

Revista  
**CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**#7**

e-ISSN: 2588-1035

*udla*



Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales  
Revista de Investigación

**Escuela de Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales**

Universidad de Las Américas

# Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación  
e-ISSN- 2588-1035

Volumen 7, Issue 1, Número 7

Septiembre/Octubre 2018

Quito – Ecuador

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación* es editada y publicada anualmente por la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público y privado.

**Editor:** Bernardo Gortaire Morejón

**Asistente Editorial:** Shakira Galarza

## **Consejo Editorial:**

María Alejandra Auza, Universidad de Las Américas, Ecuador

José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador

María Inés Bayas, Universidad de Piura, Perú

Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador

Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.

Sebastián Mantilla, CELAEP, Ecuador

Andrés Mejía, King's College, Reino Unido

Nathan A. Sears, University of Toronto, Canadá

Johannes Waldmueller, Universidad de Las Américas, Ecuador

## **Equipo Editorial:**

Bernardo Gortaire Morejón

Shakira Galarza

Virginia Paredes

Ana Lucía Morillo

Gabriela Hidalgo

## **Evaluadores expertos en esta edición:**

Ph. D. Enrique Ayala Mora, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; Mg. Claudia Balseca, University College London, Reino Unido; Ph. D. Santiago Basabe, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador; Ph. D. Daniele Conversi, University of the Basque Country / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU/UPV), España; Mg. Enrique Crespo, London School of Economics, Reino Unido; Ph.D. (c) Sergio García, Universidad de Salamanca, España; Dr. Simón Jaramillo, Corporación Participación Ciudadana, Ecuador; Ph. D. Ina Kubbe, Tel Aviv University, Israel; Ph. D. Rickard Lalander, Södertörn University, Suecia; Ph. D. (c) Carlos Pastor Pazmiño, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; Dra. Daniela Salazar, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador; Ph. D. Lilly Soto Vásquez, Universidad Galileo y Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala; Ph. D. Beatriz Vallejo, Universidad El Rosario, Colombia; Ph. D. (c) Edgar Zamora, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador..

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Decana: Ruth Hidalgo

Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Directora Carolina Urigien

## **Diseño y diagramación:**

Alejandra Zárate.

## **Impresión:**

Envío de artículos e información: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)

Suscripciones, pedidos y distribución: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)

Universidad de Las Américas: Av. De los Granados E12-41 y Colimes (170503), Quito-Ecuador

[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)

# Índice

|   |     |
|---|-----|
| Nota Editorial  |     |
| Bernardo Gortaire Morejón.....  | 4   |
| <b>Dossier: Imágenes del contexto político ecuatoriano</b>  |     |
| 1. Corruption rhetoric, populism, and anticorruption policies in Greece<br><i>Retórica de la corrupción, populismo y políticas de anticorrupción en Grecia</i><br>Effi Lambropoulou.....  | 12  |
| 2. La CICIG y su rol en la lucha contra la corrupción en Guatemala: ¿Modelo aplicable para Ecuador?<br><i>The CICIG and its role in the fight against corruption in Guatemala: A suitable model for Ecuador?</i><br>Joselyn Dayanara González<br>John Jairo Ojeda ..... | 41  |
| 3. Systemic Corruption, Populism, and Ecuador's 2017 Election<br><i>Corrupción sistémica, populismo, y la elección Ecuador de 2017</i><br>Stan Weeber.....  | 70  |
| 4. El ministro y las muñecas de trapo: Corrupción y escándalo en el Ecuador a comienzos de la década de 1980<br><i>The minister vs the rag dolls: Corruption and scandal in early 1980's Ecuador</i><br>Pablo Ayala Román .....   | 85  |
| <b>Otros temas</b>  |     |
| 5. La responsabilidad moral de los cascos azules y la masacre de Srebrenica<br><i>The UN Peace Forces Moral Responsibility and the Srebrenica Massacre</i><br>Eduardo Torrecilla.....   | 116 |
| 6. Derechos Humanos y desarrollo: ¿Una conjugación (im)posible en un contexto de globalización neoliberal?<br><i>Human Rights and Development: A(n) (im)possible match within a neoliberal globalization context?</i><br>Daniela Mora V. ....                           | 129 |
| 7. Legitimación de nacionalismos en la política: Un argumento contra la migración<br><i>Legitimation of nationalism in politics: An argument against migration</i><br>Paola Lozada .....  | 151 |
| 8. La implementación del Buen Vivir y Vivir Bien en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador<br><i>The implementation of Good Living and Living Good in Ecuador's and Bolivia's Foreign Service</i><br>Cristhian Cloure y Carla Zapata .....                           | 175 |
| 8. Sobre el discurso alrededor de las ideas de revolución en América Latina<br>Christian Naranjo, Andrés Naranjo, y Cumandá Navas .....   | 198 |
| Política Editorial .....  | 220 |

## Nota Editorial

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*: Revista de Investigación continúa con el proceso, ya establecido, de construir un medio de creación y difusión de contenido académico y científico dentro de las áreas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Publicada por la Universidad de Las Américas (UDLA), nuestra Revista aspira a hacer visible el esfuerzo y dedicación de los alumnos y docentes de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Al mismo tiempo, nuestra publicación es ya un crisol abierto donde se receptan artículos de diferentes países del mundo, que complementan y nutren el debate generado dentro de nuestra institución, y que contribuyen con la expansión de estudios académicos y originales para fortalecer a la ciencia.

La séptima edición de la Revista está dividida en dos secciones. La primera sección es un dossier que corresponde a un tema de especial relevancia en la coyuntura actual de la región y el mundo. La corrupción ha sido seleccionada como el punto focal de este dossier pues se ha considerado que este fenómeno ha cobrado una posición relevante en el escenario político y público. De esta manera, se han recopilado algunos trabajos que describen contextos tanto del país como del mundo donde la corrupción ha entorpecido el pleno desempeño de sus sistemas sociales, políticos y económicos.

Por otro lado, una segunda sección de temática abierta, que responde a la establecida categoría de "Otros temas" recorre una diversidad de temas de relevancia para las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. En esta sección se analiza la relación entre los Derechos Humanos y el Desarrollo. En segundo lugar, se revisa la tensión existente entre la discursiva nacionalista frente a la migración. Como tercer artículo se examinan los efectos de la implementación del Sumak y del Suma Qamaña en el servicio exterior de Ecuador y Bolivia respectivamente. Y para cerrar esta edición se cuenta con un análisis del uso del término revolución en la cultura política latinoamericana.

El primer artículo del dossier se titula "Corruption rhetoric, populism, and anti-corruption policies in Greece" (Retórica de la corrupción, populismo y políticas de anticorrupción en Grecia) y fue escrito por Effi Lambropoulou, quien aborda el uso de la retórica corrupción y la aplicación de las políticas anticorrupción como una estrategia que roza el populismo y la demagogia para acceder al poder, en el contexto de Grecia antes y después de la conocida crisis financiera de 2010. En segundo lugar, Joselyn Dayanara González y John Jairo Ojeda realizan un seguimiento a la labor de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y se estudia la posibilidad de aplicar un modelo similar en el Ecuador con su artículo "La CICIG y su rol en la lucha contra la corrupción en Guatemala: ¿Modelo aplicable para Ecuador?" (The CICIG and its role in the fight against corruption in Guatemala: ¿A suitable model for Ecuador?).

Como tercer artículo de esta sección, Stan Weeber presenta “Systemic Corruption, Populism, and Ecuador’s 2017 Election” (Corrupción sistémica, populismo, y la elección Ecuador de 2017), análisis que contribuye a la comprensión y difusión de la corrupción que afecta al Ecuador abordando los resultados de las elecciones de 2017; la reflexión conduce a pensar que la corrupción en el país es un problema sistémico que comparte raíces con el populismo. Finalmente, la sección cierra con el artículo “El ministro y las muñecas de trapo: Corrupción y escándalo en el Ecuador a comienzos de la década de 1980” (The minister vs the rag dolls: Corruption and scandal in early 1980’s Ecuador), escrito por el docente de la Universidad de Las Américas, Pablo Ayala. El artículo hace una visita al pasado rescatando el escándalo político que condujo a la caída del Ministro de Gobierno, Carlos Feraud Blum, en septiembre de 1981, y al ascenso de León Febres Cordero al liderazgo de la derecha ecuatoriana. Este análisis invita a reflexionar acerca de la evolución del sistema político ecuatoriano en las últimas décadas y cómo ha cambiado la reacción de la sociedad civil ante los escándalos de corrupción en el país.

La segunda sección de la Revista, “Otros temas” se abre con el artículo de Eduardo Torrecilla, “La responsabilidad moral de los cascos azules y la masacre de Srebrenica” (The UN Peace Forces Moral Responsibility and the Srebrenica Massacre) donde se recorren los hechos del genocidio de aproximadamente unas 8000 personas de etnia bosnia musulmana en la región de Srebrenica, en julio de 1995. El artículo abre el análisis a la estrategia aplicada por la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas de retirarse permitiendo a las tropas serbias perpetrar el crimen. Como segundo artículo se presenta “Derechos Humanos y desarrollo: ¿Una conjugación (im)posible en un contexto de globalización neoliberal?” (Human Rights and Development: A(n) (im)possible match within a neoliberal globalization context?) escrito por Daniela Mora, quien hace un seguimiento a los conceptos de desarrollo y Derechos Humanos, y cuestiona su aplicación en una era que denomina globalización neoliberal. La sección continúa con el trabajo de Paola Lozada titulado “Legitimación de nacionalismos en la política: Un argumento contra la migración” (Legitimation of nationalism in politics: An argument against immigration), con este análisis se plantea el resurgimiento del nacionalismo como carta de empoderamiento político. A través de esta estrategia, la migración es vista como un problema donde se criminaliza al migrante y se generan héroes que protegen a la patria de agentes externos que la amenazan.

El cuarto artículo de esta sección titulado “La implementación del Buen Vivir y Vivir Bien en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador” (The implementation of Good Living and Living Good in Ecuador’s and Bolivia’s Foreign Service) fue escrito por Cristhian Claire y Carla Zapata. Los autores estudiaron qué tan real ha sido la implementación de los principios del pensamiento ancestral del Suma Qamaña y el Sumak dentro de la toma de decisiones y la selección de personal de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y Ecuador, en un contexto político en el que se veía una posible apertura a un modelo al-

ternativo y originario de Sudamérica. Finalmente, Christian Naranjo, Andrés Naranjo, y Cumandá Navas, hacen una aproximación al uso del término revolución en América Latina tomando los casos de la Revolución Mexicana, iniciada en 1910; la Revolución Boliviana, de abril de 1952; la Revolución Cubana, de comienzos de 1959; y, la Revolución Nicaragüense, de finales de la década de 1970. En su artículo “Sobre el discurso alrededor de las ideas de revolución en América Latina” (On the discourse around the ideas of Revolution in Latin America) se define que los líderes de la revolución tienden a recurrir al uso de una estructura compuesta por un héroe, una víctima y un victimario como modelo discursivo, y se contextualizan dentro de las ideas de fin de la historia, de romanticismo y libertad.

Con esta edición se busca continuar con el aporte de la Universidad de Las Américas a la producción y difusión de conocimiento académico, para seguir cultivando una cultura crítica con respecto a los problemas de índole sociopolítica de carácter nacional e internacional. De la misma manera, se aspira a que estos estudios inspiren a antiguos y nuevos académicos a continuar escribiendo y desarrollando propuestas académicas que fortalezcan a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales, y que sirvan como un espacio para contribuir a una mejor sociedad y a una comunidad académica más sabia.

Bernardo Gortaire Morejón  
Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*  
Universidad de Las Américas

## Editor's Note

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*: Revista de Investigación continues its already established process of building a space of creation and diffusion of academic and scientific content in the areas of Political Science and International Relations. Published by Universidad de Las Américas (UDLA), our Journal aims to make visible the effort and dedication of both students and professors of the Career of Political Science and International Relations. At the same time, our Journal prides itself on being a melting pot of articles from different countries around the world, which we believe complements and nourishes the debate generated within our institution, and contributes to the expansion of academic and original studies that strengthen the discipline.

The seventh edition of the Journal is divided in two sections. The first section is a dossier that addresses a topic of special relevance to the current juncture of the region and the world. The theme of corruption has been selected as the focal point of this dossier, as it has been considered that this phenomenon has acquired a relevant position in the political and public scene. Thus, this section compiles works that describe the context of both the country and the world, where corruption has hindered the integral development of their social, political and economic systems.

On another note, in a second section of open subject, which corresponds to the established category of "Otros temas", the journal covers a wide variety of relevant themes dealing with International Relations and Political Science. In this section, links between human rights and development are analyzed, along with a revision of the existent tension between the nationalistic discursive facing immigration. The effects of the integration of concepts such as Sumak and Suma Qamaña into the foreign service of Ecuador and Bolivia respectively are also examined, while this edition of the journal concludes with an analysis of the term revolution in the Latin American political culture.

The dossier's first article is entitled "Corruption rhetoric, populism, and anticorruption policies in Greece" (*Retórica de la corrupción, populismo y políticas de anticorrupción en Grecia*) and was written by Effi Lambropoulou, who tackles the usage of corruption rhetoric and the application of anticorruption policies as a strategy that borders with populism and demagoguery in order to gain access to power, in the context of Greece before and after the well-known 2010 financial crisis. Secondly, Joselyn Dayanara González and John Jairo Ojeda carry out a study of the International Commission's work combatting impunity in Guatemala, and analyze the possibility of applying a similar model in Ecuador in their article "La CICIG y su rol en la lucha contra la corrupción en Guatemala: ¿Modelo aplicable para Ecuador?" (The CICIG and its role in the fight against corruption in Guatemala: ¿A suitable model for Ecuador?).



For this section's third article, Stan Weeber presents "Systemic Corruption, Populism, and Ecuador's 2017 Election" (*Corrupción sistémica, populismo, y la elección Ecuador de 2017*), an analysis that contributes to the comprehension and diffusion of corruption affecting Ecuador particularly regarding the results of the 2017 elections; the reflection drives us to think that corruption in the country is a systemic problem that shares its roots with populism. Finally, this section closes with the article "El ministro y las muñecas de trapo: Corrupción y escándalo en el Ecuador a comienzos de la década de 1980" (*The minister vs the rag dolls: Corruption and scandal in early 1980's Ecuador*), written by Universidad de Las Américas' professor, Pablo Ayala. The article visits the past, reflecting on the political scandal that led to the fall of the Minister of Government, Carlos Feraud Blum, in September of 1981, and the rise of León Febres Cordero to the leadership of the Ecuadorian right wing. This analysis invites readers to reflect on the evolution of the Ecuadorian political system in recent decades and how civil society's reaction has changed as a result of the corruption scandals in the country.

The second section of the Journal, "Otros temas" opens with Eduardo Torrecilla's article on "La responsabilidad moral de los cascos azules y la masacre de Srebrenica" (*The UN Peace Forces Moral Responsibility and the Srebrenica Massacre*), where facts regarding the genocide of an estimated 8,000 people of Bosnian-Muslim ethnicity in June of 1995 are covered. The article begins with an analysis of the strategy applied by the United Nations Protection Force of standing down, thus allowing Serbian troops to perpetrate the crime. The second article is "Derechos Humanos y desarrollo: ¿Una conjugación (im)posible en un contexto de globalización neoliberal?" (*Human Rights and Development: A(n) (im)possible match within a neoliberal globalization context?*), written by Daniela Mora, who tracks the concepts of development and human rights, and challenges their application in an era that she calls neoliberal globalization. The section continues with the work of Paola Lozada entitled "Legitimación de nacionalismos en la política: Un argumento contra la migración" (*Legitimation of nationalism in politics: An argument against immigration*); with this analysis the resurgence of nationalism as a trump card for political empowerment is presented. Through this strategy, immigration is seen as a problem where the immigrant is criminalized and heroes that protect the homeland from foreign actors that threaten it are created.

The fourth article of this section entitled "La implementación del Buen Vivir y Vivir Bien en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador" (*The implementation of Good Living and Living Good in Ecuador's and Bolivia's Foreign Service*) was written by Cristhian Clauere and Carla Zapata. The authors studied the implementation of the principles of ancestral thoughts, Suma Qamaña and Sumak Kawsay, inside the decision-making and personnel selection in the Foreign Relations Ministries of Bolivia and Ecuador, in a political context in which a possible opening to an alternative and original model from South America is presented. Finally, Christian Naranjo, Andrés Naranjo, y Cumandá

Navas make an approximation to the usage of the term revolution in Latin America, taking the cases of the Mexican Revolution, which began in 1910; the Bolivian Revolution, from April of 1952; the Cuban Revolution, from early 1959; and the Nicaraguan Revolution, from the end of 1970s. In their article "Sobre el discurso alrededor de las ideas de revolución en América Latina" (On the discourse around the ideas of Revolution in Latin America) they argue that the leaders of the revolution tend to default to the use of a structure composed by a hero, a victim, and an aggressor as a discursive model, and it is put in to context inside the ideas of the end of history, romanticism and liberty.

With this edition, we look forward to continue with contributions from Universidad de Las Américas to the production and diffusion of academic knowledge, in order to continue nurturing a culture of critical thought in light of socio-political issues, both locally and internationally. In the same way, we hope that these studies can inspire both old and new academics to continue writing and developing new academic proposals to strengthen the study of Political Science and International Relations, and that they avail as a space to contribute to a better society and a wiser academic community.

Bernardo Gortaire Morejón  
Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*  
Universidad de Las Américas

CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES



**Dossier:** Imágenes  
del contexto político  
ecuatoriano

## Corruption rhetoric, populism, and anticorruption policies in Greece

*Retórica de la corrupción, populismo y políticas de anticorrupción en Grecia*

Effi Lambropoulou\*

**Abstract:** This article will present the use of corruption rhetoric in Greek politics, even at the beginning of the economic crisis in 2010, initially as a method to attract public interest and ensure people that the problem is under control, and occasionally as a method of ensuring electoral supremacy between the two big rival parties. From this perspective, politicians' corruption rhetoric can be regarded sometimes as populist and sometimes as demagogic, operating primarily as a strategy capable of undermining the morale of the main political opponent(s), and secondarily to be perceived as protecting the people's interests. The article will also examine the role of the media in the reproduction of this debate, as well as how Greek scholars contributed to a moralised discourse and a rather ideological criticism of a simulacrum, even in the absence of reliable research material. This, along with the politicians' rhetoric, led to the increased negative image of the country. Finally, the anticorruption policies developed before and after the recent economic crisis, as well as the role of the lenders' directives will be outlined.

**Key words:** Corruption– construction and rhetoric, Populism, Politics, Media, Corruption control.

**Resumen:** El presente artículo presentará el uso de la retórica de la corrupción en la política griega, incluso al comienzo de la crisis económica en 2010, inicialmente como un método para atraer el interés público y asegurar al pueblo que el problema está bajo control, y ocasionalmente como un método para asegurar la supremacía electoral entre dos grandes partidos rivales. Desde esta perspectiva, la retórica de la corrupción de los políticos puede ser observada en ocasiones como populista y en otras como demagógica, operando primordialmente como una estrategia capaz de reducir la moral del principal contendor político, y en segundo lugar puede percibirse como la protección de los intereses del pueblo. El artículo también pretende presentar el rol de los medios de comunicación en la reproducción de este debate, al igual que cómo los académicos griegos contribuyeron a un discurso moralista en lugar de una crítica ideológica de un simulacro, incluso en la ausencia de material de investigación confiable. Esto, junto con la retórica de los políticos, condujo a un aumento de la imagen negativa del país. Finalmente, las políticas anticorrupción desarrolladas antes y después de la reciente crisis económica, al igual que el rol de las directivas de los prestamistas serán descritas.

**Palabras Clave:** Corrupción– construcción y retórica, Populismo, Política, Medios de Comunicación, Control de la Corrupción.

\* PhD, Professor of Criminology at the Sociology Department of Panteion University of Social and Political Sciences in Athens - Greece, elambro@panteion.gr.

\*\* Date of reception: April 2018 / Date of acceptance: July 2018

## Introducción

In the present article the use, function and effect of corruption rhetoric in Greek politics will be analysed. Its driving question is whether anti-corruption policies aim at limiting corruption—taking into account real facts and situations—or are they in effect the management of perceptions about corruption. In this context it will be examined whether politicians and the mass media, sometimes with the support of specialists, contribute to the maintenance of the established everyday theories of corruption. The mass media are motivated to keep the discussion about corruption going by the desire for self-preservation. Politicians use corruption rhetoric to maintain points of communication with their voters/citizens, and also against the opposite party in times of intense political change and redistribution of power politics where populism prevails; regardless of whether this is happening ultimately at the expense of their own country.

One of the ways politicians try to maintain communication with citizens is by keeping people alert to varying threat and risk scenarios, scandals, and numbers of similar corruption cases or crime waves, as well as a large number of people involved, creating a confused sense of accountability. As a result, people maintain their trust in the political system, its social control mechanism and its capacity to deal with problems, dangers and harmful effects on everyday life to a satisfactory degree.<sup>1</sup> However, the constant projection of scandals, illegal activities, economic measures and infinite legal ‘reforms’, accompanied by statements and declarations which remain ineffective but are simply made to attract public interest and show that the political system is decisive, does not actually increase trust. To the contrary, it destabilises trust, and this even more when the aforementioned practice is used between different power groups or between political opponents.<sup>2</sup> Media as well as politicians tend to overestimate society’s limits<sup>3</sup> against being bombarded by stories and images of scandals, dangers, fears and denials. This repeated exposure often results in disorganization, habitualisation, disbelief and disappointment in democracy itself.<sup>4</sup>

This essay does not contest that there aren’t cases of grand corruption and forms of ‘petty’ corruption, which are prevalent over time in certain geopolitical landscapes (e.g. the European South). However, it does contest the presentation of certain countries as examples of ‘cavernous corruption’,<sup>5</sup> because this characterization obfuscates ideologically driven campaigns.<sup>6</sup> In other words, corruption discourse

---

<sup>1</sup> Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion der Komplexität*, 3rd edn. (Stuttgart: Enke, 1989).

<sup>2</sup> Niklas Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1993), p. 139. Rüdiger Voigt, *Recht - Spielball der Politik? Rechtspolitologie im Zeichen der Globalisierung*, 4th edn. (Nomos: Baden-Baden, 2000).

<sup>3</sup> Niklas Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1984), p. 386.

<sup>4</sup> Effi Lambropoulou, “Citizens’ Safety, Business Trust and Greek Police”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 1 (March 2004), pp. 101-102.

<sup>5</sup> “2000 Jahre Niedergang. Von der Wiege Europas zum Hinterhof Europas. Abstieg ist beispiellos. Wie konnte das passieren?“, *Focus*, February 22, 2010, Nr. 8/10, Michael Klonovsky, pp. 132-136. Cf. Günther Kaiser, “Probleme der Korruption und Ihrer Bekämpfung” (in Greek from the original in German), *Science and Society*, Vol. 8, No.15 (Fall-Winter 2005), p. 23.

seems that fulfils a latent function of local political control as it corresponds with the desires of neoliberalism. Rather than serving social control to reduce corruption, the discourse is primarily used to facilitate the legitimation of important international financial institutions.<sup>7</sup>

Multiple sources in different time periods are used in the present study to illustrate the operation and the function of corruption rhetoric in Greek politics, as well as the role of the media in the reproduction of this debate: primary research data (2006-2009), secondary research analysis (1987-2018), official documents (2000-2018), and media publications (2003-2009; selectively 2009-2015). The assumption held within the primary research was that the 'bottom-up' definitions found within 'everyday theories' of corruption are anchored in social patterns of perceptions that actors unconsciously apply. For this reason they must be reconstructed from administrative and other official documents and from protocolled statements of those persons interviewed. Consequently, both the documents as well as the interviews of the target groups have been qualitatively analysed (content analysis)<sup>8</sup> according to the principles of Grounded theory methodology.<sup>9</sup>

Grounded theory (GT) is a research method concerned with the generation of theory, which is 'grounded' in data that has been systematically collected and analysed. It is used to uncover social processes, i.e. social relationships and behaviours of groups.<sup>10</sup> The terms 'construction'<sup>11</sup> and 'everyday theories'<sup>12</sup> used in this article are cornerstones of Symbolic Interactionism (SI) analysis. Symbolic Interactionism and Grounded Theory are interrelated; actually, SI has used GT, institutionalizing it as its own.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> Daniel M. Knight, "The Greek Economic Crisis as Trope", *Focaal—Journal of Global and Historical Anthropology*, Vol. 65, No. 2 (March 2013), pp. 148, 155, <https://doi.org/10.3167/fcl.2013.650112>. Kaiser, op.cit.

<sup>7</sup> Dawn L. Rothe, "Facilitating Corruption and Human Rights Violations: The Role of International Financial Institutions", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, No. 5 (June 2010), pp. 457-476, <https://doi.org/10.1007/s10611-010-9236-7>.

<sup>8</sup> By the software Atlas-ti.

<sup>9</sup> Research Group Sociology of Knowledge-University of Konstanz, *Perceptions of Corruption in Bulgaria, Romania, Turkey, Croatia, Greece, Germany and the United Kingdom. A Content Analysis of Documents from Politics, Judiciary, Police, Media, Civil Society and Economy. State of the Art Report, Deliverable No 1* (Konstanz, October 2006), pp. 7-8, 'Research Project: Crime and Culture', <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/reports.htm>.

<sup>10</sup> Barney G. Glaser & Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (Chicago: Aldine 1967/2007). Helen Noble & Gary Mitchell, "What is grounded theory?", *Evidence-Based Nursing*, Vol. 19, No. 2 (April 2016), pp. 34-35, <http://dx.doi.org/10.1136/eb-2016-102306>.

<sup>11</sup> The understandings of the world that form the basis for shared assumptions about reality are created in every day interactions. Human beings rationalize their experience by creating models of the social world, share and reify these models through language with others; see Wendy Leeds-Hurwitz, "Social construction of reality", in Stephen W. Littlejohn & Karen A. Foss (eds.), *Encyclopedia of communication theory* (Thousand Oaks, CA: Sage 2009), pp. 892-895.

<sup>12</sup> Werner Stangl, "Alltagstheorien", *Online Lexikon für Psychologie und Pädagogik*, 2018, <http://lexikon.stangl.eu/13009/alltagstheorien/>.

<sup>13</sup> Barney G. Glaser, "The Impact of Symbolic Interaction on Grounded Theory", *Grounded Theory Review*, Vol. 4, No. 2 (March 2005), p. 1.

The rest of the article is based on Merton's latent and manifest functions idea,<sup>14</sup> which challenged the doctrine of functional indispensability<sup>15</sup> of functionalism.<sup>16</sup> Merton stated that "just as the same item may have multiple functions, so may the same function be diversely fulfilled by alterative items"<sup>17</sup>. According to Luhmann, though, function is not a special case of causality "but a regulative formula of meaning that organizes an arena for comparisons of equivalent solutions".<sup>18</sup> Alternatively, it can be described as the unity of the action<sup>19</sup> arranging different ideas under a common one.<sup>20</sup>

Thus, one more question is why Greece, for more than a decade, was unsuccessful in improving its score on the Corruption Perceptions Index notwithstanding its successive normative and administrative reforms to control corruption and promote transparency. Greece's score increased, however, after 2012 when the economic crisis was escalating.

The relation between theory and method is apparent. The method generates the analyses and the development of the theory. The theory from its side influences the method, as the theory defines the problems that the analyses eventually examine in order to find solutions. "The method is both dependent on and independent from the theoretical developments. It is independent as it insists on the distinction problem/solution as [fundamental]. It is dependent as the formulations of the actual problems and solutions depend on the theoretical developments. Thus the problem changes with the development of the theory [...]"<sup>21</sup>

## Corruption and public concern

Corruption, defined as "the abuse of entrusted power for private gain",<sup>22</sup> has increasingly attracted the attention of the media, become an issue of public concern, and caused political intervention and the creation of new legislation in Greece since the 1990s. These national developments were justified in the 'corruption eruption' in the mid-1990s, the end of Cold War and the new priorities in global politics, the

---

<sup>14</sup> *Social Theory and Social Structure*, enlarged edn. (Free Press: New York, 1968), pp. 73-138.

<sup>15</sup> The sociological doctrine that every aspect of culture fulfils an important function for the society in which it occurs. "In every type of civilization, every custom, material object, idea and belief fulfils some vital function", Bronislaw Malinowski, "Anthropology", *Encyclopaedia Britannica*, First Supplementary Volume (London, New York, 1926), pp. 132-133, cited in Merton, *Social Theory and Social Structure*, pp. 76, 84.

<sup>16</sup> Merton, *Social Theory and Social Structure*, pp. 79-91.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 87-88.

<sup>18</sup> Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung 1*, 7th edn. (Wiesbaden: VS Verlag 2005/1970), p. 17, translated by Morten Knudsen, "Surprised by Method—Functional Method and Systems Theory", *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 11, No. 3 (September 2010), Art. 12, p. 3, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1003122>.

<sup>19</sup> Aristotle, *Poetics*, translated by S. H. Butcher, Part 23, <http://classics.mit.edu/Aristotle/poetics.html>.

<sup>20</sup> Luhmann, *op.cit.*, referring to Kant in relation with Aristotle.

<sup>21</sup> *Ibid.* Knudsen uses it for the systems theory. But it also fully aligns with the viewpoint of this article.

<sup>22</sup> Transparency International, <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>; Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (September, 1997), p. 1330, <http://www.jstor.org/stable/2729979>.



expansion of international trade, and the negative consequences which corruption was widely assumed to have for development; hence the issue became a central aspect of good governance initiatives (Transparency International, etc.).<sup>23</sup>

During the same decade Greece experienced the consequences of the break-up of communist regimes in the neighbouring Balkan countries with the dramatic fall in the standard of living, the outbreak of violence and the national conflicts, the subsequent movement of the populations, as well as the appearance and increase of transnational organised crime.<sup>24</sup> Moreover, in the early 1990s citizen's trust to politics and justice was poisoned by the commitment to trial of the then Prime Minister and ministers of his government. He was connected with a 132-200 million US dollars embezzlement scandal (Koskotas scandal) of a private bank, and accused of facilitating the embezzlement by ordering state corporations to transfer their holdings to this bank, where the interest was allegedly skimmed off to benefit his government party.<sup>25</sup> It was the first time in the history of the New Greek state that a political leader and what is more, a Prime Minister was accused for corruption.

Trust was also poisoned by the repeated statements of political leaders about legal issues of the above case(s) long before the decision of the ad hoc Special Court (Article 86 of the Constitution), ordered by the Greek parliament, with the support of the right wing main opposition party, Nea Dimokratia, and Left's Coalition. These attitudes created the impression of a justice lacking independence and impartiality. In the Parliament the Prime Minister accepted the political responsibility for the case and the consequences for the bank but not the criminal one. The process started in 11/03/1991 and finished in 16/01/1992. The Prime minister was acquitted of all the charges after a 7-6/13 vote in the trial. Besides, in the course of time it became clear that the involvement and accusation of the prime minister for passive bribery was orchestrated by the leader of the main opposition party for party political reasons. Nonetheless, it is worth noting that only since 2004 has corruption rhetoric become a serious issue along with the increasing discussion of the impact of the Transparency International (TI) releases at the international level.

The increase in corruption rhetoric also coincides with the Siemens scandal, which broke out in September 2005.<sup>26</sup> The Siemens AG cases in Greece refer

---

<sup>23</sup> Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures* (Paris: OECD, 1999). Robin Hodess, with Jessie Banfield & Toby Wolfe, eds., *Global Corruption Report* (Berlin: Transparency International, 2001), <http://www.globalcorruptionreport.org>. OECD, *No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption* (Paris: OECD, 2001). Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts & Contexts* (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2002).

<sup>24</sup> Effi Lambropoulou, "Criminal 'Organisations' in Greece and Public Policy: From Non-Real to Hyper-Real?", *International Journal of the Sociology of Law (IJSLS)*, Vol. 31, No. 1 (March 2003), pp. 69–87.

<sup>25</sup> In November 1988, a shortfall of 132 million US dollars was discovered in the Bank of Crete, some months after bank chairman George Koskotas, a Greek-American millionaire entrepreneur under investigation for large-scale financial crime (forgery and embezzlement), had fled the country. Koskotas had bought the national Bank in 1984. Greek officials have charged that the banker forged documents belonging to Merrill Lynch & Co. and the Irving Trust Company and were used to buy control of the Bank of Crete and that he then stole at least 135 million US dollars from depositors. Large amount of money was found in his American assets.

<sup>26</sup> "New Democracy and PASOK blaming each other", *Kathimerini*, August 18, 2009, Konstantinos Zoulas, <http://www.kathimerini.gr/366941/article/epikairothta/politikh/allhlokatigories-nd-kai-pasok>.

to the illicit deals between Siemens and Greek government officials during the 2004 Summer Olympic Games in Athens regarding the purchase of security systems, in addition to purchases made in the 1990s by the dominant telecommunications organization in Greece (OTE). The illicit dealings first came to light after the listing of Siemens on the New York Stock Exchange in March 2001, and by the confiscation of three bank accounts in Switzerland which were run as trust accounts for Siemens AG in June 2000. Siemens was involved in illicit payments in many countries around the world to secure contracts (e.g. Italy, Libya, Liechtenstein, Nigeria, Russia and elsewhere). The Siemens trial began at the Three-Member Court of Appeals in February 2017 in Athens, eleven years after the start of the investigations. There were a total of 64 defendants, both Greek and German nationals, including former Siemens-Hellas executives, former parent company executives and OTE<sup>27</sup> executives charged with bribery.

## Corruption rhetoric in Greek politics

In December 2009, at the start of the debt crisis, the then Prime Minister, George Papandreou, in an interview with the BBC said that ‘systemic corruption’ and ‘clientelism’ had created a lacking sense of the rule of law in the country and has accentuated issues such as tax evasion.<sup>28</sup> He also called the previous administration, which was replaced by his Panhellenic Socialist Party (PASOK) in October 2009, “reckless and corrupt”.<sup>29</sup> Nevertheless, his government’s plan to quell Greece’s economic crisis will combat both systematic corruption and clientelism,<sup>30</sup> as well as ‘red tape’ issues.<sup>31</sup> In this way, Mr Papandreou’s generalising about systemic corruption helped to further place Greece’s international image in a negative light. His statements, however, served him politically as he became the archangel

---

<sup>27</sup> Tassos Telloglou, *The Network: The Siemens File* (Athens: SKAI, 2009). Eleni Stasinopoulou, *The Siemens Scandal in Greece: A Product of Political and Social Corruption arising from a Protectorate Country*, unpublished MSc Dissertation (London: LSE, August 26, 2010), pp. 13-19.

<sup>28</sup> “Greece PM in Anti-Corruption Plan”, BBC News, December 15, 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8413391.stm>.

<sup>29</sup> “Greece ‘Not Looking for Bailout’, Papandreou Tells BBC”, BBC News, February 21, 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8526736.stm>.

<sup>30</sup> Clientelism can be defined as “giving material goods in return for electoral support, where the criterion of distribution that the patron uses is simply: did you/will you support me?”, Susan C. Stokes, “Political Clientelism”, in *The Oxford Handbook of Political Science*, Robert E. Goodin, ed. (Oxford/UK, New York: Oxford University Press, 2011), p. 649, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0031>. Material goods can be favours or rewards such as public office, jobs, contracts, subsidies, prestige or other valued benefits by a patron (who controls their dispensation) to a client. Clientelism (or clientilism) is related to political patronage and rent seeking.

<sup>31</sup> BBC News, “Greece PM in Anti-Corruption Plan”.

of anticorruption and transparency, exactly like the previous Prime Minister, Kostas Karamanlis of the right wing party Nea Dimokratia. In the party's electoral programme of 2004-2008, Nea Dimokratia had used dramatic and exaggerated language to describe corruption, and almost succeeded in creating a sense of moral panic.<sup>32</sup> However, in 2009 the situation was very different.

Mr Papandreou, less than a month later, in an interview given to representatives of 25 foreign newspapers in Davos, Switzerland (January 29, 2010), as he was negotiating for the support of the EU and the IMF in providing 'relief' for the country's huge public deficit, emphasised that "corruption is not in Greeks' DNA".<sup>33</sup> Nevertheless, he was still implying that the economic situation in Greece was the result of the corruption of the Greek citizens, but also that the corruption could be fixed and the Greek citizens healed. Mr. Papandreou's statement also demonstrates a shift in accountability from figures of political power to the people. From this point on, the country and its citizens would be presented not only as bankrupt but also as corrupt by various media outlets of the developed world, approving more or less directly their 'punishment' with the coming hard austerity measures.

In February 2018, three years after his election, the Leftist Prime Minister, Alexis Tsipras himself, brought the Novartis case to parliament, where the multinational pharmaceutical company was accused of paying kickbacks to high-profile politicians. The allegations were based on the supposed testimonies of three whistle-blowers. The case concerns two former Prime Ministers, Antonis Samaras and Panagiotis Pikramenos, as well as eight ministers from the previous coalition government.<sup>34</sup> Active and passive bribery, as well as disloyalty are some of the law violations mentioned in the case-file.

Greece is a country of special interest—a 'reference' country—for Novartis, and although it is a small market, its significance is magnified by its traditional multipharmacy. A small increase in price in Greece, automatically leads to a similar increase in other markets, much more profitable for the company. For example, a rise of ten cents in Greece is estimated to be a profit of 25 million euro for the company. Moreover, patented prices are determined by the medium prices in at least three of the EU 27 countries (Law 3790/2009).<sup>35</sup> Thus, no one can maintain that the company speculates for high profits, since it takes into account the average prices.

---

<sup>32</sup> *Electoral programme of ND 2004-07*, pp. 77, 78,82, Athens 2004; *Electoral programme of PASOK, 2009*, pp. 50,66,68, Athens 2009. The electoral programmes of ND and PASOK for the elections 2000, 2004, 2007 and 2009 are no longer available online. Hard copies can be accessed at both parties' headquarters. See more in Effi Lambropoulou, *Greece: State of the Art Report. Perceptions of Corruption in Greece - A Content Analysis of Documents from Politics, Judiciary, Police, Media, Civil Society and Economy* (Konstanz: University of Konstanz, October 2006), pp. 6-7, 14, 24, 'Project: Crime and Culture', <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/reports.htm>.

<sup>33</sup> "Papandreou Meets Foreign Press at Davos" [3], *ANA/Athens News Agency*, January 30, 2010, Vassilis Mourtis, Issue No: 3410, <http://www.hri.org/news/greek/ana/2010/10-01-30.ana.html>.

<sup>34</sup> Yannis Stournaras, Dimitris Avramopoulos, Adonis Georgiadis, Evangelos Venizelos, Andreas Lykourantos, Marios Salmas, Andreas Loverdos and Giorgos Koutroumanis.

<sup>35</sup> Actually they are 23 countries, as four EU countries (Malta, Estonia, Sweden and Denmark) did not publish reliable data on prices: Foundation for Economic & Industrial Research (IOBE)(ed.), *The Pharmaceutical Market in Greece: Facts and Figures 2012* (Athens: Hellenic Association of Pharmaceutical Companies/ΣfEE, December 2012).

The case was brought to light by the US prosecution authorities as they suspected numerous instances of illegal corporate activities, e.g. marketing of pharmaceuticals for off-label use, or kickback schemes, in the form of patient referrals and related benefits, in exchange for recommending Novartis products. At the current time, it appears that sufficient evidence for the charges is lacking. The climate in Parliament was explosive with arguments taking place almost daily (Some examples of the language used are: "The ridicule of the gang continues"; "The hoods will come out, society does not believe it"; "The slanderers will account for"; "We are not going to withdraw in any way and for anybody", "lousy slanderers" "ridiculous indictment", "mudslinging", "a setup indictment with unsound charges such as 'I heard', 'I was told', 'I think', 'I'm guessing'").<sup>36</sup>

During the twenty years that elapsed after the notorious Koskotas scandal, it became routine for the main opposition party to bring 'scandals' into the open and accuse each government of corruption. The opposite would also occur where the government in power would accuse the previous government of corruption. This would take place in particular whenever a government found itself in a difficult position as it would distract the citizens' attention from its political choices, failures or problems, e.g. the economy and foreign policy when the Novartis case was brought to light. The scandalisation of political life and its impact on eroding and destabilising people's trust in democratic institutions was ignored.<sup>37</sup>

The discourse about corruption should be distinguished between those expressed in public rhetoric and the ones expressed in personal or private discourse. Most of the literature on corruption in Greece is based on theoretical work. Only one empirical study has been discovered that follows a strict methodology on the topic and this, unfortunately, just for the 2006-2009 period. The research examined the relevance of perceptions of corruption to crime prevention in Greece. Various official documents (e.g. protocols of parliamentary debates, statements and programmes of political parties, strategy papers issued by national anti-corruption organisation, public statements), court decisions, guidelines for investigating and prosecuting indictable offences, news reporting, background reporting, have been studied and content analysis has been carried out, as with the discourse of the target groups (politicians, representatives of public administration, justice, media, police, economy and NGOs) which have been anonymously interviewed.

Below are presented some of the study's findings from the politicians' public rhetoric, and just a few lines are dedicated to the private discourse for the information of the readers, because it is beyond the scope of this article. The same applies to the media.

---

<sup>36</sup> Lambropoulou, Greece: State of the Art Report, pp. 5-7, 13-16.

<sup>37</sup> The research belongs to the EU project *Crime and Culture: The Relevance of Perceptions of Corruption to Crime Prevention* (FP-6; Project no.: 028442) and was coordinated by the University of Konstanz (Research Group Sociology of Knowledge) for three and a half years and participated seven European countries (01/01/2006-31/07/2009), <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/crimeandculture.html>.

For the public discourse, official documents have been analysed: namely, either texts referring to corruption and ‘scandals’,<sup>38</sup> or texts referring to the case studies.<sup>39</sup> It is necessary to stress that the intention of the research was not to study the causes of corruption or similar topics, but the perception of decision makers on corruption, as Transparency International and its national chapter was doing, however, in a very different context. The research has shown that politicians in general, identified corruption with ‘scandals’ in politics, or in the interface of politics with the private economy.

MPs and principal party leaders of the (then) two big parties occasionally called for “organised reaction” by society to prevent the “evil” and the outbreak of the “disease” [“the dry rot of democratic institutions and society”]. They used the word “misgovernment” “merging of interests”, and “opacity” rather than corruption, but when a specific case emerged, they either denied responsibility [“such things happen ... they are inevitable ... unavoidable”] or their discourse became mostly party-political (fixed expressions repeated), an instrument to blame the other party whenever thought being useful [“major political issue”, “very serious case”, “rotten/decayed status-quo”, “country’s misery”, “indifference of the government”, “deliberate negligence”, “government’s- inertia... - complicity... - laziness”, “tolerated..., fostered..., deluded... by the state [your party-political state]”, “electioneering”, “nothing is forgotten”, “you (i.e. the government) will find us (i.e. the opposition) before you”; “You made the country an ‘unfenced vineyard’ to illegal immigration”; “You made the country field for mafia activities”; “moral hypocrisy of the government”, “degradation of democracy’s quality”, “significant issue of moral order”, “the government regards the state as loot”].<sup>40</sup>

For the study of private discourse concerning corruption, eight MPs from all political parties in power have been interviewed corresponding to their percentage representation in Parliament after the 2000, 2004, and 2007 elections (*the last three* for the time of the empirical research). Their numbers have been adjusted in accordance with their willingness to meet with the research team.<sup>41</sup> In the interviews that took place in 2007, during the second year of the research, the term and the concept of corruption are dealt with in very different ways. The common elements for all political parties seem to be the role of the state and of profit seeking

---

<sup>38</sup> E.g. reports of the Parliamentary Committee on Institutional Issues and Transparency, 2000-2005; electoral programmes of political parties.

<sup>39</sup> E.g. parliamentary proceedings, 2001-2005; prosecutors’ findings and court decisions, 2001, 2002; newspaper articles, 2003-2005; findings of party committees, 2001; MPs’ interviews and statements either in the Press or reproduced by the Press on relevant issues and on the selected case studies.

<sup>40</sup> Lambropoulou, *Greece: State of the Art Report*.

<sup>41</sup> For this part of the research (November 2006-July 2007), 22 of the 24 interviews conducted were successfully transcribed and analysed, while the remaining two interviews—both from target group NGOs—could not be used due to technical problems with the recording. The interviewees included Members of Parliament, officials from the police, the Media, NGOs, public administration, the Ministry of Justice, as well as representatives of the Hellenic Bank Association, the Hellenic Federation of Enterprises, and the General Confederation of Workers of Greece (TG economy).

behaviour as significant characteristics of corruption. Nevertheless, each party uses, defines or approaches these elements differently, but in any case far more rationally and constructive than in the public discourse.

Comparing the findings with those of the public discourse, the language of the interviewees is not sentimental, aggressive, severe, denunciatory or demagogic, as it is in the public documents that were analysed. However, there are occasionally dramatic and exaggerated expressions, some of which were even mind-blowing. Moralistic rhetoric is present in both public and private discourse.<sup>42</sup>

In conclusion, corruption rhetoric has been systematically used as a 'weapon' against the rival party at whatever cost, and for the representation of the other side as a protector of the peoples' interests.

## Corruption (rhetoric) and populism

In the present article, corruption rhetoric of politicians in public discourse is considered populist, operating primarily as a strategy capable of undermining the morale of political opponents, and secondarily in order to deny responsibility for failure to control corruption, as well as to proactively contest any (possible) claims made against them. But it should be still stressed that in looking at the findings, the conclusions which can be drawn on the topic are limited, as the empirical research used for this analysis was not carried out with the intention of exploring populist discourse.

Although populism has a long history in politics, it only recently attracted the attention of the social and political scientists. The term 'populism' became popular due to the rise of populist leaders in western societies and all around the globe.<sup>43</sup> Their rise is regarded to be often fuelled by widespread public disappointment with existing institutions and dissatisfaction with a deep rooted sense of inequality. Populism has been defined in many different ways and it is generally marked by a high degree of contestability.<sup>44</sup> It is considered as ideology, as political logic and philosophy, as discourse, as strategy, and lately as political style,<sup>45</sup> while sometimes

---

<sup>42</sup> Effi Lambropoulou, "Perceptions of Corruption in Greece. A Comparison of Findings of the First (Documents Analysis) and Second (Interviews Analysis) Project Phase in Greece", in Dirk Tänzler, Angelos Giannakopoulos & Konstantinos Maras, *A Comparison of Findings of the First and Second Project Phase in Bulgaria, Romania, Turkey, Croatia, Germany, Greece and the United Kingdom*, Deliverable No 3, Final Scientific Report 3, pp. 139-199, 'Project: Crime and Culture' (Konstanz: University of Konstanz, October 2008), [http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/docs/STREP\\_Crime\\_and\\_Culture\\_Deliverable\\_3\\_Oktober\\_2008.pdf](http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/docs/STREP_Crime_and_Culture_Deliverable_3_Oktober_2008.pdf).

<sup>43</sup> Benjamin Moffitt, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation* (Stanford University Press, Stanford, 2016); for an overview see *ibid.*, pp. 1-10. See also "It's not just Trump. Authoritarian populism is rising across the West. Here's why", *The Washington Post*, Pippa Norris, March 11, 2016, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/?utm\\_term=.cbf0839db3de](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/?utm_term=.cbf0839db3de).

<sup>44</sup> Benjamin Moffitt & Simon Tormey, "Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style", *Political Studies*, Vol. 62, No.2 (June 2014), pp. 381-397.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 386-394.

it is associated with demagogy,<sup>46</sup> which is though the opposite side of the same coin.<sup>47</sup> Yet the context in which the term is most frequently used today aligns with the definition proposed by Cas Mudde (and Jan Jagers) in *The Populist Zeitgeist*, namely “an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people”.<sup>48</sup>

In Greece too, populism has been approached in various ways which generally corresponds to the previous dualistic context.<sup>49</sup> Surveys that examined the populist character of Greek political parties have set certain criteria for the operationalisation of populism. The main criteria are a) whether the discourse is articulated around ‘the people’, and (b) whether it divides society into two main blocks: the establishment (‘the power block’) and the people (‘the underdogs’).<sup>50</sup> Populism is not a stable core attribute of certain political parties.<sup>51</sup> Various Greek political parties have changed over time from non-populist to populist and the opposite for limited periods of time during the last forty years.<sup>52</sup> The economic crisis has intensified populism, the apex of which is the present coalition government which came to power because of its extreme populist discourse.<sup>53</sup>

In recent years, corruption has been associated with populism; it is regarded as a facilitator of populism, which in turn is regarded as a facilitator of corruption. Corruption and social inequality is exploited by politicians and used to rally public support against ‘corrupt elites’ who do nothing to fix these problems. Populist leaders know how to take advantage of the public resentment of corruption, and a strong anticorruption attitude is a standard in their rhetoric depot.<sup>54</sup> Transparency

---

<sup>46</sup> Michael Signer, *Demagogue: The Fight to Save Democracy from its Worst Enemies* (Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan 2009), pp. 31–71.

<sup>47</sup> A demagogue is a person, especially a political leader who wins support by exciting the emotions of ordinary people (e.g. fear), rather than by having good or morally right ideas. A populist is someone who represents (or wants to represent) the opinions and ideas of ordinary ‘people’, the popular opinion (Cambridge Dictionary).

<sup>48</sup> Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 4 (Autumn 2004), p. 543, <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.

<sup>49</sup> Stylianos Papatheanassopoulos, “Greece: Populism Between Left and Right”, in Toril Aalberg, Frank Esser, Carsten Reinemann, Jesper Strömback & Claes H. de Vreese, eds., *Populist Political Communication in Europe* (New York, London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017), pp. 195-206 with further bibliography (chapter retrieved from ResearchGate, January 2018, pp. 11, [https://www.researchgate.net/publication/322603164\\_Greece\\_Populism\\_Between\\_Left\\_and\\_Right](https://www.researchgate.net/publication/322603164_Greece_Populism_Between_Left_and_Right)); see also Takis S. Pappas, “Why Greece Failed”, *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 2 (April 2013), p. 41, <https://www.journalofdemocracy.org/article/why-greece-failed>.

<sup>50</sup> Yannis Stavrakakis & Giorgos Katsambekis, “Left-Wing Populism in the European Periphery: The Case of SYRIZA”, *Journal of Political Ideologies*, Vol. 19, No. 2 (2014), p. 123. Papatheanassopoulos, “Greece: Populism between Left and Right”, pp. 1-2.

<sup>51</sup> Stijn van Kessel, *Populist Parties in Europe* (Palgrave Macmillan, London, 2015), p. 33; Moffitt & Tormey, “Rethinking Populism”, pp. 381-382.

<sup>52</sup> Papatheanassopoulos, *ibid.* p. 2.

<sup>53</sup> Spyros Plakoudas, “The debt crisis and Greece’s changing political discourse”, *Byzantine and Modern Greek Studies*, Vol. 40, No. 2 (October 2016), pp. 307-314, <https://doi.org/10.1017/byz.2016.10>.

<sup>54</sup> “The Link between Corruption and the Global Surge of Populism”, GAB/The Global Anticorruption Blog, October 6, 2017, Ryan Balisacan, <https://globalanticorruptionblog.com/>.

International's report of Corruptions Perceptions Index 2016 and its relevant Press release maintain that populism is caused by social inequality, and as it has previously argued, social inequality is the cause of corruption.<sup>55</sup> "Corruption and inequality feed off each other, creating a vicious circle between corruption, unequal distribution of power in society, and unequal distribution of wealth".<sup>56</sup>

However, poverty and social inequality are not the cause of corruption and populism, and the reverse is certainly not true.<sup>57</sup> Poverty, social inequality, corruption and populism are in interaction, while corruption dynamics attempt to diminish inequality.<sup>58</sup> Otherwise, if poverty is the cause of corruption, how can be explained corruption practices in developed countries (e.g. Volkswagen 'scandal'; party financing scandals), corruption of mass media, practices used by the big enterprises of the developed countries of the north in order to expand their business activities in the developing countries or the countries of the semi-periphery (e.g. Siemens), market manipulation and wash sales, etc.<sup>59</sup> How can be explained populism in advanced societies not known for their inequality problems or corruption as, for example, in the Netherlands (Partij voor de Vrijheid-PVV/Party for Freedom), in Austria (Freiheitliche Partei Österreichs/Freedom Party of Austria), in Switzerland (Schweizerische Volkspartei/Swiss People's Party) and elsewhere?<sup>60</sup>

It is also argued that populism causes corruption. Despite their anticorruption agenda, populist leaders usually resort to the same corrupt schemes that they previously were against. Finn Heinrich, in his analysis of TI's 2016 report underlines that the populist leaders "use the corruption-inequality message to drum up support but have no intention of tackling the problem seriously."<sup>61</sup> This is because

---

<sup>55</sup> TI Secretariat, *Press release: "Vicious circle of corruption and inequality must be tackled: Rise of populist politicians in many countries is a warning"* (January 25, 2017), [https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016\\_vicious\\_circle\\_of\\_corruption\\_and\\_inequality](https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_inequality).

<sup>56</sup> TI/Transparency International - *CPI/Corruptions Perceptions Index 2016* (January 25, 2017), [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#regional](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#regional).

<sup>57</sup> Daniel Kaufmann, "Myths and Realities of Governance and Corruption", in Klaus Schwab, Michael E. Porter & Augusto López-Claros, eds., *The World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2005-2006. Policies Underpinning Rising Prosperity* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 81-98.

<sup>58</sup> Rothe, "Facilitating Corruption and Human Rights Violations", pp. 461-464.

<sup>59</sup> Frank Marcinkowski & Barbara Pfetsch, "Die Öffentlichkeit der Korruption. Zur Rolle der Massenmedien zwischen Wächteramt, Skandalisierung und Instrumentalisierbarkeit", in Ulrich von Alemann, ed., *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35 (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005), pp. 287-308.

<sup>60</sup> Matthijs Rooduijn, "What Unites the Voter Bases of Populist Parties? Comparing the Electorates of 15 Populist Parties", *European Political Science Review*, June 2017, pp. 1-18.

<sup>61</sup> Finn Heinrich, "Corruption and Inequality: How Populists Mislead People", *Politics and Government* (January 25, 2017), Transparency International, [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_and\\_inequality\\_how\\_populists\\_mislead\\_people](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_inequality_how_populists_mislead_people); "THE CABLE: Anti-Corruption Populists Tend to be More Corrupt, Report Says", *Foreign Policy*, January 25, 2017, by Ruby Mellen, <http://foreignpolicy.com/2017/01/25/anti-corruption-populists-tend-to-be-more-corrupt-report-says/>.



populist governments have a negative impact on the democratic values that prevent corruption. Pippa Norris writes that populism “is likely to erode public faith and confidence in the fairness and integrity of the electoral process and fuel mistrust in many of the core institutions of liberal democracy, including elections as well as mainstream parties, parliaments, the media, and the judiciary”.<sup>62</sup> “Populist leaders tend to reduce their electoral mandates into almost boundless, unchecked, and concentrated power which produces systematic corruption”.<sup>63</sup>

## Corruption and the academic approaches

### Clientelism, corruption and social stability: the dominant view

In general, Greek analysts associate corruption with economic and political development, which, in turn, is associated with political patronage and clientelism. Both have been the main topics of the experts’ discourse since the 1980s, with some variations, and this concept is still dominant. Most studies analyse political corruption.

In political science, clientelism means that the politician [patron] provides various resources or privileges to the voter [client], bypassing the formal mechanisms and regulations for their provision; the client on his/her part, provides political support for the patron. In the international literature, there are several definitions of political clientelism.<sup>64</sup> Hopkin distinguishes between ‘old’ and ‘new’ clientelism. The former is regarded as operating mainly in developing countries and involves patron-client proximity and exclusively selective benefits.<sup>65</sup> In contrast new clientelism entails less proximity in patron-client relations and is characteristic of more advanced economic settings. Although the ‘old’ type of clientelist relations is regarded as a reason for the increase in social inequality and discrimination against people who are not part of intense clientelist networks, the ‘new’ type absorbs social inequalities producing conflicts and strain, and balances the state of confusion and uncertainty through rent seeking.

According to several Greek authors, new clientelism corresponds better to contemporary Greece.<sup>66</sup> It is not regarded as an inherent characteristic in the sense of value or culture but the product of historical events, political organisation and functions of the state mechanism during its development, in which a rational

---

<sup>62</sup> Pippa Norris & Max Grömping, *Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016-2017*, Faculty Research Working Paper Series RWP17-018, ‘The Electoral Integrity Project’ (Sydney: University of Sydney, May 2017), <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1534>; see also Pippa Norris & Ronald Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian Populism* (New York: Cambridge University Press, 2018), pp. 8, 14.

<sup>63</sup> GAB, *op. cit.*

<sup>64</sup> Jonathan Hopkin, *Conceptualizing Political Clientilism: Political Exchange and Democratic Theory*, APSA Annual Meeting, Philadelphia, USA, 31/08-03/09/2006 (2006), p. 2, <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/apsahopkin2006.pdf>.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>66</sup> Christos Lyrintzis, “The Changing Party System: Stable Democracy, Contested ‘Modernization’”, *West European Politics*, Vol. 28, No. 2 (2005), p. 248.

and general mechanism of redistributing social wealth, welfare benefits and social protection was missing.<sup>67</sup> These views express an instrumental function of clientelism and corruption that eventually operate in favour of social stability in Greece. In contemporary society the new form also refers to organised interests (e.g. trade unions, high-income voters), which provide political support (e.g. through the media, financing, or other means) to certain politicians or parties for certain privileges and benefits and is associated with the expansion of the role of the state in the economy and society until the mid-1990s.<sup>68</sup>

Apart from clientelism, other experts attribute the high level of corruption in Greece, which is regarded as a given, to the 'weak civil society' due to the low social capital.<sup>69</sup> They consider Greece's social capital to be low because of the low level of trust in the relations between citizens and the state.<sup>70</sup> Low levels of trust indicate that they are reinforced by the persistence of clientelist relations, which are regarded as a form of 'negative' social capital. However, social capital in Greece is neither defined nor measured sufficiently,<sup>71</sup> because social capital in general has not been measured in any common way.<sup>72</sup> This is due to the heterogeneity of its very definition. Therefore, consensus concerning measurement has not yet been reached. The Greek researchers do not exactly broach this issue as they didn't with clientelism and corruption, even though clientelist relationships exist to some degree and in various forms in all modern societies,<sup>73</sup> because they look for differences and not for similarities with the developed countries of the West.

Most studies begin with the peculiarities under which the Modern Greek state was formed after liberation from the Ottoman occupation –a starting point that shapes the outcome of the examination. According to some of these, the main difference is that parliamentarism was established in Greece before industrialisation, contrary to other European countries. During the industrialisation era, Greece, along with the rest of the Balkan countries, was under Ottoman rule. The 'premature' institution of parliamentarism in the country without the respective development of productive forces led, among other things, to the formation of a strong state and a weak civil society.<sup>74</sup> Corruption turned out to be one of the negative effects of this system.

---

<sup>67</sup> Nikos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America* (Athens: Themelio 1987, in Greek from the original in English, New York: St. Martin's Press, 1986). Konstantinos Tsoukalas, *State, Society, Labour in Post-War Greece* (Athens: Themelio, 1987). George Mavrogordatos, *Between Pityokampes and Prokroustes: Corporate Interests in Contemporary Greece* (Athens: Odysseas, 1988).

<sup>68</sup> Hopkin, *op. cit.*, pp. 8-10.

<sup>69</sup> Nikoleta Jones, Chrisovaladis Malesios, Theodoros Iosifides & Costas M. Sophoulis, "Social Capital in Greece: Measurement and Comparative Perspectives", *South European Society and Politics*, Vol. 13, No. 2 (2008), pp. 175-193.

<sup>70</sup> *Science and Society*, "Social Capital", Vol. 9, No. 16 (Spring-Summer 2006).

<sup>71</sup> Cf. the exemplary study of Ilias M. Poupou, *Social Capital in Greece* (Athens: Centre of Planning and Economic Research/KEPE, 2010).

<sup>72</sup> Martin Paldam & Gert Tinggaard Svendsen, "An Essay on Social Capital: Looking for the Fire Behind the Smoke", *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, No. 2 (June 2000), pp. 339-366.

<sup>73</sup> Simona Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (Cambridge/UK et al. Cambridge University Press, 2001).

<sup>74</sup> Dimitris Sotiropoulos, "A Colossus with Feet of Clay: The State in Post-Authoritarian Greece", in Harry J. Psomiades & Stauros Thomadakes, eds., *Greece, the New Europe and the Changing International Order* (New York: Pella, 1993), pp. 349-365.

From a variety of analyses it is apparent that a complex scheme of interrelated ideas is reproduced in the discourse of specialists, such as clientelism, patronage, weak civil society, low social capital, and a low level of trust, resulting in corruption and the reverse. Accordingly to them, clientelism absorbs social inequalities<sup>75</sup> and operates as a redistribution mechanism because the resources are not accessible by all.<sup>76</sup>

Contrary to clientelism elite integrity has not attracted any special attention by the Greek social scientists. The same applies to contemporary bibliographies of corruption, where elite integrity and accountability are not mentioned. For example, elite integrity in relation to corruption has been measured by Wayne Sandholtz and Rein Taagepera,<sup>77</sup> as suggested by Welzel and his associates,<sup>78</sup> and approved by the World Values Survey. Elite integrity focuses primarily on how well the political elite –individuals as well as parties– have been able to establish and preserve integrity towards the business and financial elite. It is supposed to indicate not only legal but also normatively ethical behaviour. Elite integrity is regarded as an expression of the ‘rule of law’, distinguishing effective democracy from formal democracy.<sup>79</sup> According to the existing views in the Greek literature, the ruling elite of the country has not been an organic link to the Greek people, but a group having various interfaces and dependencies with western capital and foreign forces.<sup>80</sup> This is why Greek capital has always been ‘bigger’ than the internal capital accumulation.<sup>81</sup>

### ***Other approaches***

Other approaches with less effect, in the main casuistic and ontological interpretations, follow the same concept, focusing on the modern or post-modern state, the political system and globalisation. In these studies, corruption is described as a symptom either of development, moral decay of authority or crisis of society, namely as a cause and result.<sup>82</sup>

---

<sup>75</sup> Mouzelis, *op. cit.*

<sup>76</sup> Maria Petmesidou, “Social Protection in Southern Europe: Trends and Prospects”, *Journal of Area Studies*, Vol. 9, No. 4 (1996), pp. 95-125; Lyrintzis, *op. cit.*

<sup>77</sup> Wayne Sandholtz & Rein Taagepera, “Corruption, Culture, and Communism”, *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1 (2005), pp. 109-131.

<sup>78</sup> Welzel, *op.cit.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Panagiotis Kondylis, *The Causes of the Decline of Modern Greece* (Athens: Themelio, 2011).

<sup>81</sup> European Parliament, Parliamentary questions, 27/06/2011, E-006139/2011, Question for written answer to the Commission, Rule 117, Andreas Mölzer (NI), Subject: Greek Prime Minister speculating against his own country, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-006139+0+DOC+XML+V0//EN>; and the four lines Answer given by Mr. Rehn on behalf of the Commission, Parliamentary questions, 15/09/2011, E-006139/2011, OJ C 128 E, 03/05/2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-006139&language=EN>.

<sup>82</sup> Kleomenis Koutsoukis & Pantelis Sklias, eds., *Corruption and Scandals in Public Administration and Politics* (Athens: I. Sideris, 2005).

The rest are legal studies referring to activities like preventive and pre-conventional judicial control, making suggestions for laws' amendments, and examining the roles of specific institutions (e.g. Ombudsman, General Inspector of Public Administration, etc.) on fighting corruption.

## Corruption rhetoric in the Media

For the media rhetoric, articles were initially analysed from three daily newspapers of high circulation, as well as broadcasts from a radio station with good ratings, for a time period of three full years (2003-05) before the start of the first phase of the empirical research (2006-07). Later on, the biggest case that concentrated the interest of the media after Siemens was the Novartis 'scandal', as previously referred to. It monopolised the Press release headlines and front pages, as well as the headlines and main articles of online newspapers. Both have been analysed, when the tension and sensationalism of political and media discourse were at its peak (January, November 2017; February, March 2018).

Regarding the project research, it was found that the Media dealt with corruption as a news story, valuable for its threshold and personalization ["mud-slinging attack", "the Frankenstein of corruption"]. It is described as a social illness, the curing of which needs the commitment of the citizens. Occasionally the discourse reverted to condemnation against the administration and society as a whole ["a country with thousands of corrupt employees (civil servants)...because they don't have before them citizens, real citizens"; "Greece belongs to reigning European corruption champions"; "society in sepsis/decay and corruption", "corruption lives and reigns"].<sup>83</sup> In this sense, politics' and the media's approaches coincide, since the former calls for society's "alertness" and puts the blame wherever is convenient [i.e. public administration: "corruption in public services is wild", the main opposition party: "the mire has a name"-meaning the name of the governing party], while the latter holds society or justice responsible and according to circumstances' politics reproduces the fervent political discourse ["blame", "shame"; "the weak Greek state and the weak public administration", "the network: a decentralisation of corruption"; "Sentences – caress to corruption"].<sup>84</sup> Therefore, while facts and figures are disregarded, the particularities of the problem in the country remain vague and everyday theories prevail.

The political affiliation of the media, in particular of newspapers at that time, continued to manifest itself in periods of high political tension, including pre-election periods, while now digital and social media have joined the game. They

---

<sup>83</sup> Effi Lambropoulou, Nikos Papamanolis, Stella Ageli & Eleftheria Bakali, *The Construction of Corruption in Greece. A Normative or Cultural Issue?*, Discussion Paper Series No 6 (Konstanz: University of Konstanz, 2007), pp. 13-14, 'Project: Crime and Culture', <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/papers.htm>.

<sup>84</sup> Lambropoulou, *Greece: State of the Art Report*, pp. 10-11, 18-19.

have largely contributed to the recycling of populist political discourse. In 2017 and 2018, the political discourse and criticism became personalised, while its reflection on the media has been expressed into an open propagation either for or against the governmental manipulations. “The vehicles of bribery”; “A mega bomb blasted”; “Three ministers bribed by Novartis”... “More ministers are entangled in the scandal” (in both cases they refer to former ministers, E.L.); “All ten under the microscope”; “ND’s Nervous breakdown” (the main opposition party, E.L.); “Catharsis of the scandal is demanded by the citizens”.<sup>85</sup>

As with the MPs, three columnists were interviewed in order to compare their views with the public discourse of the media on the issue. All three columnists had over 20 years of working experience, while one of them was general secretary of the Journalists’ Union of Athens Daily Newspapers, and has served a total of 10 years on the administration council of the Union.

The media representatives define the phenomenon as “social, political, and cultural”, with ranging seriousness (petty – grand corruption), “an exchange which is not necessarily monetary and not always illegal” (in terms of law), in any case money is very often at the core of the exchange. They regard corruption as inherent to the capitalist system of western democracies [“the political-economic system cannot live without corruption”].<sup>86</sup>

Comparing the media’s discourse and the journalists’ discourse, more differences than similarities were noted. The media rhetoric referred to specific cases, either for scandalisation or exercising a demolishing critique primarily against the country and secondarily against a political group, and only occasionally to clarify and inform with respect to the general issue. Sharp criticism was expressed especially after the publication of European and international reports.<sup>87</sup>

The interviewees approach the issue less from its commercial scandalous point of view and more from its socio-political one. Corruption is not regarded as a social illness but as a social phenomenon formed in historical process and defined by the culture of the country, which is associated with the development of political systems and economic interests as well. In contrast, with the media publications the interviewees are very sceptical about the CPI’s (Corruption Perceptions Index) results and the position of Greece.

---

<sup>85</sup> Press release headlines and front pages, as well as online newspapers Headlines and articles in January & November 2017, February & March 2018, from *Athens News Agency-Macedonian Press Agency*, *Newspapers: Avgi, Dimokratia, Efimerida ton Synaktton, Eleftheros Typos, Ethmos, Fileftheros, Kathimerini, Ta Nea, websites Kontranews, Liberal*.

<sup>86</sup> Effi Lambropoulou, Nikos Papamanolis, Stella Ageli & Eleftheria Bakali, *Views on Corruption in Greece: Between “Low Morals” and a “Culture of Compromise”*, Discussion Paper Series No 12 (Konstanz: University of Konstanz, 2008), pp. 16-17, ‘Project: Crime and Culture’, <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/papers.htm>. (Athens: I. Sideris, 2005).

<sup>87</sup> In particular the first reports of TI-CPI, and GRECO/Group d’Etats Contre la Corruption, Evaluation Report on Greece, *Eval I Rep (2001) 15E*, May 17, 2002; GRECO, *Eval II Rep 9 (2005) 6E*, December 9, 2006 (Strasbourg: Council of Europe), all reports at <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

## Media deregulation and political affiliations

A good example where inequality and populism are not necessarily interrelated is in media privatization and deregulation, which also displays the connections between economic interests and governments. More broadly, the deregulation of the state broadcasting monopoly in the late 1980s led to an expanded commercialisation of the whole media sector. The Greek Press faced “the biggest challenge in its history”:<sup>88</sup> increasing competition from electronic media and the need to control the publishing tools offered by new technologies. The rise to the challenge required the reform of traditional publishing goals and marketing strategies.

As in many other countries, the publishers and business magnates who involve themselves in other areas of business, including oil and petroleum products, shipping, banking, real estate, and hotels and leisure, have intruded on the broadcasting landscape only to dominate it after some time. The broadcasting commercialisation resulted in more channels, advertising, domestic productions and programme imports. Thus, from a broadcasting environment with two public TV channels and four public radio stations nationwide, in the early 1990s, an overpopulated environment of 160 private TV channels and 1,200 commercial radio stations was created.<sup>89</sup> All TV stations have faced financial problems, so one would wonder about the real motives of their owners.<sup>90</sup> Since the mid-1990s, there have been various efforts by the governments to regulate the sector but without much success. Many TV licenses continued to operate with periodic renewals until recently. This issue will be extensively analysed below.

Several authors believe that the Greek state is used by the private interests more than the market as a field to maintain their business, in particular in the area of public works.<sup>91</sup> This context helps explain why the power of the media has increased to such a degree, contrary to the power of the market.<sup>92</sup> The deregulation of broadcasting has expanded the traditional relations that existed between the government and the Press to the domains of radio and television.

The financial profits from broadcasting are not the only motivating factors of business people who invested a lot of money in the small Greek market.<sup>93</sup> The entry

---

<sup>88</sup> Fotini Papatheodorou & David Machin, “The Umbilical Cord that Was Never Cut. The Post-Dictatorial Intimacy between the Political Elite and the Mass Media in Greece and Spain”, *European Journal of Communication*, Vol. 18, No. 1 (March 2003), pp. 41-42.

<sup>89</sup> Stylianos Papathanassopoulos, “The Decline of the Newspapers: The Case of the Greek Press”, *Journalism Studies*, Vol. 2, No. 1 (2001), p. 113. <https://doi.org/10.1080/14616700120021838>.

<sup>90</sup> “Publishing groups want haircut in their debt. How much do they owe?”, *The.Paper.gr*, November 23, 2013, <http://thepaper.gr>

<sup>91</sup> Stylianos Papathanassopoulos, “Public Service Broadcasting and Deregulatory Pressures in Europe”, *Journal of Information Science*, Vol. 16, No. 2 (April 1990), pp. 113-120. Kostas Vergopoulos, *The Plundering of Wealth* (Athens: Livanis, 2005).

<sup>92</sup> Papathanassopoulos, *op.cit.*

<sup>93</sup> Stylianos Papathanassopoulos, “The Development of Digital Television in Greece”, *Javnost - The Public*, Vol. 14, No. 1 (2007), p. 95.

of construction companies, shipping companies and various business concerns in the media market provided the opportunity to use politics, through the influence of public opinion, in order to serve their entrepreneurial interests and strategies.<sup>94</sup> Media ownership became the means and, at the same time, the guarantee for profits in other business areas.

Naturally, the dependency of political communication on the media and in particular on television all over the world should not be overlooked. The columnists interviewed stressed that politicians are captured between the prevalent image which is promoted by the media and the alleged demands of their electorate.<sup>95</sup> The result is a lack of political courage to enforce measures of transparency in broadcasting with the repeated justification of the 'political cost'.

The MPs also noticed that politicians in general, due to the prevailing distrust and discredit of citizens as a result of their opportunistic practices and economic scandals (i.e. Koskotas case) in the late 1980s, are no longer financially or in any other way supported by their voters. This along with the big districts and subsequent expensive pre-election campaigns has made politicians dependent on private donors and interests. It has led to the 'Americanisation' of political communication,<sup>96</sup> making television the main player in communication and helping to win the vote especially during the pre-electoral periods.<sup>97</sup> In this context, mutual 'facilitations' are regarded as an essential component of the game.

The economic crisis has proved disastrous for the Greek private media, in particular the media companies not involved in any other enterprises. They face strong competition, high operating costs, high taxation and lack of liquidity. Most of them have closed and a large number of journalists and technicians lost their jobs in a market suffering from high unemployment rate (21-27.5%).<sup>98</sup> This resulted in a high drop in salaries for those employed, stronger pressure, dependence, and fear, since hundreds of unemployed media personnel would take their job for a much lower wage.

---

<sup>94</sup> Daniel C. Hallin & Stylianos Papathanassopoulos, "Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective", *Media, Culture and Society*, Vol. 24, No. 2 (March 2002), p. 178.

<sup>95</sup> Lambropoulou, Ageli, Papamanolis & Bakali, *The Construction of Corruption in Greece*, *ibid.*

<sup>96</sup> Ralph Negrine & Stylianos Papathanassopoulos, "The 'Americanization' of Political Communication. A Critique", *The Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol. 1, No. 2 (March 1996), pp. 45-62.

<sup>97</sup> See more in Stylianos Papathanassopoulos, "Election Campaigning in the Television Age: The Case of Contemporary Greece", *Political Communication*, Vol. 17, No. 1 (2000), pp. 47-60.

<sup>98</sup> From 12% in 2010 to 28% in 2013; 21% in March 2018 according to ELSTAT (Trading Economics, National Statistical Service of Greece, *Greece Unemployment Rate 1998-2018*, <https://tradingeconomics.com/greece/unemployment-rate>), while according to the Institute of the Greek General Confederation of Labour to 27.5% (Institute of Labour - Greek General Confederation of Labour, *Press Release*, March 22, 2017).

Given the economic situation of the country and in order to derive revenues, as well as to assert control over them, the new government—elected in January 2015—held a much-debated auction for licenses of TV broadcasting nationwide at the end of August 2016. It intended to give only four nationwide TV licenses despite the severe criticism. The sealed-bid auction process was conducted under strict rules and security measures with the participation of eight contenders. It was supervised by a special committee composed of academics and senior state officials. The starting price for each license valid for a decade was set at three million euros. The process lasted three days and nights to be tendered to business moguls (i.e. ship-owners and construction companies)<sup>99</sup>. The government happily announced that for the first time in three decades Greece is receiving revenue from private television channels. It raised 246 million euros (275 million US dollars) from the marathon bid.<sup>100</sup>

However, opposition parties, representatives of the 'old' media system, academics, jurists and other critics questioned the legitimacy and transparency of the auction process. They accused the government of attempting to control the media by granting licenses to businessmen who have close ties with the ruling Radical Left party and ousting others.

Few days after the auction, the State Council, Greece's supreme administrative court, ultimately admitted the appeals of the operating television channels (mid-September 2016) and some days later, on October 26, examining the case, considered the law unconstitutional under which the contest was conducted, rendering it invalid. According to the Constitution the auction can only be carried out by the National Council for Radio and Television, an independent administrative authority that supervises and regulates the radio/television market, founded in 1989 (Arts 15, 101A). Finally after one year, in November 2017, a new tender was announced which is going to be carried out between March and May 2018.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Evangelos Venizelos, *TV Landscape: The Difficulties are Starting Now*, September 4, 2016, <https://evenizelos.gr/409-mme/articles/2016/5413-2016-09-04-06-26-08.html>.

<sup>100</sup> "Greece Cuts TV Channels from Eight to Four in Controversial Licence Auction", *The Guardian*, September 2, 2016, <https://www.theguardian.com/media/2016/sep/02/greece-tv-channels-licence-auction>; "Greece Culls TV Stations, Selling just Four Private Licences", Reuters, September 2, 2016, by Renee Maltezou, <https://www.reuters.com/article/greece-media-auction-idUSL8N1BE1DE>.

<sup>101</sup> "Greek Top Court Says Government-Led Auction on TV Licenses is Flawed", *Reuters*, October 27, 2016, <https://www.reuters.com/article/greece-media-ruling/greek-top-court-says-government-led-auction-on-tv-licenses-is-flawed-idUSL8N1CV64G>; "The Competition for TV Licenses", *Liberal*, January 1, 2017, <http://www.liberal.gr/arthro/103942/epikairoti/2016/o-diagonismos-gia-tis-tileoptikes-adeies.html>; "The Greek State Council's Decision on the Controversial Television Licensing Law", CST online, February 3, 2017, by Katerina Serafeim, <https://cstonline.net/the-greek-state-councils-decision-on-the-controversial-television-licensing-law-by-katerina-serafeim/>. Until July 2018 the tender has not been announced.



## Media consolidation

One of the major effects of the deregulation in the media sector is the concentration of media ownership (alias consolidation).<sup>102</sup> This concentration is an imminent danger to diversity and plurality in the media and there is also a damaging impact on the range and quality of the work that journalists produce. Even a small country like Greece has experienced media consolidation, which, along with its integrity, was strongly questioned by all the interviewees who participated in this research, especially the columnists. Despite the large number of outlets, five private channels that belong to conglomerates with activities in many sectors of the economy dominated until 2011 the scene.<sup>103</sup>

The International Federation of Journalists/Europe already in 2006 has stated that the market itself cannot protect pluralism and diversity. The public's need to be properly informed means that information services must be regulated beyond the market framework of ratings, profits and commercial objectives.<sup>104</sup>

Research has shown various effects that different levels of concentration can have on the pluralism and diversity of the media programs and content, such as a) diminishing of choice and diversity in the number of titles or outlets, as well as of programming quality; b) mainstreaming of the remaining titles in order to maximize audiences; c) editorial concentration: media content is produced in one central place and distributed to local audiences, which lowers diversity of opinion; d) standardization of (cultural) content; e) influence of owners, as well as advertisers and other economic interest groups on media content.<sup>105</sup> Applying the above to certain topics of interest, from corruption allegations and crime, to economy and foreign policy the form of the media discourse can be crucial to public opinion and politics.

In 2001, a new provision was added to the Greek Constitution (Article 14[9]), according to which the owners of private mass media are not allowed to participate in public procurements. Both big parties, ND and PASOK, agreed to this provision, aiming at promoting transparency and in 2005, Parliament issued a law implementing this constitutional provision (Law 3310/2005; known as Main Shareholder Act).<sup>106</sup> The law required media companies to have registered shares held by individuals. As far as television and radio are concerned, there was a clause according to which foreign companies from a country, where there is no

---

<sup>102</sup> See the seminal work of Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, 1983, as has been revised and expanded in 2007 (*The New Media Monopoly*, Boston, Mass: Beacon Press).

<sup>103</sup> Mega, Alpha, Alter, Ant1, and Star; Nikos Leandros, "Media Concentration and Systemic Failures in Greece", *International Journal of Communication*, Vol. 4 (2010), pp. 891-895, <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

<sup>104</sup> European Federation of Journalists, *Media Power in Europe: the Big Picture of Ownership* (Brussels: International Federation of Journalists International Press Centre), p. 7, <http://www.ifj.org/nc/news-single-view/browse/6/backpid/59/article/media-power-in-europe-the-big-picture-of-ownership/>.

<sup>105</sup> Zrinjka Peruško, "The Link That Matters: Media Concentration and Diversity of Content", Chapter 13, in Beata Klimkiewicz, ed., *Media Freedom and Pluralism: Media Policy Challenges in the Enlarged Europe* (Budapest: Central European University Press, 2010), pp. 261-273, <http://books.openedition.org/ceup/2184>.

<sup>106</sup> It has amended the Law 3021/2002.

obligation for shares to be registered until a natural person is identified as owner, may be authorised under certain conditions to hold up to 15% of the capital of a company owning a radio or television station. The European Commission reacted immediately and warned that the law violates EU competition legislation.<sup>107</sup> The Greek government replied that the law implements the respective constitutional provision, which is superior to EU law. An ardent supporter of this opinion was the then Minister of the Interior and law professor, and now President of the country, Mr. Prokopsis Pavlopoulos.<sup>108</sup> Nevertheless, the government backed down and amended the law according to the European Commission's instructions (Law 3414/2005), under pressure from the European Commission which would otherwise refer the matter to the Court of Justice of the European Union (CJEU).<sup>109</sup>

Another serious effect of deregulation is that public broadcasting cannot compete against the massive resources that large or global media groups can draw on to develop programming, acquire rights, for sport, for example, and other programming with its limited finances. In Greece, for example, simply the entry of private channels and not of global media groups into the country was catastrophic for the Hellenic Broadcasting Corporation (ERT), a public broadcaster. According to media researchers, few other public broadcasters in Europe have suffered so much from the advent of private TV.<sup>110</sup>

In summary, the media situation in Greece over the last thirty years has come about because of the general developments in the political and economic fields, as well as the respective trends all over the globe. It is also related to the applied pressures on the governments for media modernisation (deregulation); finally it is the result of the strong economic interests for making profits.

As already mentioned, the economic crisis had a strong impact on the media landscape,<sup>111</sup> bringing new entrepreneurs in the media market and led to expansion of electronic and print media. Nevertheless, the structure of ownership hasn't changed to a pluralistic one, but it remains oligopolistic with strong cross-ownership across media formats.<sup>112</sup> Most media outlets provide fair and balanced news

---

<sup>107</sup> European Commission - Press Release IP/05/987 - *Freedom of establishment and capital movements: Commission scrutinises Greek restrictions on media ownership* (Brussels, July 20, 2005), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-987\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-987_en.htm?locale=en).

<sup>108</sup> "Group Fire against the 'Main Shareholder'. Discussion on the Bill's Articles", ANTI1News, January 20, 2005, <http://www.ant1news.gr/news/Politics/article/100460/syztitisi-epi-ton-arthron>.

<sup>109</sup> Possibility provided by Art. 226 of the EU Treaty of Nice (changed to Art. 258 of the Treaty of Lisbon): European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13/12/2007, 2008/C 115/01, <http://www.refworld.org/docid/4b17a07e2.html>.

See also, "From the Main Shareholder to the Crisis. Updated: The Different Landscape", *Eleftherotypia*, July 24, 2009, Christos Zervas, <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=56962>.

<sup>110</sup> Papatthanassopoulos, "The Development of Digital Television in Greece", p. 95; see also Graham Murdock & Peter Golding, "Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europe", *Journal of Media Economics*, Vol. 12, No. 2 (1999), pp. 117-132.

<sup>111</sup> It is estimated about 120 analogue private TV stations operate with a national, regional or local license, and approximately 950 radio stations, which means 25% and 21% less than in 2000s respectively. However, the data could not be verified.

coverage of the range of different political positions. However, private media are more selective in their reporting and sensationalism.<sup>113</sup> Today, media outlets include the new social media, several of which unfortunately play a major role in promoting partial information. Corruption issues cannot attract the interest of the people as in the past due to the economic strain they experience, thus the occasional presentation in the popular media must be more sensational and populist than previously.

In conclusion, in a small market like the Greek one, even though media owners appear to pay for the media product, this takes place because they have benefits in other areas of the economy, which are much more profitable than in the media.<sup>114</sup> The interviewees regard it as an example of a state-sponsored capital which has privileged relations with political power. In this context, corruption /anticorruption rhetoric can be regarded as an instrument to facilitate exchanges between media and politics.

## Legislation and law enforcement concerning corruption

During the last twenty years Greece has employed a robust anticorruption legislation concerning the public as well as the private sector. It has also ratified all the relevant conventions of the European Union, the Council of Europe, the Organisation for Economic Co-operation and Development and the United Nations, integrating them gradually in the national legislation. In addition, successive laws have been issued for transparency in party financing, and against political corruption. On its own initiative Greece also established several institutions for the prevention and control of corruption in the public services. Examples include: the Police Division (i.e. Service) of Internal Affairs (DEY) in April 1999 with further authority to investigate charges of bribery and extortion of all civil servants; the General Inspector of Public Administration (GIPA) in December 2002; an extension of the Ombudsman's responsibilities in January 2003 and many others.<sup>115</sup>

However, the more the country improves its normative and administrative instruments to prevent corruption and promote transparency, the lower its score at the CPI. In particular, Greece's score on the CPI went down from 5.05 to 5.01 in the period from 1988-1996 and plummeted in following years down to 3.8 in 2009. During the economic crisis, the score fell further to 3.4 in 2011 (80th place out of 183 countries), with a slight increase in 2012 to 3.6/36 (but still in 94th place out of 174 countries).<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Dimitris A. Sotiropoulos, Asteris Huliaras & Roy Karadag (Coordinator), *Greece Report: Sustainable Governance Indicators 2017* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung), <http://www.sgi-network.org/2017/>.

<sup>113</sup> Sotiropoulos, Huliaras & Karadag, *Greece Report. Sustainable Governance Indicators*, pp. 2-3, 23.

<sup>114</sup> Stylianos Papanassopoulos, "Media Commercialization and Journalism in Greece", *European Journal of Communication*, Vol. 16, No. 4 (December 2001), p. 519.

<sup>115</sup> With the institution of National Coordinator in 2013 and its replacement by General Secretariat in 2015, some of their authorities have been transferred to the new Body.

<sup>116</sup> Until 2012 the score scale was ranging from 0 (perceived to be highly corrupt) to 10 (perceived to have low levels of corruption). In 2012 the scale changes to 0 - 100, where 0 means that a country is perceived as highly corrupt and 100 means it is perceived as very clean. A country's rank indicates its position relative to the other countries and territories included in the index.

Despite the low ranking of Greece in the TI's index, the results of the European Values Surveys of 1999/2000 and 2008, show that over 90% of Greeks considered 'corruption-bribery' in the group of highly disapproved behaviours,<sup>117</sup> over 83% confirmed that citizens must always abide by the law (in 2010 the rate is 81.3%), and over 87% criticized behaviours such as "cheating on taxes" and "not paying fare". Irrespective of the fact that Greece didn't participate in the next three ESS rounds (2012, 2014, 2016), there are no questions about corruption, bribery, cheating on taxes etc. in EVS, only about law-abiding behaviour. Thus, no information about the recent trends during the years of the economic crisis is available.

The often-used argument by the national experts about the low scores concerns the 'non-enforcement' and/or the 'inefficient' implementation of measures and improvements. These scores are not based on empirical research and hard data (e.g. case records, disciplinary decisions), but rather on observed legislative problems. Meanwhile, Justice Statistics reveal that the number of 'crimes against duties and service' has been for a long time very low; they represent 0.01-0.02% of the total recorded offences between 1980 and 2005, while from 2006 to 2016 these crimes range from 0.04-0.12%,<sup>118</sup> and 0.09-0.12% of the convicted after 1998.<sup>119</sup>

Similar are the findings of the various control bodies against corruption. During the period 2011-2016 only a low rate of the 8,614 cases<sup>120</sup> which have been submitted to the General Inspector of Public Administration, referred to corruption; they represented 0.6-4% of all cases.<sup>121</sup> The rate was even lower between 2004 and 2010, but in any case it has to be taken into account that the field was not overregulated, as it is now, which directly affected prosecutions and convictions.<sup>122</sup> The Ombudsman and the Inspectors-Controllers Body for Public Administration (SEEDD) have made few general references to 'corruption' that were actually maladministration cases.<sup>123</sup> And, according to the Police Division

---

<sup>117</sup> EVS (2012), *European Values Study 1999 – Greece*, GESIS Data Archive, Cologne, 2012, ZA3801, Data file Version 3.0.1, v231; EVS (2010), *European Values Study 2008 – Greece*, GESIS Data Archive, Cologne, ZA4776, Data file Version 2.0.0, v239.

<sup>118</sup> NSSG/National Statistical Service of Greece-ELSTAT, *Justice Statistics 1980-2016* (Athens: National Printing Office 1980-1996), since 1997 only online, <http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>, Table B1 crimes.

<sup>119</sup> NSSG, *Justice Statistics 1980-2010*, Table B4 convictions. The last date of the published convictions from the Statistical Service is 2010.

<sup>120</sup> GIPA/General Inspector of Public Administration, *Annual Report 2016* (Athens, September 2017), p. 31, all reports at: <http://www.gedd.gr/>.

<sup>121</sup> GIPA, *Annual Report(s) 2013* (June 2014), p. 39; 2014 (June 2015), p. 43; 2015 (July 2016), p. 32; 2016 (September 2017), p. 38.

<sup>122</sup> GIPA, *Annual Report(s) 2011* (July 2012), pp. 28, 39; 2012 (July 2013), pp. 26-27.

<sup>123</sup> Ombudsman, *Annual Report 2010* (Athens: National Printing Office, March 2011), p. 91; *Annual Report 2014* (January 2015), pp. 106-108, all reports at: <http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>. SEEDD/Inspectors-Controllers Body for Public, *Annual Reports 1998-2005*, pp. 4-8; 2006-09, pp. 4, 9, 11-13; 2010, pp. 23-24; 2011, pp. 8-9; 2012, pp. 10-11, Ministry of Administrative Reform and E-government, ed. (Athens: National Printing Office), all reports at <http://www.seedd.gr/>.

of Internal Affairs' Reports,<sup>124</sup> from 1999 until 2012 only a small part of police personnel and civil servants were subject to criminal prosecution for corruption, such as bribery (max. 13.4%) and breach of duty (2.1-27%, n: 38).<sup>125</sup> In the following years criminal prosecutions appeared to increase because more offences have been included in the category of 'corruption crimes'. Bribery and breach of duty still, however, represent 16-20.1% of the prosecutions against police personnel and civil servants in 2015, and 8-15% in 2016.<sup>126</sup> Furthermore, in the 2015 and 2016 Inspectors-Controllers reports—where all prosecutions (from drug use to moonlighting) made against civil servants and police officers and categorised under 'corruption crimes' are included (n: 267 and 310 respectively)—bribery, disloyalty, embezzlement, forgery and money laundering represent 10.7% and 13.4% of the prosecutions.<sup>127</sup>

Finally, the issuing of Law 4152 in May 2013 introduced a National Coordinator on anti-corruption, along with a supporting Committee and an Advisory Body. For the institution it was taken into account the general framework of the 'Roadmap for the fight against corruption',<sup>128</sup> which was a governmental commitment and an integral part of the Memorandum of Understanding signed in 04.10.2012, between the representative of the European Union Task Force for Greece (TFGR),<sup>129</sup> and the Ministries of Administrative Reform and e-Governance, Finance, Justice, and Public Order. The National Coordinator was directly accountable to the Prime Minister and was Head of 12 competent control services and independent authorities involved.

The TFGR focused its attention, among others, on "helping the various Greek institutions involved with anti-money laundering and financial crime to coordinate better their efforts, especially as regards the use of Anti Money Laundering information to fight tax evasion".<sup>130</sup> In its second quarterly report it notes that "of special relevance will be benchmarks on debt collection, audits of High-Wealth Individuals and Large Taxpayers and on the adoption of a legal and procedural framework to combat corruption in the tax administration".<sup>131</sup>

---

<sup>124</sup> DEY/Police Division of Internal Affairs, *Annual Report 2012* (Athens: Ministry of Public Order and Citizens' Protection), pp. 31-36, all reports at: [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=49&Itemid=40&lang](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&Itemid=40&lang).

<sup>125</sup> DEY, *Annual Report(s)* 2004, p. 26, Fig. 2, (Athens: Ministry of Public Order /MPO, 2005); 2010, pp. 29-31, Tables 7, 8; 2012, pp. 27-28, Tables 7, 8 (Athens: MPO, 2011).

<sup>126</sup> DEY, *Annual Report(s)* 2015, pp.43, 70-72 (Athens: MPO, March 2016); 2016, pp. 75-78 (Athens: MPO, March 2017).

<sup>127</sup> See SEEDD, *Annual Reports 2015/16*, pp. 344, 346-347; 2016/17, pp. 273-274.

<sup>128</sup> See Ministry of Justice, *'Transparency': National Action Plan against Corruption*, January 2013, (Athens: MoJ), [http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=20z-Lk2\\_sw%3d&tabid=253](http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=20z-Lk2_sw%3d&tabid=253).

<sup>129</sup> The European Union Task Force for Greece was launched by President Barroso in July 2011 to provide and coordinate the technical assistance that Greece needs to comply with its commitments in relation to its economic adjustment programme, and to accelerate the absorption of EU funds. The assistance focuses on measures to enhance competitiveness, growth and employment.

<sup>130</sup> TFGR - Task Force for Greece, European Commission, *Second Quarterly Report* (March 2012), p. 14, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/qr\\_march2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/qr_march2012_en.pdf).

<sup>131</sup> TFGR, *Second Quarterly Report*, p.13.

In March 2015 the new government replaced the National Coordinator with the General Secretariat against Corruption with approx. 30 employees being in charge of a general secretary under the Deputy Minister of Justice (Law 4320/2015). This is the recent culmination of the Greek government(s) efforts against corruption.

Greece's very low score on the CPI index, regardless of its attempts to facilitate transparency, to establish numerous control bodies, its high disapproval ratings by citizens, and the endless criticism from the media is not easy to initially explain on first sight. Some studies, however, note that moral disapproval of corruption does not necessarily associate with willingness to make a complaint about it,<sup>132</sup> or that the followed behaviour (everyday behaviour) does not necessarily coincide with the legitimising of corruption.<sup>133</sup> This is true, but it is also true that CPI is judged increasingly in terms of economic development.<sup>134</sup> Corruption is treated primarily as a problem of political and economic liberalization and is used in considering a nation-state's mark in the index of economic freedom.

One of the main data sources for the construction of CPI is the Sustainable Governance Index (SGI) of Bertelsmann Stiftung. The SGI instrument contains a range of indicators of executive capacity and executive accountability rated by national experts, in order to present those countries that show the best governance performance and those countries that show deficiencies. Thus, while in 2011 the score of Greece in governance was 4.54 (SGI ranking 31st out of 31 countries), three years later, in 2014, in the middle of the crisis, the governance score increased slightly to 4.91 (38th out of 41 countries), whereby executive accountability changed from 4.93 to 5.6 and executive capacity from 3.99 to 4.31.<sup>135</sup> In 2017 the governance score increased further to 5.13 (SGI ranking 37th out of 41 countries), while executive accountability rose to 5.84 and executive capacity rose to 4.42.<sup>136</sup> The marginally improved SGI score affects the CPI and explains the better ranking of Greece after 2012.<sup>137</sup> Thus, in 2015 the CPI score increased to 46 (alias 4.6) (58th place out of 167 countries) and in 2017 increased two points to 48 (59th place out of 180 countries), a total of 12 points higher than in 2012. The improvement seems to have occurred due to the extended liberalisation measures of the market under the tutelage of the foreign lenders during the economic crisis.

---

<sup>132</sup> Martin Killias, "Korruption: Vive la Repression! – Oder was sonst? Zur Blindheit der Kriminalpolitik für Ursachen und Nuancen", in Edwin Kube, Hans-Dieter Schwind, Hans-Heiner Kühne, eds., *Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag: Kriminologie an der Schwelle zum 21. Jahrhundert* (Berlin, New York: de Gruyter, 1998), pp. 239-254.

<sup>133</sup> Karstedt, "Macht, Ungleichheit und Korruption", pp. 389-390, 397-408.

<sup>134</sup> Theodoros Pelagidis, "Policies against Corruption", in M. Massourakis & Christos V. Ghortos, eds., *Competitiveness and Development* (Athens: EET/Hellenic Bank Union 2014), pp. 575-588.

<sup>135</sup> Bertelsmann Stiftung, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU, Sustainable Governance Indicators 2014* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014), p. 17, [http://www.sgi-network.org/docs/2014/basics/SGI2014\\_Overview.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/basics/SGI2014_Overview.pdf).

<sup>136</sup> Bertelsmann Stiftung, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU, Sustainable Governance Indicators 2017* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2017), p. 17, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/17\\_BERT\\_007\\_SGI\\_2017\\_A4\\_EN\\_170905-p.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/17_BERT_007_SGI_2017_A4_EN_170905-p.pdf).

<sup>137</sup> TI/Transparency International, *CPI-Corruption Perception Index, 1996-98; 2003-17*, <http://www.transparency.org>.

The previous findings confirm that even if CPI proved very useful for raising national and international audiences' awareness of corruption—including in the private sector—it is mainly a 'poll of polls', reflecting the perceptions of business people and risk analysts who have been surveyed in a variety of ways. Alex Cobham, chief executive of the Tax Justice Network, criticised the CP Index for distorting and misrepresenting the landscape of global corruption.<sup>138</sup> "One of the main drivers of global corruption is now cross-border corruption predicated on the basis of financial secrecy, and what you now see is that –whether it be the stripping of assets or shifting of profits across borders– the countries that are largely responsible or driving this, such as Singapore or Switzerland, are the ones always ranked very highly [as least corrupt] in the index".<sup>139</sup>

It is noteworthy too that in answering a written question from two Greek members of the European People's Party about a report of the Council of Europe concerning corruption in the Greek public service, the Commission underlined that "it is not the Commission's role to establish lists or indices showing the degree of corruption in certain Member States, mindful that such lists can only be subjective impressions depending on the parameters and indicators used for these purposes" [emphasis added].<sup>140</sup> The perceptions of international and national business people most likely differ from the perceptions of ordinary people in the country in question, but also from other professional groups as the previous research discovered, in terms of levels, types of corruption, and its extent.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> See Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index - 2018 Results*, <https://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2018-results>.

<sup>139</sup> According to *Guardian*, "Global public sector corruption fuels rise of populist politicians, report says. Transparency International index shows perceptions of corruption growing, giving a boost to leaders who claim they will challenge the system", January 25, 2017, by Annie Kelly, <http://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/25/global-public-sector-corruption-fuels-rise-populist-politicians-transparency-international-index-report>.

<sup>140</sup> Written Question E-2321/02 by Stavros Xarchakos (PPE-DE) and Ioannis Marinos (PPE-DE) to the Commission (26/07/2002). Subject: Council of Europe report concerning public service corruption in Greece, p. 00120013, (Online: OJ [Official Journal of the European Union] – C 155 E, 03/07/2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:155E:0011:0012:EN:PDF>).

<sup>141</sup> Effi Lambropoulou, *Research Report: Perceptions of Corruption in Greece - A Content Analysis of Interviews from Politics, Judiciary, Police, Media, Civil Society and Economy* (Konstanz: University of Konstanz, October 2007), pp. 45-54, 'Project: Crime and Culture', <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/reports.htm>. See also Sören Holmberg, *Perceptions of Corruption in Mass Publics*, QoG Working Paper Series 2009: 24 (Göteborg: The Quality Of Government Institute, Dpt. of Political Science, University of Gothenburg, November 2009), [https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350696\\_2009\\_24\\_holmberg.pdf](https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350696_2009_24_holmberg.pdf).

## Conclusions

The goal of this article was not to find the causes of corruption in Greece; instead it aims to portray the function of politicians' and the media's rhetoric in the 'construction' of corruption. From the research, many instances of the use of populist corruption- and anticorruption-rhetoric by politicians and the support of the media (for their own reasons) have been identified, in order to damage the morale of political opponents and present themselves as corruption fighters, archangels of transparency, interested in the good of the 'people'.

A low level of trust in the country's political system is fertile ground for this type of rhetoric, as well as the reverse; the rhetoric accentuates and reproduces a low level of trust. As the 5th ESS round (2010) has shown, the Greek sample (n: 2591-2692) has low trust in the political system, i.e. politicians, political parties, parliament, and low satisfaction with the national government and the way democracy works in the country. On a scale of zero to ten, where zero is "no trust at all" and 10 is "complete trust", 37-37.7% have low trust (1-3), 44% are dissatisfied with the national government and 39% (1-3) with how democracy works in their country. 37.8-48.6% has no trust at all in the political system, while 36.1% is absolutely dissatisfied with the national government and 21.2% with the way democracy works.<sup>142</sup> It would be helpful to have rates after 2011 but, unfortunately, Greece did not participate in the ESS after 2010.<sup>143</sup>

Two years earlier in the 4th ESS round (2008) total distrust and total dissatisfaction was lower, ranging from 13.3% to 23.1% and from 6.9% to 20.6% respectively.<sup>144</sup> Even lower is the percentage of total distrust in the 1st ESS round (2002) ranging from 10.2-18.4%, as well as the percentage of total dissatisfaction fluctuating between 4-11%.<sup>145</sup>

The media's role in communicating distrust and the populist discourse is crucial. For the media "bad news is good news",<sup>146</sup> because crises, bad news and scandals remain in the memory of the public and can be used by the media again and again. A study conducted in five European countries has shown

---

<sup>142</sup> According to the calculations made using data from ESS/European Social Survey, *Data and Documentation, Online Analysis*, <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/>, *Findings*, <http://www.europeansocialsurvey.org/findings/>.

<sup>143</sup> Greece didn't participate in the next three ESS rounds (2012, 2014, 2016), eventually due to financial problems.

<sup>144</sup> Author's calculations using data from ESS, *Online Analysis*.

<sup>145</sup> Author's calculations using data from ESS, *Online Analysis*.

<sup>146</sup> Johann Galtung & Mari Holmboe Ruge, "The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers", *Journal of Peace Research*, Vol. 2, No. 1 (1965), p. 68, <http://www.jstor.org/stable/423011>.

<sup>147</sup> Matthijs Rooduijn, "The Mesmerising Message: The Diffusion of Populism in Public Debates in Western European Media", *Political Studies*, Vol. 62, No. 4 (December 2014), p. 743.



that populism has become the 'mesmerizing message' transcending political discourse in public debates in the media.<sup>147</sup> Populism also applies to the Greek media's presentation about corruption. The commercialisation of the media and the deregulation of the state broadcasting monopoly in 1989 with the introduction of market-oriented, 'tabloid' forms of reporting have provided the media with new means to influence politicians and foster populism.<sup>148</sup>

The discourse has been partly reinforced by casuistic academic interpretations, most of them deprecating and criticizing. Furthermore, the TI's reports have not been used constructively but disapprovingly and in a denunciatory way, resulting in the multiplication of authorities and employees to control corruption.

It has also been shown that Greece's higher ranking in CPI has occurred not because of effective control, but due to the extended liberalisation measures of the market under the tutelage of the foreign lenders during the economic crisis, expressed as better governance performance reflecting the perceptions of business people.

Since perceptions and attitudes are not considered reliable measures (not 'hard data') for decision making in legislation and law enforcement, despite what is happening in anti-corruption policy, the use of several social science methods would help to disclose the patterns and extent of corruption. Hence, research on court decisions, decisions of disciplinary councils in public services and of judicial councils and case studies would bring more reliable data<sup>149</sup> and would offer a clearer view, opposing political and media rhetoric, diluting prejudices and preconceptions regardless if this has yet to happen in Greece.

---

<sup>148</sup> Stylianos Papathanassopoulos, *Media and Politics: The Case of Southern Europe* (Athens: Kastaniotis, 2004).

<sup>149</sup> Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Development Studies and Human Rights, CMI WP 1999: 7 (Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute 1999), pp. 26-27, <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf>.

## La CICIG y su rol en la lucha contra la corrupción en Guatemala: ¿Modelo aplicable para Ecuador?

*The CICIG and its role in the fight against corruption in Guatemala:  
A suitable model for Ecuador?*

Joselyn Dayanara González\*  
John Jairo Ojeda\*\*

**Resumen:** Guatemala se ha constituido como un Estado donde sus élites económicas y militares han cooptado el poder de sus instituciones, con el único objetivo de preservar intereses particulares en detrimento de la población guatemalteca. Aunque los Acuerdos de Paz de 1996 marcaban la pauta para la democratización del país, Guatemala presenta los mismos problemas de violencia estatal, corrupción y distribución desigual de los recursos económicos estableciendo un Estado discriminatorio. Este artículo analiza la labor de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) como un mecanismo disruptivo de la violencia estructural e impunidad en el país y como un modelo internacional para estados latinoamericanos con instituciones frágiles, proponiendo su adaptación a Ecuador. Igualmente, por medio de los postulados teóricos de Johan Galtung, se muestra que la corrupción institucionalizada es un elemento de la violencia estructural en el Estado, que satisface únicamente intereses particulares y desencadena en injusticia social.

**Palabras Clave:** Guatemala, Violencia estructural, Corrupción, Impunidad, Ecuador.

**Abstract:** Guatemala has been constituted as a state where its economic and military elites have co-opted the power of its institutions with the only aim of preserving particular interests while causing detriment to the Guatemalan population. Although the 1996 Peace Accords set the tone for the democratization of the country, Guatemala presents the same problems of state violence, corruption and unequal distribution of wealth establishing a discriminatory state. This article analyzes the work of the International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG) as a disruptive mechanism of structural violence and impunity in the country and as an international model for Latin American States with fragile institutions by proposing its adaptation to Ecuador. Besides, it is shown, through the theoretical proposal of Johan Galtung, that corruption is an element of the structural violence in the State, which only satisfies particular interests and triggers social injustice.

**Keywords:** Guatemala, Structural violence, Corruption, Impunity, Ecuador.

<sup>1</sup> Licenciada de Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. daitagonzalez@gmail.com

\*\* Licenciado Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. johnojedach47@gmail.com

\*\*\* Fecha de recepción: abril 2018 / Fecha de aceptación: julio 2018

## Punto de partida: El conflicto armado en Guatemala

enfrentamiento interno entre grupos guerrilleros y la armada aterrorizó a la sociedad guatemalteca entre 1960 y 1996. De acuerdo con Amnistía Internacional, más de 200 000 personas fueron asesinadas o desaparecieron forzosamente en las casi cuatro décadas de conflicto armado.<sup>1</sup> Sin embargo, para entender el origen de la crisis en Guatemala es necesario remontarse a una historia marcada por el dominio de una oligarquía de terratenientes, desde la conquista española y sus aliados militares que explotaban a la población, principalmente, indígena. Además, el sector empresarial obtuvo grandes ventajas para formar monopolios, explotar los recursos naturales del país y adquirir financiamiento.<sup>2</sup>

Las primeras elecciones en Guatemala fueron el resultado de La Revolución de 1944, siendo Juan José Arévalo (1945-1951) el primer presidente popularmente electo. Su periodo presidencial incluyó reformas laborales, orientadas a la integración de clases sociales menos favorecidas. Su sucesor fue Jacobo Árbenz (1951-1954), quien promovía una reforma agraria y tenía respaldo de obreros, campesinos, maestros y estudiantes. Como consecuencia, los intereses de la élite terrateniente guatemalteca y multinacionales agroindustriales de EE. UU. se vieron afectados. El entonces presidente fue catalogado como comunista, lo que desencadenó en un golpe de Estado con apoyo del país norteamericano y su agencia de inteligencia CIA (por sus siglas en inglés). Así, se instauró un “Estado contrainsurgente” represivo, a cargo de las fuerzas armadas.<sup>3</sup>

Entre 1960 y 1986, en el contexto de Guerra Fría, Guatemala estuvo dirigida por gobiernos militares guiados por la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Las políticas anticomunistas en Guatemala se usaron para justificar la perpetración de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos.<sup>4</sup> La élite económica guatemalteca controlaba a los respectivos gobiernos de turno y a las fuerzas armadas. Estos factores provocaron la formación de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), un movimiento armado que condujo a la guerra civil.<sup>5</sup>

Uno de los periodos más sangrientos del conflicto fue el de la dictadura militar del General José Efraín Ríos Montt (1981-1983), donde el principal objetivo fue terminar con los grupos subversivos de izquierda. Entre los cargos contra Ríos Montt están: autor intelectual de la muerte de aproximadamente 1771 personas; desplazamiento forzado de 20 000; y, abuso sexual y tortura de 14 mujeres.<sup>6</sup> Durante los 36 años

---

<sup>1</sup> Amnesty International, *Guatemala's trial of the decade in ten facts*, (Mayo, 2013), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/05/guatemala-s-trial-decade-ten-facts>

<sup>2</sup> Open Society Foundations, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala* (Nueva York: GHP MEDIA, INC, 2016), págs. 15, 21 y 22.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 21

<sup>4</sup> Roddy Brett, “Guatemala: Ongoing, Summary of events related to the use or impact of civil resistance”, *International Center on Nonviolent Conflict*, (Mayo 2008), p. 3, [https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/02/brett\\_guatemala.pdf](https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/02/brett_guatemala.pdf)

<sup>5</sup> Pillay, *op. cit.*, pág. 7.

de conflicto, el Estado guatemalteco fue responsable del 93 % de las violaciones de Derechos Humanos. La represión estatal, entre 1978 y 1984, fue la más grave, representando el 91 % del total de las violaciones. Estos actos criminales, en un 85 %, estuvieron a cargo del Ejército, y en un 18 % de las Patrullas de Autodefensa Civil, establecidas por la misma armada. Los actos ejecutados dentro de la dictadura de Ríos Montt son considerados como delito de genocidio porque hubo eliminación sistemática de un determinado grupo étnico: la población maya.<sup>7</sup>

La guerrilla también cometió violaciones a los Derechos Humanos, se le asigna un 3 % de los actos cometidos. Sin embargo, solo 1 caso, con señalamiento directo a integrantes de la guerrilla, terminó en sentencia condenatoria, pero existen 87 expedientes que siguen en investigación.<sup>8</sup>

Es preciso también mencionar que, durante el conflicto armado, se formaron cuatro grupos dentro del Estado. Estos operaban bajo los nombres de “La Cofradía”, “El Sindicato”, “El Estado Mayor Presidencial” y “Las Patrullas de Autodefensa Civil”. La Cofradía era una especie de fraternidad de militares de línea dura, que reprimían y polarizaban a la población; y varios de sus miembros estuvieron vinculados con la delincuencia y corrupción. El Sindicato fue otra lealtad de las fuerzas armadas, promovía acciones menos agresivas que La Cofradía y su principal líder fue Otto Pérez Molina. De igual manera, el Estado Mayor Presidencial (EMP) fue un centro de inteligencia militar dentro de la presidencia, influenciaba directamente al mandatario de turno y llevaba a cabo operaciones encubiertas. Las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) fue una unidad paramilitar de participación “voluntaria”, que apoyaba al ejército como fuerza civil, llevando a cabo actividades contrainsurgentes y con impunidad para sus miembros.<sup>9</sup> La liberalización económica, la reducción del rol estatal en el mercado y el cercano fin de la Guerra Fría, en la década de 1980, propició una transición democrática controlada por el ejército en Guatemala, bajo la llamada “democracia electoral supervisada”.<sup>10</sup>

El proceso de negociación de paz en Guatemala inició cuando se firma el Acuerdo Esquipulas II entre los primeros mandatarios de los países de Centroamérica, en 1987. Enseguida, bajo la iniciativa del entonces presidente guatemalteco Vinicio Cerezo, ocurrió un primer encuentro entre el Gobierno de Guatemala y la URNG. Progresivamente y durante 14 años, se fueron negociando distintos temas para

---

<sup>6</sup> Amnesty International, *op. cit.*

<sup>7</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala (CEH), “Guatemala, Memoria del Silencio”, *Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas*, Guatemala, junio 1999, [www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP\\_gt\\_PrevyRecu\\_MemoriadelSilencio.pdf](http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf)

<sup>8</sup> Elsa Coronado, “Una sentencia y 87 casos en investigación contra la guerrilla”, *Plaza Pública*, marzo 2018, <https://www.plazapublica.com.gt/content/una-sentencia-y-87-casos-en-investigacion-contra-la-guerrilla>

<sup>9</sup> Susan C. Peacock & Adriana Beltrán, “Poderes Ocultos: Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos”, *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos* (WOLA), (2003), págs. 19-35, <https://www.wola.org/es/analisis/poderes-ocultos-en-la-guatemala-pos-conflicto/>

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 21.

llegar a soluciones pacíficas entre las partes. Por último, se llegó al Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Este fue final y definitivo, integraba a todos los acuerdos previos y entró en vigencia el 29 de diciembre de 1996.<sup>11</sup>

El Acuerdo de Paz de 1996 parecía ser la señal del fin del conflicto armado en Guatemala. No obstante, grupos y miembros de la lucha contrainsurgente de 36 años continúan operando, entre ellos hay civiles y militares de diversos sectores. Estas organizaciones se conocen como “grupos clandestinos” y no actúan de manera aislada sino que forman una “red secreta y amorfa”, liderada por la élite económica y política guatemalteca aliada a los militares. Estos son los llamados poderes ocultos de Guatemala, los cuales tienen estrecha relación con partidos y actores políticos del país. Además, se valen de la burocracia estatal y también de contactos en el sector privado para ejecutar actividades ilegales (soborno, omisión de procesos en la aduana y distintas formas de crimen organizado) y protegerse de las posibles sanciones resultantes de sus delitos. Todas estas acciones debilitan el Estado de derecho por la corrupción generalizada en el país centroamericano.<sup>12</sup>

En el breve recorrido previamente presentado, se aprecia que la estructura e instituciones legales y formales del Estado existen, pero el poder real y autoridad está en la red formada por la élite. No se trata de un poder paralelo, sino de una apropiación del sistema estatal que opera desde la clandestinidad y se constituye como violencia estructural y cultural. Además, pese a los acuerdos de paz, la sociedad estaba afectada por una creciente ola de violencia y criminalidad, lo cual hace pensar que el cambio en la época posconflicto no fue sustancial. Empero, poco después surge la iniciativa de un ente independiente de investigación y apoyo en procesos judiciales: la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Por consiguiente, a continuación se analizará la frágil institucionalidad guatemalteca tras los acuerdos, el origen de la CICIG, sus casos exitosos, y con ello también se expondrá la posible aplicación del modelo de la CICIG en otro Estado latinoamericano: Ecuador, intentando demostrar que, al igual que en Guatemala, la corrupción está incrustada en el Estado. Todo esto para responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Podría ser el modelo de la CICIG un mecanismo de disrupción contra la violencia estructural causada por la corrupción en los Estados latinoamericanos?

En esta investigación se empleará el concepto de “violencia estructural” propuesto por Johan Galtung, el principal teórico de los estudios de paz. Este autor explica que, en términos generales, la violencia se clasifica en directa, estructural y cultural. La violencia directa puede ser física o verbal, como su

---

<sup>11</sup> Secretaría de la Paz Presidencia de la República, “Los Acuerdos de Paz en Guatemala”, <https://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/Acuerdos-de-Paz.pdf>

<sup>12</sup> Peacock & Beltrán, *op.cit.*, págs. 1-7.

nombre lo indica es visible. Por otro lado, las dos principales formas de violencia estructural proveniente de la política y economía son la represión y explotación, respectivamente. La violencia puede ser intencional o no, pero incide en el cuerpo y la mente. Sin embargo, detrás de todo esto se esconde la violencia cultural, la cual reside en lo simbólico, la religión, ideología, educación, etc. La función de esta violencia es legitimar a las dos anteriores.<sup>13</sup>

## **Institucionalidad Democrática de Guatemala después de los Acuerdos de Paz de 1996**

De acuerdo con Édgar Gutiérrez, desde 1960 inicia una fase predatoria en Guatemala, en la cual se instalan las mafias. Luego, entre 1980 y 1990 se transita hacia una fase parasitaria donde prima la corrupción y obtención de beneficios por medio de la burocracia estatal. A partir del nuevo milenio comienza la fase simbiótica, donde hay dependencia mutua con el sistema político y las entidades estatales parecen haber racionalizado la corrupción mediante negocios compartidos en controles migratorios, aeropuertos, etc.<sup>14</sup>

Para fines explicativos en esta investigación, se entiende como institucionalidad democrática al nexo que articula a la sociedad con el Estado y la manera en la que está estructurada; es la que determina la formación de procesos de participación y representación ciudadana, de acuerdo con Ricardo Uvalle. Precisamente, la participación y representación de carácter ciudadano son los mecanismos que garantizan que la institucionalidad sea fruto de este entendimiento entre Estado y sociedad.<sup>15</sup>

En Estados con instituciones fuertes, la institucionalidad democrática tiene garantías de certidumbre cuando viene acompañada de un respeto al orden constitucional, orden que define las reglas que indican, autorizan y sancionan el comportamiento de lo individual, lo público, lo privado y lo estatal. Asimismo, la Constitución garantiza la permanencia y solidez de las instituciones y también la regulación a la confrontación de fuerzas adversarias que ostentan el poder dentro del Estado.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Johan Galtung, "Peace by Peaceful Means", (1996), London: SAGE Publications, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/puce/detail.action?docID=483380>, p. 2-3

<sup>14</sup> Édgar Gutiérrez, "Guatemala fuera de control", *Revista Nueva Sociedad*, 263, (Mayo - Junio 2016), <http://nuso.org/articulo/guatemala-fuera-de-control-la-cicig-y-la-lucha-contra-la-impunidad/>

<sup>15</sup> Ricardo Uvalle, "La Institucionalidad Democrática: eje articulador de la sociedad. El ciudadano y el Estado", *Sociedad, Ciudadanización y Estado democrático* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 2001), pág.15.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pág.16.

Ciertamente, en el caso de Guatemala, en el artículo 140 de su Constitución presenta a la forma de gobierno como republicana y representativa, donde el Estado es “libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades”.<sup>17</sup> En cuanto a las instituciones del país, la Constitución guatemalteca garantiza la independencia de las tres principales funciones públicas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.<sup>18</sup>

En este contexto, aunque los acuerdos de paz prometían implementar una mejor y más sólida institucionalidad dentro de Guatemala, lo cierto es que el Estado guatemalteco posguerra acabó perpetuando los mismos vicios de corrupción y erosión dentro del Estado, todo esto, a favor de las élites tradicionales. Además, a pesar de que Guatemala se enmarca como un Estado con instituciones democráticas formales, la existencia de redes ilegales creadas para facilitar la concreción de los intereses de grupos poderosos ha minado la credibilidad misma de estas.

Tanto los militares como las élites empresariales y terratenientes han formado redes que tienen como fin común limitar el acceso de los recursos públicos de Guatemala a un puñado de la población que comparte afinidades familiares, socioeconómicas e incluso étnicas. Para asegurar la continuidad de este sistema corrupto y la lealtad de sus miembros, las redes ilegales de tráfico de influencias al servicio de los militares y élites empresariales recurren a conceder beneficios económicos a figuras influyentes del gobierno de turno. Así, se puede decir que el Estado guatemalteco se ha convertido en una plataforma de distribución de la riqueza nacional para los aliados del gobierno de turno. El manejo de los recursos económicos básicamente se centra en el control de la distribución clientelista de los puestos de trabajo en el sector público, contratos con el gobierno, exenciones tributarias y préstamos financieros que tienen como objetivo incentivar a la élite gobernante a mantenerse unida y cohesionada.<sup>19</sup>

Tras los acuerdos de paz, el rol de la inteligencia militar en actividades de persecución y asesinato seguía intacto. En 1999, Alfonso Portillo es electo presidente de Guatemala. Él junto con Ríos Montt designaron puestos en el gobierno a ex oficiales de las fuerzas armadas, algunos relacionados con la inteligencia militar de 1980. En cuanto a las élites militares, si bien perdieron notablemente su control sobre las instituciones del país, con la transición democrática, estos se aseguraron de conservar la mayor cantidad de privilegios posibles y evitar a toda costa ser responsabilizados judicialmente por los crímenes de guerra. Para ello, muchos buscaron insertarse en la vida política civil del país participando como candidatos para ocupar escaños en el Congreso, siendo ministros o incluso llegando a la presidencia como el general retirado Otto Pérez Molina en 2010.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), “Constitución Política de la República de Guatemala”, [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf).

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pág.33

<sup>19</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, págs.19-20.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pág. 22.

La consolidación de este sistema de corrupción enquistado en el gobierno deriva en el hecho de que el Estado es discriminatorio porque, en la práctica, lo que importa son las cercanías con el poder para influir en la vida política y económica del país.<sup>21</sup> Por ende, se excluye a gran parte de la población guatemalteca y, de manera particular, a la comunidad indígena aun cuando Guatemala es el segundo país de América Latina con mayor población indígena después de Bolivia.<sup>22</sup> Aunque se podría argumentar que el voto es universal en Guatemala y que constituye una herramienta de participación ciudadana, la gran mayoría de los guatemaltecos tiene pocas oportunidades reales de incidir en la vida política del país debido a diversos factores como la pobreza, la falta de educación, servicios sociales precarios, desempleo y sobre todo violencia política.<sup>23</sup> La violencia cultural legitima la violencia directa y la estructural. Esta, a su vez, puede motivar a los actores a cometer violencia directa y evitar contrarrestar la violencia estructural. La discriminación y el racismo son parte de la violencia estructural, se manifiestan en el espacio social y mundial. Daniel La Parra y José María Tortosa citan a Galtung para explicar que la violencia estructural incide de forma negativa en el bienestar, libertad y oportunidades de las personas. Existe el supuesto de que la violencia estructural es invisible porque no hay actores infligiendo fuerza, pero sus consecuencias se traducen en injusticia social.<sup>24</sup>

Se ha evidenciado, en esta investigación, que la población indígena de Guatemala, a pesar de representar la mayoría de la población del país, ha sido relegada, explotada e incluso víctima de genocidio. De tal manera, la violencia estructural incide negativamente en la satisfacción de necesidades humanas. Sin embargo, en el caso de Guatemala, las agencias militares, bajo su criterio, ejecutaban a las personas e incursionaron en redes de crimen organizado. Esto lleva a pensar que en Guatemala existió la transición de la violencia estructural a la cultural. La represión, de acuerdo con La Parra y Tortosa, puede ser usada como un medio para conservar una estructura de poder.<sup>25</sup> La violencia estructural penetra, segmenta, fragmenta y marginaliza.<sup>26</sup>

La violencia es quizás el factor que explica con mayor razón el porqué de la separación de la política de Guatemala con su población. La violencia política arrastrada desde la guerra civil, ha sumido al país en un contexto de inseguridad que continuó después de los acuerdos de paz y que se tradujo en el apareamiento de cuerpos ilegales de seguridad que ejercían como escuadrones de la muerte al servicio de las élites tradicionales terratenientes y militares cuando estas veían en peligro sus intereses.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.20.

<sup>22</sup> UNICEF, *¡Mírame! Soy indígena y también soy Guatemala* (Ciudad de Guatemala: UNICEF, 2017), pág.9.

<sup>23</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, p.20-21.

<sup>24</sup> Daniel La Parra y José María Tortosa, "Violencia estructural: una ilustración del concepto", GEPYD, *Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante*, (2003), <http://www.ugr.es/~fentrena/Violen.pdf>, págs. 57-71

<sup>25</sup> La Parra y Tortosa, *op.cit.*, págs. 57-71

<sup>26</sup> Galtung, *op.cit.*, p.31



Es necesario destacar que, si bien después de la transición democrática, el poder de los militares y las élites empresariales ha sido preponderante, surgen nuevos grupos con capacidad de desafiar la tradicional hegemonía política y económica de estas. Se destacan dos agrupaciones: las clases medias emergentes que poseen un nivel de instrucción más alto, y que logran acceder a la política y economía del país; y, sobre todo, el creciente poder de las organizaciones ligadas al crimen organizado nacional y transnacional. Estas organizaciones se han fortalecido sobre la base de un entendimiento tripartito entre grupos criminales locales, carteles internacionales de drogas y funcionarios de bajo, medio y alto rango en el gobierno.<sup>27</sup>

La transición democrática posguerra no trajo consigo las reformas necesarias para dismantelar el poderío político y económico de las élites. En primer lugar, la Constitución de 1985, en su artículo 184, limitaba la posibilidad de dos mandatos presidenciales continuos,<sup>28</sup> lo que dificultaba cualquier proyecto de reforma a gran escala en el gobierno. Segundo, los militares se encargaron de instaurar, desde la guerra, una política sistemática de represión en contra de los partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos y organizaciones civiles que obstaculizaban o denunciaban los abusos de la élite gobernante. Esto derivó en una cultura de impunidad donde los militares concentraron el poder político sin ningún contrapeso.<sup>29</sup> Tercero, las élites tradicionales se resistieron a reestructurar las fuerzas armadas, a la redistribución de la tierra y a la implementación de programas socioeconómicos y de reparaciones a víctimas del conflicto que serían financiados con el alza de impuestos.<sup>30</sup>

La falta de una transformación institucional dentro del país, no solo ha limitado la representación ciudadana y gobernabilidad de Guatemala, sino que también ha hecho que los partidos políticos no sean más que plataformas de corrupción, en donde cada candidato o integrante responde a intereses particulares y no de la ciudadanía. De hecho, en Guatemala, el 75 % de los candidatos a congresistas son elegidos desde los departamentos por lo que deben buscar patrocinio político y económico local.<sup>31</sup> Asimismo, los candidatos a la presidencia recurren a donaciones ilegales para sus campañas electorales.<sup>32</sup> En palabras de Andrea Calvaruso, representante para Guatemala de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), “la sólida relación entre los grupos corporativos con enormes recursos financieros y los partidos políticos, con enormes necesidades financieras, es la principal limitante a la representación genuina de los intereses de las clases económicas más bajas”.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p.21-23.

<sup>28</sup> Instituto de Iberoamérica, “Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 con reformas de 1993”, <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/guatemala.pdf>.

<sup>29</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, p. 26.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 25

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>32</sup> CICIG, *Financiamiento de la Política en Guatemala* (Ciudad de Guatemala: Serviprensa, 2015), pág. 37.

<sup>33</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, pág. 25.

El crecimiento de estos grupos criminales y sus actividades agudizaron aún más la fragilidad institucional del país, derivando en un incremento de la violencia interna que los nuevos gobiernos no pudieron controlar. Precisamente, el gobierno de Álvaro Arzú afrontó la crisis de seguridad por la falta de policía civil fue gestionada de manera inefectiva, debido a que las primeras generaciones con oficiales procedían de las mismas agencias policiales y militares que eran represivas durante la guerra.<sup>34</sup>

Así, la nueva fuerza policial terminó siendo corrupta, abusiva e ineficaz y hasta ahora no ha recuperado la confianza de los ciudadanos. De acuerdo con el Latinobarómetro (2018) en un estudio del 2016 a una muestra de 1000 personas guatemaltecas sobre la confianza en las instituciones, los más altos porcentajes indican que 36,5 % tiene “poca” confianza en el poder judicial, 35,7 % “poca” confianza en el gobierno, 38,7 % “ninguna” confianza en la policía y un 30, 5% confía “poco” en las fuerzas armadas.<sup>35</sup>

El gobierno de Alfonso Portillo se debilitó por el descenso económico causado por los bajos precios del café y otras materias primas, la falta de voluntad de la élite económica a un cambio institucional en el país, los escándalos de corrupción de su vicepresidente y las cúpulas militares y, el debilitamiento del sistema judicial y de la policía nacional por el poco presupuesto destinado a ambas instituciones.<sup>39</sup>

El fracaso del gobierno de Portillo dio paso a la victoria de las elecciones nacionales de 2003 de la Gran Alianza Nacional (GANAN), liderada por Óscar Berger. Su gobierno pudo reestructurar las fuerzas armadas, pero poco hizo para destinar ingresos para disminuir la pobreza o detener el deterioro institucional de la policía.<sup>36</sup>

## Surgimiento de la CICIG

En el 2001, múltiples ONG's de Derechos Humanos demandaron una reacción gubernamental ante las crecientes amenazas que recibían por buscar justicia para las víctimas de los crímenes cometidos durante la guerra civil. Los casos reportados de amenaza y ataques a los defensores de Derechos Humanos entre 2000 y 2003 aumentaron en 374 con 49 asesinatos registrados.<sup>37</sup> Las ONG's responsabilizaban de estos actos a las redes de contrainsurgencia de las fuerzas armadas que seguían existiendo según el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala de 2004.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág.26

<sup>35</sup> Corporación Latinobarómetro, “*Latinobarómetro 2016: Análisis online confianza*”, 2018, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.20 y 27.

<sup>37</sup> OXFAM, *La CICIACS (Ciudad de Guatemala, 2016)*, pág.21.

<sup>38</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “*Décimocuarto Informe sobre Derechos Humanos de la Misión De Verificación De Las Naciones Unidas En Guatemala*”, <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/552.pdf?view=1>.

Las ONG' s proponían la formación de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), compuesta por representantes de la ONU, la OEA y del Gobierno. Las ONG' s consiguieron el apoyo de EE. UU., y otras representaciones diplomáticas en el país, hasta que en 2003 la Procuraduría de Derechos Humanos presentó la propuesta.

La ONU envió una misión de evaluación donde concluyó que la propuesta presentaba importantes obstáculos, como el hecho de que las estructuras de violencia que atacaban a las ONG' s utilizaban todo tipo de técnicas de contrainsurgencia para asegurar su impunidad y señaló que, no solo estas redes representaban un peligro sino también la existencia de grupos de crimen organizado. Además, la misión fue enfática en determinar que el sistema judicial y de seguridad guatemaltecos eran frágiles y corrompidos. De esta manera, la misión ideó, como solución, el establecimiento de una especie de agencia fiscal independiente dirigida por la ONU con la capacidad de iniciar investigaciones y procesar causas judiciales en tribunales guatemaltecos.<sup>40</sup>

Las críticas no se hicieron esperar por lo novedoso de la propuesta y básicamente por lo inédito que representa permitir que fiscales internacionales tengan la potestad de actuar bajo la ley guatemalteca, con independencia del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. Finalmente, la misión de la ONU presentó su informe final, en septiembre de 2003, al Ministro de Relaciones Exteriores. La negociación entre el gobierno de Portillo y la ONU se concretó con la firma del acuerdo CICIACS en enero de 2004, una semana antes del inicio del nuevo gobierno de Óscar Berger y del nuevo Congreso que debía ratificar el acuerdo.<sup>41</sup>

Apenas iniciado el gobierno, el Congreso guatemalteco remitió la cuestión al Comité de Derechos Humanos y del Interior para su revisión. Estos argumentaron que la CICIACS usurpaba de forma inconstitucional a la autoridad del Ministerio Público, y que socavaba la soberanía de Guatemala. Después del rechazo legislativo, el gobierno remitió el acuerdo a la Corte de Constitucionalidad para solicitar una opinión consultiva; esta concluyó que la CICIACS no cumplía con los requisitos para que se tome en cuenta como un tratado de Derechos Humanos, y que, por ende, la CICIACS investigue y procese causas de modo independiente, y que otorgue privilegios e inmunidad a ciudadanos guatemaltecos, constituía una violación a la Constitución del país.<sup>42</sup>

Pasaron los años bajo el mandato de Berger, la corrupción política y la delincuencia organizada no dejaron de crecer al punto de que en 2005, el vicepresidente, Eduardo Stein, afirmó que los carteles del crimen organizado controlaban seis de los 22 departamentos del país.<sup>43</sup> Así, el gobierno de Berger

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, págs.29-30.

<sup>41</sup> *Ibid.*, págs.30-31.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág.32.

<sup>43</sup> "Crimen organizado, tras diputaciones y alcaldías", *Prensa Libre*, febrero 19, 2007,

[http://www.prensalibre.com/noticias/Crimen-organizado-diputaciones-alcaldias\\_0\\_145785815.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Crimen-organizado-diputaciones-alcaldias_0_145785815.html)

nuevamente puso a consideración la creación de una comisión que sustituyese a la CICIACS con la ayuda de la ONU. Con el apoyo de las ONG, el gobierno trabajó en el diseño de un nuevo modelo que no repetiría las inconsistencias constitucionales que hicieron fracasar a la CICIACS; por lo que eliminaron la facultad más ambiciosa de la antigua propuesta que era tener la capacidad de investigar y procesar causas de manera independiente del Ministerio Público. En su lugar, se propuso que la Comisión mantenga un rol de respaldo a las actividades del Ministerio Público y que incluya al crimen organizado como blancos de investigación de la Comisión. La Comisión también cambió de nombre a Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y estaría financiada por donaciones internacionales y del gobierno.<sup>44</sup>

El nuevo acuerdo entre la ONU y la CICIG determinaba en su artículo dos, referente a las funciones de la Comisión, que la CICIG debía:

- a) Determinar la existencia de grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas, sus estructuras, formas de operación, fuentes de financiamiento, y su posible relación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que amenazaran los derechos civiles y políticos en Guatemala.
- b) Colaborar con el Estado en el desmantelamiento de grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas, y promover la investigación, procesamiento penal y castigo de los crímenes cometidos por sus miembros.
- c) Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar las organizaciones de seguridad clandestinas y grupos de seguridad ilegales, y evitar su resurgimiento, incluidas las reformas legales e institucionales necesarias para alcanzar esta meta.<sup>45</sup>

Por “grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas” el acuerdo se refería como aquellos grupos que:

- a) Incurrían en actos ilegales con el objeto de afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- b) Estaban vinculados directa o indirectamente con los agentes del Estado o eran capaces de generar impunidad después de sus actos ilícitos.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Open Society Foundation, op. cit., págs.33-34.

<sup>45</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, “Acuerdo entre la Organización De Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala (CICIG)”,

[http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf).

<sup>46</sup> *Ibid.*

Guatemala y la ONU lograron firmar el acuerdo, el 12 de diciembre de 2006, y se logró ratificar tras la conmoción internacional provocada por el secuestro y posterior asesinato de tres salvadoreños miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y su chofer, en manos de un grupo de policías guatemaltecos. Con esto, se confirmaron las denuncias de que las estructuras de violencia policiales seguían presentes en el país.<sup>47</sup>

En mayo de 2007, los impulsores de la CICIG celebraron que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala emitió su opinión consultiva en donde concluyó que la propuesta se enmarcaba como un tratado de Derechos Humanos y no halló fallas constitucionales en sus disposiciones.<sup>48</sup>

Apoyar la creación de la CICIG fue uno de los temas centrales de la campaña presidencial de 2007, ya que ahora los promotores de esta comisión argumentaban que votar contra esta era asegurar la impunidad del crimen organizado. Los legisladores, a favor de aprobar la CICIG, llevaron el tema al Congreso como un asunto de “emergencia nacional”, con 110 votos a favor después de seis años de rechazos constitucionales, Guatemala finalmente ratificó la CICIG.<sup>52</sup>

## Casos exitosos de la CICIG

### Caso Rosenberg

En mayo de 2009, un abogado de la élite empresarial guatemalteca, Rodrigo Rosenberg, recibió varios disparos que desencadenaron en su deceso. Posteriormente, se hizo público un video en donde Rodrigo acusaba de su muerte al entonces presidente Álvaro Colom, su esposa Sandra Torres y el más cercano consejero del mandatario. En el video, el abogado declaraba que Colom había planeado el asesinato de Khalil Musa y su hija, cliente de Rosenberg, y a cuyo caso el abogado daba seguimiento. Según Rosenberg, en el video, Musa iba a publicar un escándalo financiero que implicaba a la primera dama y los bancos con los que gestionaba sus programas sociales. Dada la gravedad de las acusaciones en el video póstumo de Rosenberg, parte de la sociedad guatemalteca exigía la dimisión del jefe de Estado.<sup>49</sup>

En este ambiente de malestar y polarización, el mismo Colom pidió a la CICIG que investigase lo ocurrido con Rosenberg. Este proceso hizo también que el Congreso gire su mirada a temas importantes, adoptando enseguida un proyecto sobre los requisitos y parámetros en cuanto a la selección de funcionarios judiciales como el Fiscal General. Esto incluía una revisión del perfil de los candidatos a algún cargo judicial antes del envío de alguna recomendación al Congreso o al presidente. En agosto del mismo año, se aprobó una ley para establecer tribunales de alto impacto enfocados al crimen organizado.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Open Society Foundation, op. cit., pág. 36

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pág.37.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, págs. 47-48 y 51

<sup>50</sup> *Ibíd.*, págs. 46-47

El momento de que brille la CICIG llegó con la presentación de todos los hallazgos de la investigación del caso Rosenberg. En enero de 2010, el comisionado Carlos Castresana dio una rueda de prensa indicando que Rosenberg planificó su propia muerte en un intento de desequilibrar a la administración de Colom. Con el trabajo de la CICIG se anuló la posibilidad de juicio político contra el primer mandatario y se eliminaron las sospechas contra su esposa y los asesores cercanos al gobierno.<sup>51</sup>

El éxito de la CICIG no solo radica en la resolución del caso sino en la revelación de prácticas de las élites del país. Una de estas prácticas fue el hecho de que Rosenberg, en la planificación de su muerte, pidió apoyo para eliminar a un “extorsionista” a los hermanos Valdez Paiz, provenientes de una acaudalada familia. Ellos gestionaron el pago y contratación de un grupo de asesinos, formado principalmente por miembros de la Policía Nacional Civil. El ‘extorsionista’ se trataba del mismo Rosenberg. Se suma a los descubrimientos de la CICIG una situación de tráfico de influencias entre un miembro del círculo cercano del presidente y un familiar de Rosenberg para beneficiarse de un contrato con el Estado. Este caso fue convincente acerca de la labor de la CICIG para la opinión pública y marcó un precedente en cuanto a la inclusión de nuevos elementos de investigación forense como las triangulaciones telefónicas, uso de GPS, etc.<sup>51</sup>

### Caso “La Línea” y la crisis política de 2015

En 2015, Guatemala vivió un verdadero remezón político sin precedentes. En dicho año estaban programadas las elecciones presidenciales y la CICIG cumplía su plazo de mandato. Otto Pérez Molina, presionado por EE. UU., congresistas, varias ONG, universidades, la Iglesia católica, prensa o incluso la misma fiscal Thelma Aldana, respondió que el periodo de la CICIG en Guatemala había terminado y no renovarían su permanencia en el país.<sup>53</sup>

A pesar de estas declaraciones, la CICIG, liderada por Iván Velásquez, continuó con su labor de investigación y se centró principalmente en casos de corrupción de alto impacto. En este contexto, el Ministerio Público junto con la CICIG revelan, el 16 de abril, la existencia de una red enorme de corrupción en los servicios aduaneros de Guatemala. Esta red funcionaba desde los años 70 e involucraba, indirectamente, a la vicepresidenta Roxana Baldetti y, directamente, a su secretario privado Juan Carlos Monzón. El caso llamado “La Línea” involucraba una red de “mediadores” que contactaban a los importadores y les ofrecían aranceles aduaneros drásticamente reducidos a cambio de “comisiones”, los contactos se realizaban usando un número telefónico que llamaban “la línea”.<sup>54</sup> En el

---

<sup>51</sup> Íbid, pág. 51

<sup>52</sup> “Continuidad de CICIG suma respaldo social en Guatemala”, *Diario La Hora*, febrero 26, 2015, <http://lahora.gt/continuidad-de-cicig-suma-respaldo-social-en-guatemala/>

<sup>53</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, pág. 78

<sup>54</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), “Desmantelan Red De Defraudación Aduanera”, <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=587&cntnt01returnid=67>

Congreso, se presentó una petición ante la Corte Suprema para iniciar el proceso de suspensión de la inmunidad de la vicepresidenta. Entonces, ella se vio obligada a renunciar. Bajo un escenario totalmente adverso, el presidente Pérez Molina no tuvo más opción que extender el mandato de la CICIG hasta 2017.

El 21 de agosto de 2015, la CICIG y el Ministerio Público anunciaron al país que, a partir de más evidencia relacionada a escuchas telefónicas y documentos incautados, se pudo demostrar sin dudas que el presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Baldetti eran los líderes de la red “La Línea”. Enseguida, el Ministerio Público solicitó la detención del presidente quien renunció el 2 de septiembre de 2015 y, al día siguiente, fue arrestado, procesado y encarcelado.

Según la opinión de la guatemalteca Maury Ramos, licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad San Carlos de Guatemala, entrevistada por los autores de esta investigación: el año 2015 marcó en Guatemala un antes y un después en materia socio-política. El caso “La Línea” tuvo tal impacto debido a que en él estuvieron involucrados altos funcionarios públicos e instituciones del Estado. Este golpe fue contundente para las estructuras paralelas del Estado que se administraban de manera fraudulenta, evidenciando así una gran organización delictiva que ocasionó la indignación de todas y todos los guatemaltecos.

La licenciada Ramos destaca que “el principal factor a favor de la CICIG es la credibilidad obtenida a lo largo de su trayectoria ante la sociedad civil, principalmente después de los acontecimientos del año 2015, con el inicio de la persecución penal de altos funcionarios públicos del Estado. Esto ha puesto en evidencia cuán arraigadas están la corrupción y la impunidad en Guatemala, lo cual se ha desarrollado y fortalecido durante décadas. A raíz de esto, la sociedad civil y varios grupos organizados fueron mostrados más y más, simpatía por la CICIG”. Ramos señala también que “la sociedad civil ha tomado el papel de fiscalizador de los actos tanto del Ministerio Público como de la CICIG. Sin embargo, este rol solo es atribuible a la clase media, principalmente capitalina. Las posturas existentes se han ido consolidando en torno al hecho de que la CICIG se ha ido personificando en la figura del comisionado Iván Velázquez, creando una división de la sociedad civil en dos bandos, el que está a favor de la labor de señor comisionado y el que está en contra de él por la llamada “justicia selectiva” que ha manejado la comisión en su trayectoria. Debido a la división, el rol de la sociedad civil ha perdido fuerza y en lugar de apoyar el fortalecimiento de la CICIG, solo se ha limitado a juzgar y ser espectador del juego político en Guatemala.”

---

<sup>55</sup> Open Society Foundation, *op. cit.*, pág. 82

<sup>56</sup> “Cicig permanecerá dos años más en Guatemala”, *Prensa Libre*, abril 23, 2015,

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cicig-permanecera-dos-aos-mas-en-guatemala>

## Jimmy Morales vs la CICIG

Jimmy Morales fue elegido presidente después de la crisis política del 2015. Su victoria se dio, en gran medida, por el hartazgo político de la sociedad guatemalteca que vio en él un signo de cambio al no haber pertenecido a la política tradicional, ya que era conocido por ser un excomediante de televisión.<sup>57</sup> De hecho, Morales había solicitado la prórroga del mandato de la CICIG en Guatemala por dos años más, es decir, hasta diciembre de 2019.<sup>58</sup>

No obstante, el 25 de agosto de 2017 en rueda de prensa, el comisionado Iván Velásquez y la fiscal general Thelma Aldana, anunciaron que pedirían al Congreso retirar la inmunidad del Presidente para iniciar una investigación sobre una supuesta financiación ilegal de su campaña presidencial.<sup>59</sup> La CICIG y el Ministerio Público señalaron que Jimmy Morales, en calidad de candidato y secretario general del partido FCN Nación, recibió recursos económicos por más de 6 721 242 quetzales (916 000 USD. aprox.), los cuales no declaró ante la autoridad electoral.<sup>60</sup> Dos días después, el presidente Morales, en una decisión que conmocionó a Guatemala, resolvió expulsar y declarar persona non grata a Iván Velásquez por el inicio de la investigación. La decisión de Morales trajo consigo la indignación nacional, y la fiscal Aldana declaró que renunciaría si expulsaban a Velásquez del país. Pronto, las calles de la capital se llenaron de manifestantes pidiendo la renuncia del presidente. La Corte de Constitucionalidad canceló el orden de expulsar a Velásquez, y le declaró persona non grata alegando que el convenio entre el Estado guatemalteco y la ONU, para la creación de la CICIG, establecen los procedimientos de resolver las diferencias y no fueron agotados.<sup>61</sup>

En este punto la licenciada Ramos señala que “el aspecto más criticado de la CICIG es que pasó de un rol secundario -apoyar, fortalecer y coadyuvar- al papel principal exclusivo del Ministerio Público, quien debe ser el único ente responsable de la persecución penal en el país. Por ello, Jimmy Morales, junto con intereses oscuros de carácter político de toda una estructura criminal que lo respalda, justificó su decisión por declarar Non-Grato al comisionado de la CICIG, el Dr. Iván Velásquez.”

---

<sup>57</sup> “El presidente de Guatemala obstaculiza la lucha contra la corrupción”, *New York Times en español*, agosto 28, 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/08/28/el-presidente-de-guatemala-obstaculiza-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

<sup>58</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), “Presidente Jimmy Morales solicita a la ONU prórroga de dos años para la CICIG”, <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=702&cntnt01returnid=67>

<sup>59</sup> “Jimmy Morales, el comisionado Velásquez y la crisis política en Guatemala”, *New York Times en español*, septiembre 5, 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/09/05/jimmy-morales-ivan-velasquez-cicig-onu-guatemala-crisis-corrupcion/>

<sup>60</sup> “MP y CICIG pide antejuicio contra Jimmy Morales por financiamiento electoral ilícito”, *Prensa Libre*, agosto 25, 2017, <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ministerio-publico-cicig-solicitan-antejuicio-jimmy-morales-fcn-nacion>

<sup>61</sup> “El presidente de Guatemala obstaculiza la lucha contra la corrupción”, *New York Times en español*, agosto 28, 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/08/28/el-presidente-de-guatemala-obstaculiza-la-lucha-contra-la-corrupcion/>



En septiembre, 99 congresistas votaron en contra de levantar la inmunidad del presidente Morales y 25 a favor, según la petición de Aldana y Velásquez.<sup>62</sup> Con esta votación, Morales se salvó de ser investigado, pero su imagen cayó estrepitosamente.

### Caso Transurbano

El 13 de febrero de 2018, una vez más Guatemala se conmocionaba por un nuevo caso de corrupción descubierto por la CICIG y el Ministerio Público. Ambas entidades revelaron una serie de irregularidades en la implementación del sistema prepago para las unidades del transporte público de Ciudad de Guatemala (Transurbano). Según las pesquisas, el expresidente Álvaro Colom y 10 de sus exministros (entre estos el que era presidente de OXFAM y exministro de Economía, Juan Alberto Fuentes) participaron en la sustracción de 35 millones de dólares al Estado guatemalteco. De acuerdo con la CICIG y el Ministerio Público, todo comenzó en 2008 cuando la administración de Colom firmó un convenio público-privado para desarrollar el proyecto de implementación de sistema prepago en los buses de Ciudad de Guatemala, que la Comisión de Fortalecimiento del Transporte Público previamente había decidido.<sup>63</sup>

La investigación demostró que el convenio, a cargo de la Asociación de Empresas de Autobuses (AEAU), no tuvo un estudio riguroso sobre la cobertura, el costo y la necesidad del sistema prepago. Ni siquiera existió un análisis técnico-financiero para precisar el monto del proyecto.<sup>64</sup> Asimismo, Iván Velásquez sostuvo que Colom “intervino personal e institucionalmente” para facilitar el proceso fraudulento de creación de dicho convenio que implicaba la compra de autobuses procedentes de Brasil, y la posterior implementación del sistema prepago. Entre las irregularidades más notorias están que el convenio establecía la compra de 3150 buses aunque solo se habrían comprado 455, y que se invirtieron 14 millones de dólares en la compra del sistema prepago cuando varios buses se encontraron embodegados sin usar.<sup>65</sup>

En este punto, es imprescindible relacionar al origen de la CICIG y sus casos exitosos más relevantes con la perspectiva teórica de Johan Galtung. Este autor mencionaba que frente a un conflicto existe un triángulo que agrupa al diagnóstico, el pronóstico y la terapia. El diagnóstico se basa en datos-síntomas. El pronóstico, en cambio, se trata de predicciones sobre el curso de la “enfermedad”. Finalmente,

---

<sup>62</sup> “Jimmy Morales no podrá ser investigado por corrupción”, *New York Times en español*, septiembre 12, 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/09/12/guatemala-jimmy-morales-voto-inmunidad-cicig/>

<sup>63</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), “Caso Transurbano: Un Fraude Al Estado”, <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=870&cntnt01returnid=535>

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Insight Crime, “Autoridades de Guatemala y la CICIG acusan a otro ex presidente por corrupción”, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/autoridades-de-guatemala-y-la-cicig-acusan-a-otro-ex-presidente-por-corrupcion/>

la terapia es el tratamiento o prescripción, se basa en valores y teoría.<sup>66</sup> La información o el contexto guatemalteco muestran que la “enfermedad” que aqueja a Guatemala es la corrupción, el crimen organizado y la impunidad. En cuanto al pronóstico se podría decir que el aumento de violencia y tasas de criminalidad tras los acuerdos de paz eran una constante histórica. En lo que respecta a la terapia, no se prescribe una “curación” total, pero en el seno de organizaciones de la sociedad civil surge parte del tratamiento para combatirla y esto se puso de manifiesto en el determinante acompañamiento de la CICIG al trabajo del Ministerio Público.

### La corrupción en el caso ecuatoriano

Las redes de corrupción en Guatemala son ejemplo de un denominador común en la región de Latinoamérica, Ecuador no es la excepción. La corrupción en Ecuador ha sido un fenómeno recurrente en la vida política y económica del país. De hecho, la percepción ciudadana sobre la confianza en sus instituciones ubica a Ecuador como uno de los países más corruptos de América Latina según la organización Transparencia Internacional. En su ranking del Índice de Percepción de la Corrupción, Ecuador se ha ubicado constantemente en las últimas posiciones del mismo. En el año 2008, Ecuador ocupaba la posición 151 de entre 176 países,<sup>67</sup> y en el año 2017 ocupó el puesto 117.<sup>68</sup> A pesar de que ha mejorado en el ranking, Ecuador sigue estando entre los ocho países más corruptos de América Latina, según sus ciudadanos, atrás de Venezuela, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, México y Honduras.<sup>69</sup>

Al igual que Guatemala, Ecuador forma parte de este contexto latinoamericano caracterizado por Estados frágiles permeados por la corrupción ejercida desde sus élites. Asimismo, a diferencia de países bicamerales y de organización territorial federal, tanto Ecuador como Guatemala comparten sistemas de gobiernos unitarios, unicamerales y con una división de poderes repartidos entre el ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>70</sup> Ecuador (hasta el último año de gobierno de Rafael Correa) como Guatemala comparten la característica de tener regímenes híbridos,<sup>71</sup> los cuales combinan elementos de la democracia con tintes autoritarios y es en estas condiciones que sus élites político-económicas han actuado bajo un régimen de impunidad. Finalmente, aunque Ecuador no vivió una guerra civil como Guatemala, esto no impidió el establecimiento de un régimen de corrupción institucionalizada que coincidió con la época de mayor bonanza económica en la historia de Ecuador.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Galtung, *op. cit.*, p. 23.

<sup>67</sup> Transparencia Internacional, “Evolución Índice de Percepción de la Corrupción (2008-2016)”, [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/comparacion\\_ipc\\_2016-2008.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/comparacion_ipc_2016-2008.pdf)

<sup>68</sup> Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International”, [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Esta característica es importante teniendo en cuenta que la CICIG en Guatemala debió ser aprobada por una sola vez en el congreso de dicho país. En países como Brasil, Colombia, México o Argentina se requeriría de una doble aprobación en el senado.

<sup>71</sup> The Economist Intelligence Unit, “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index”, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

<sup>72</sup> Aproximadamente \$274.261'000.000 fueron los recursos manejados por el gobierno de Rafael Correa. Ver fuente 86.

Por lo tanto, es pertinente exponer las razones de por qué Ecuador, como sucede en Guatemala, presenta un problema de corrupción estructural que justificaría la instauración de un modelo similar al de la CICIG en dicho país. Para ello, es importante entender que este artículo no intenta demostrar que la corrupción en Ecuador es un fenómeno nuevo sino que se pretende argumentar que la corrupción se institucionalizó a partir del periodo de gobierno 2007-2017 bajo el mandato del presidente Rafael Correa. Esto a través de funcionarios públicos de alto rango involucrados en casos de corrupción que delinquirían bajo un aparato de impunidad orquestado desde el poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de control social a través del Consejo de Participación Ciudadana.

La llegada de Rafael Correa al gobierno constituyó uno de los hitos más importantes en la historia contemporánea de Ecuador. Su proyecto político, que prometía un cambio total en las tan desprestigiadas instituciones del país, incluyó la entrada en vigor de una nueva Constitución en el 2008 en la cual se creó un nuevo poder: el de Transparencia y Control Social. Este nuevo poder tiene como mandato principal, promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, fomentar la participación ciudadana y prevenir y combatir la corrupción. En resumen, se buscaba la rendición de cuentas de los funcionarios de control en el país y garantizar la transparencia en las instituciones estatales.<sup>73</sup> De este poder se desprende una entidad llamada: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) integrado por siete consejeros principales y sus suplentes, que eran elegidos mediante un concurso de méritos y oposición hasta la consulta popular del 4 de febrero del 2018, donde se determinó que su elección sea por medio del voto popular.<sup>74</sup> Dicho organismo elige a la primera autoridad de la Procuraduría y de las Superintendencias, a los titulares de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía, Contraloría y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso y Consejo de la Judicatura.<sup>75</sup>

Es importante señalar que, se hace referencia a esta entidad porque fue creada con miras a combatir la corrupción, pero al parecer sirvió como un factor que la profundizó mediante el nombramiento de funcionarios leales al régimen de turno. Así, la principal crítica del CPCCS (hasta antes de la consulta popular del 4 de febrero que ordenó la cesación de sus consejeros) fue que sus integrantes respondían a intereses del partido oficialista, Alianza País (AP), por ende, la independencia de esta función está totalmente cuestionada. Por ejemplo: su expresidenta, Raquel González, fue candidata a concejal de Guayaquil con Alianza País en el 2014, pero

---

<sup>73</sup> Función de Transparencia y Control Social, "Atribuciones y Funciones", <http://www.ftcs.gob.ec/que-hacemos/atribuciones-y-funciones>

<sup>74</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), "Nuestra Institución", <http://www.cpccs.gob.ec/es/nuestra-institucion/>

<sup>75</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), "Designación de Autoridades", <http://www.cpccs.gob.ec/es/designacion-de-autoridades/>

no fue elegida. También perteneció a la directiva provincial del movimiento y antes se desempeñó como coordinadora zonal del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Otro consejero, Edwin Jarrín, además de ser esposo de la asambleísta correísta, Soledad Buendía, ha ocupado varios cargos en el gobierno; en el 2013, por ejemplo, fue secretario general del Despacho Presidencial. Otra consejera, Doris Gallardo Cevallos, fue asesora de la Presidencia de la República en el gobierno de Correa. En el caso de Tania Pauker, esta consejera es esposa del asambleísta correísta Carlos Viteri. Por último, Sonia Vera, consejera que fungió de asesora en la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República en 2009.<sup>76</sup>

De esta manera, a pesar de que en el discurso se decía que el CPCCS era una función que empoderaba a la ciudadanía, críticos como Sebastián López, catedrático en Derecho Constitucional de la Universidad del Azuay, sostienen que es “paradójico que tengamos una función que no sea elegida democráticamente” y que solo ha servido como herramienta de progresiva cooptación de los poderes por parte de AP.<sup>77</sup> El problema radica en el hecho de que, durante el gobierno de Rafael Correa, su administración gestionó recursos económicos por más de \$274 261 mil millones,<sup>78</sup> por lo que se hacía necesario que las autoridades de control como el Contralor y el Fiscal General del Estado, elegidos por el cuestionado CPCCS, cumplan sus funciones.

En el caso del poder legislativo, la Asamblea Nacional se subordinó al poder ejecutivo y este utilizó la mayoría legislativa para realizar reformas judiciales a su favor o limitar la función de fiscalización de este organismo. Por ejemplo, en cuanto a la Contraloría, el legislativo, en 2015, aprobó una serie de reformas en los artículos 211 y 212 de la Constitución donde se quitó a la Contraloría la potestad de realizar auditorías de gestión que evaluaran el cumplimiento de los objetivos de una institución estatal.<sup>79</sup> Según el partido de gobierno, esto se hizo para evitar la duplicidad de funciones, puesto que la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) es el ente encargado de controlar la consecución de objetivos y la gestión.<sup>80</sup> En cuanto a la labor investigativa de la Fiscalía General del Estado, esta se ha limitado por la existencia del artículo 5<sup>81</sup> del Código Orgánico Integral Penal que exige un informe previo de la Contraloría sobre indicios de peculado y enriquecimiento ilícito para iniciar investigaciones en casos de corrupción.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Jackeline Beltrán, “¿De dónde vienen las preguntas de la consulta popular?”, <https://gk.city/2017/10/10/preguntas-consulta-popular-ecuador-2017/>

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Programa Económico del Gobierno Nacional 2018* (Quito, 2017), pág.6.

<sup>79</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador* (Quito, 2015), págs.1-2.

<sup>80</sup> “Contraloría no auditará cumplimiento de objetivos”, *Diario El Comercio*, diciembre 1, 2015, <http://www.el-comercio.com/actualidad/contraloria-auditara-enmiendas-constitucion-leyes.html>

<sup>81</sup> Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos Ecuador, “Código Orgánico Integral Penal”, [http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo\\_org%C3%A1nico\\_integral\\_penal\\_-\\_coip\\_ed.\\_sdn-mjdhc.pdf](http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf)

De igual manera, la mayoría legislativa le permitió al gobierno de turno controlar todas las comisiones legislativas de la Asamblea y, en particular, la Comisión de Fiscalización y Control Político, la cual ejerce control sobre el cumplimiento de labores de los funcionarios públicos y da paso a juicios políticos contra altas dignidades del Estado como ministros, fiscal general, procurador general del Estado, etc.<sup>82</sup> De esta manera, en diez años de gobierno se archivaron aproximadamente 40 pedidos de juicio político<sup>83</sup> y solo se dio paso a uno en contra de la ex superintendente de Bancos, Gloria Sabando, quien denunció que su juicio político fue una orden dada por el expresidente Rafael Correa a través de los enlaces sabatinos,<sup>84</sup> evidenciando la injerencia del ejecutivo en el congreso.

Con respecto al poder judicial, este siempre careció de independencia, se subordinó aún más al poder ejecutivo desde el referéndum de 2011 donde se formó un Consejo de la Judicatura Transitorio. Bajo mandato popular, este organismo estaba encargado de reformar todo el sistema judicial y estaba integrado por representantes del Ejecutivo, Legislativo y de la Función de Transparencia y Control Social, todos cuestionados por su lealtad al régimen de turno<sup>85</sup>. En 2013, se conforma el Consejo de Judicatura definitivo a la cabeza de Gustavo Jalkh quien fue Ministro de Justicia, del Interior y ex secretario particular del presidente Rafael Correa. En palabras de Maria Paula Romo, exasambleísta de AP, que el nuevo presidente de la Judicatura sea el exsecretario del presidente “es un retroceso para el país”.<sup>86</sup>

Precisamente, la ONG's pro derechos humanos, Human Rights Watch, realizó un informe que denunciaba la injerencia política en el sistema judicial ecuatoriano. En dicho informe se concluye que en el gobierno de Rafael Correa se instauró un “patrón de acciones gubernamentales orientadas a presionar o coaccionar al poder judicial en su manejo de casos importantes o con implicancias políticas”.<sup>87</sup> Se recabaron doce casos<sup>88</sup> en donde HRW documentó la presión e intimidación de funcionarios del Consejo de la Judicatura y la Presidencia de la República hacia jueces y fiscales sobre cómo estos debían pronunciarse. Asimismo, existen filtraciones de correos electrónicos de altas autoridades de la Asamblea Nacional y de la Presidencia donde se ordenaba a jueces rechazar demandas que involucraban al gobierno.<sup>89</sup>

---

<sup>82</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, “El Consejo de Administración Legislativa”, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con\\_uibd.nsf/A0A4940AFE810BFDD05257583007654A4/\\$FILE/ECUADOR\\_REGLAMENTO\\_FISCALIZACION\\_CONTROL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/A0A4940AFE810BFDD05257583007654A4/$FILE/ECUADOR_REGLAMENTO_FISCALIZACION_CONTROL.pdf)

<sup>83</sup> Plan V, “Juan Pablo Pozo, el hombre que archivaba expedientes”, <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/juan-pablo-pozo-el-hombre-que-archivaba-expedientes>

<sup>84</sup> “Los juicios políticos ya no son una prioridad”, *El Comercio*, sin fecha, <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/juicios-politicos-ya-no-son.html>

<sup>85</sup> “El Consejo de Transición de la Judicatura cumple 1 año”, *El Comercio*, julio 26, 2012, <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consejo-de-transicion-de-judicatura.html>

<sup>86</sup> “Trayectoria ligada a lo judicial y al Ejecutivo, muestra Gustavo Jalkh”, *El Universo*, enero 13, 2013, <https://www.eluniverso.com/2013/01/11/1/1355/trayectoria-ligada-lo-judicial-ejecutivo-muestra-jalkh.html>

<sup>87</sup> Human Rights Watch, “Ecuador: Injerencia política en el poder judicial”, <https://www.hrw.org/es/news/2018/04/20/ecuador-injerencia-politica-en-el-poder-judicial>

<sup>88</sup> Para mayor información sobre estos casos se recomienda revisar el informe de HRW llamado “Ecuador: Injerencia política en el poder judicial” publicado el 20 de abril de 2018.

<sup>89</sup> Human Rights Watch, *op. cit.*

Sobre la elección de jueces, la filtración de correos electrónicos recabados por HRW da muestra de que existía una política de nombramiento de jueces en función de su lealtad al régimen calificando de “casos peligrosos” a candidatos que no eran afines al partido político de Correa. De esta manera, el patrón de persecución no se limitó solo a amenazas o presiones a jueces y fiscales sino que se institucionalizó a través del Código Orgánico de la Función Judicial en el que se permite que el Consejo de la Judicatura suspenda o destituya a jueces bajo las figuras del “dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”. Entre 2013 y 2017, se suspendieron o removieron a 145 jueces por cometer “errores inexcusables”. La figura del “error inexcusable” que no está definida por la ley, ha sido utilizada de manera discrecional por el Consejo de la Judicatura cuando existe “un error craso, grosero, evidente y verificable que evidencia la notoria ineptitud o descuido al momento de administrar justicia”. Sin embargo, determinar la destitución de jueces por errores de derecho los expone a la presión política y menoscaban su independencia y su imparcialidad, según el Comité de Derechos Humanos de la ONU y los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de la ONU. Finalmente, el informe evidencia el desmantelamiento de la capacidad investigativa de la Fiscalía General del Estado en cuanto no existen evidencias de esfuerzos significativos y genuinos para investigar las denuncias de coerción política en la justicia ecuatoriana.<sup>90</sup>

En relación al poder Ejecutivo, diversos son los casos de corrupción donde se involucran funcionarios que van desde el Vicepresidente hasta ministros. Esto constituye la existencia de una estructura de cuatro ejes donde se cometían delitos de corrupción desde el ejecutivo, amparados en la nula fiscalización de la Asamblea y la Función de Control Social a través de la Contraloría General del Estado sumado al bloqueo de la administración de justicia. Dado el entramado previamente explicado, no sería suficiente únicamente enmendar obstáculos como el artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal para dar independencia a la labor de la Fiscalía, sino que deberían ser atacadas causas estructurales. A continuación se presentan una serie de casos que muestran la fragilidad institucional de Ecuador ante dicha estructura:

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*

### Cuadro 1: Casos de Corrupción en Ecuador

| Caso                        | Descripción  |
|-----------------------------|--|
| <b>Lava Jato</b>            | Según una indagación directa del proceso Lava Jato, los sobornos en Ecuador involucran a más de 100 funcionarios ecuatorianos por un valor de \$ 300 millones.   |
| <b>Fondos del Terremoto</b> | El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió un préstamo de \$ 300 millones al gobierno ecuatoriano después del terremoto del 16 de abril de 2016. La Contraloría General del Estado determinó que \$ 45,5 millones del préstamo no fue utilizado para la compra de bienes de emergencia sino que se habían comprado alfombras, snacks y vajillas. Se encontraron alimentos, bebidas e insumos médicos embodegados y caducos tres meses después del terremoto.   |
| <b>Petroecuador</b>         | A raíz del escándalo de los Panama Papers, la justicia ecuatoriana determinó que, dentro de la mayor petrolera del Estado, se había formado una red de delincuencia organizada donde varios ex gerentes y subgerentes, entre ellos Alex Bravo, fueron acusados de peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, cohecho, tráfico de influencias y perjurio.   |
| <b>Pases policiales</b>     | Este caso involucra a la Policía Nacional y se relaciona a la compra y venta ilegal de 1347 pases policiales por un valor de \$ 6 millones entre 2014 y 2015. 15 policías fueron sentenciados a 13 años de prisión por delincuencia organizada. Las acusaciones en este caso llegaron incluso a personal del palacio de gobierno y al exministro del Interior, José Serrano.   |
| <b>Helicópteros DHRUV</b>   | La Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) compró 7 helicópteros DHRUV de origen indio por un valor de \$ 45,2 millones. Del total de helicópteros, 4 se han accidentado causando incluso la muerte de varias personas. La Contraloría determinó que hubo irregularidades en la compra de estos como las demoras y la falta de todos los equipos necesarios. A este caso se lo relaciona con el asesinato del exgeneral de la FAE, Jorge Gabela, que había criticado la compra de los helicópteros.   |
| <b>Sector Salud</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncia al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por peculado tras la compra de ciclosporina. El exasambleísta León Roldós denunció un sobreprecio de 133,22 % en la compra de dicho fármaco. El valor de compra llegó a \$ 909 686. Aunque la fiscalía inició un proceso de indagación, la investigación nunca avanzó.</li> <li>- Compra de 115 ambulancias que resultaron ser furgonetas adaptadas con deficiencias importantes, según Contraloría. Por ejemplo, tenían camillas desoldadas, ruedas rotas o pisos defectuosos.</li> </ul> |

Fuente: Plan V, Museo de la Corrupción, (Quito, 2016), <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/plan-v-lanza-el-museo-la-corrupcion>, Elaboración propia.

El caso que evidencia de manera más mediática la corrupción estructural y el régimen de impunidad en Ecuador ha sido el escándalo de la empresa Odebrecht. En 2008, el entonces presidente, Rafael Correa, expulsó a la constructora por irregularidades en la construcción de la hidroeléctrica de San Francisco, ordenó la cancelación de los contratos Baba y Toachi Pilatón, y demandó a la empresa por más de \$ 250 millones. En julio de 2010, Odebrecht regresó al país mediante un convenio de reparación técnica y una compensación de \$ 20 millones. El encargado de este convenio fue el entonces ministro de Sectores Estratégicos, Jorge Glas. En septiembre del mismo año, la Contraloría, que estaba liderada por Carlos Pólit, desvaneció 8 glosas contra Odebrecht por más de \$ 70 millones; el gobierno afirmó que la empresa había reparado todos los daños. Enseguida, Odebrecht regresa a la lista de empresas elegibles de contratación aun cuando la Ley de Contratación Pública establece que cualquier adjudicatario fallido será inhabilitado del Registro Único de Proveedores (RUP).<sup>91</sup> Así, entre abril de 2012 y octubre de 2015, Odebrecht se adjudicó la ejecución de importantes obras en Ecuador:

## Cuadro 2: Obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador

| Obra                       | Valor             |
|----------------------------|-------------------|
| Trasvase Daule-Vinces      | \$ 190,9 millones |
| Ruta Viva (primer tramo)   | \$ 47 millones    |
| Refinería del Pacífico     | \$ 229,9 millones |
| Acueducto La Esperanza     | \$ 279 millones   |
| Manduriacu                 | \$124 millones    |
| Poliducto Pascuales-Cuenca | \$369,9 millones  |

Fuente: Ver Plan V, op. cit., pág.5-6, Elaboración propia

Con la aparición de la operación Lava Jato, en Brasil y sus conexiones con las élites políticas de América Latina, el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló en diciembre de 2016 que Odebrecht pagó \$33,5 millones en sobornos a funcionarios ecuatorianos.<sup>92</sup> En pleno auge electoral, la política ecuatoriana giraba en torno a nuevos descubrimientos sobre cómo la red de sobornos operaba en el país. Según la fiscalía ecuatoriana, esta funcionaba de la siguiente manera:

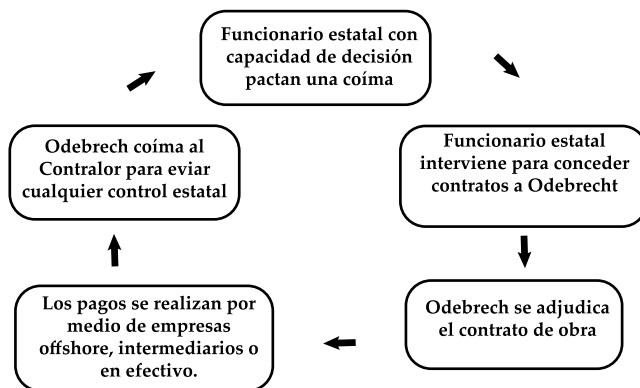
---

<sup>91</sup> *Ibid.*, págs.61-64

<sup>92</sup> *Ibid.*, pág.6



**Gráfico 1:** Esquema de red de sobornos en Ecuador



**Fuente:** Ver María Sol Borja, “Así funcionaba el esquema de corrupción de Odebrecht”, (2017), <https://gk.city/2017/11/19/corrupcion-odebrecht/>. Elaboración propia.

Las revelaciones apuntaron a altos funcionarios del gobierno y antiguos colaboradores.

**Cuadro 3:** Colaboradores en el caso Odebrecht

| Nombre            | Cargo  | Delito   |
|-------------------|--|--|
| Alecksey Mosquera | Exministro de Electricidad y Energías Renovables | Recibir sobornos por más de \$ 1 millón para facilitar la adjudicación de la obra Toachi-Pilatón. Se determinó que el dinero se transfirió a dos empresas offshore en Andorra. <sup>93</sup>   |
| Jorge Glas        | Vicepresidente del Ecuador                       | Conceder contratos públicos a José Conceição Santos, representante de Odebrecht en Ecuador, en sectores estratégicos a cambio de coimas en cinco proyectos. Se lo acusa también de cometer presumiblemente otros delitos como cohecho, concusión, delincuencia organizada, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, testaferrismo y tráfico de influencias. <sup>94</sup> |

<sup>93</sup> Plan V, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>94</sup> Plan V, “Glas sentenciado”, <http://www.planv.com.ec/historias/politica/glas-sentenciado>

|                 |   |   |
|-----------------|---|---|
| Ricardo Rivera  | Tío de Jorge Glas, no tenía ningún cargo público. | Fungir como “el enlace” entre el vicepresidente con Santos para traficar influencias y lograr contratos a cambio de sobornos por más de \$ 13 millones. Rivera facilitó la entrega de dinero entre “el corruptor y el funcionario público”. <sup>95</sup> |
| Carlos Pólit    | Contralor General del Estado                      | Recibir de Odebrecht sobornos por un valor de \$ 10,1 millones. Su labor era desvanecer las glosas contra Odebrecht por un valor de \$ 70 millones y emitir informes favorables de las obras realizadas por la empresa. <sup>96</sup>                     |
| Ramiro Carrillo | Ex gerente de Petroecuador                        | Lavado de activo por haber recibido \$200,000 en sobornos por el contrato del poliducto Pascuales Cuenca. <sup>97</sup>   |

Fuente: Elaboración propia.

El escándalo de Odebrecht no termina ahí. El 27 de febrero de 2018, el Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno, presentó un audio donde se escucha al entonces presidente de la Asamblea Nacional (José Serrano) junto con el ex contralor general del Estado y prófugo de la justicia por el caso Odebrecht Carlos Pólit, hablando de ‘bajarse’ al fiscal porque este no estaría respetando ciertos acuerdos.<sup>98</sup> La conversación entre ambos denota una actitud autoritaria en donde, el entonces presidente de la Asamblea, se atribuye la decisión de designar a un fiscal que sea de su agrado, además del hecho de que entablaba una conversación con un prófugo de la justicia, a quien destituyeron por medio de un juicio político bajo su presidencia en la Asamblea Nacional.

De esta forma, este entramado de instituciones cooptadas por personas cercanas al gobierno, la existencia de leyes que bloquearían el control de los recursos, la política de persecución en el sistema judicial del Estado y la concesión de importantes contratos con el Estado sin ningún proceso de licitación serían la causa determinante para hablar de una corrupción institucionalizada amparada bajo un régimen de impunidad. No es coincidencia entonces que, según la presidenta de la Asamblea Nacional, Elizabeth Cabezas, la corrupción le haya costado al Ecuador \$ 24 000 millones, dinero que podría cubrir el déficit de vivienda social o cubrir el pago a jubilaciones de maestros.<sup>99</sup> A esto se le debe sumar el hecho de que 640 obras realizadas por el gobierno de Rafael Correa presentan irregularidades como sobrepuestos del 85 %, fallas constructivas o litigios legales que le cuestan al país más de \$ 1000 millones.<sup>100</sup>

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> “Fiscal: Odebrecht pagó USD 10,1 millones al excontralor Carlos Pólit”, *Diario El Comercio*, agosto 8, 2017, <http://www.elcomercio.com/actualidad/carlosbacamancheno-soborno-odebrecht-excontralor-carlospolit.html>

<sup>97</sup> Plan V, *Museo de la Corrupción*, op. cit., pág. 7.

<sup>98</sup> Boletín De Prensa FGE N° 062-Dc-2018, “Fiscal General del Estado revela comprometedor audio del actual Presidente de la Asamblea Nacional”, <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscal-general-del-estado-revela-comprometedor-audio-del-actual-presidente-la-asamblea-nacional/>

Siguiendo la perspectiva teórica de Johan Galtung, la corrupción institucionalizada dentro de Ecuador podría identificarse como un síntoma de violencia estructural. Esto porque la formación de un aparato estatal diseñado para extraer recursos ilícitamente de manera impune, por parte de una determinada élite económica-política, tiene como consecuencia la desatención de las necesidades básicas de la población. La corrupción como síntoma de violencia estructural que, en el caso de Ecuador, se traduce en el desvío de \$ 24 mil millones de las arcas estatales, profundiza fenómenos como la pobreza, la explotación y la marginación que aunque no implican violencia directa, sí impiden satisfacer necesidades humanas básicas como vivienda, salud, educación, ingresos, etc. Es decir, la violencia estructural no solo deja huella en el cuerpo humano sino que trasciende en la mente y en su espíritu.<sup>101</sup>

La cooptación progresiva de los poderes del Estado ecuatoriano podría entenderse, según Galtung, como una distribución desigual del poder y de los recursos lo que lo convierte en un problema estructural<sup>102</sup> que refleja su violencia en las injusticias sociales y económicas de la población oprimida. En este sentido, Galtung afirma que la violencia estructural tiene a la explotación como pieza central pues esto significa que algunos (élites gobernantes), pueden conseguir mucho más de la estructura que otros (la población oprimida)<sup>103</sup> como habría sucedido en Ecuador.

Como se identifica en el caso de Ecuador, la corrupción ha debilitado las instituciones al punto de convertirlas en entidades que garantizan la impunidad ante hechos de corrupción. Al no existir una justicia independiente, en Ecuador se habría formado una distorsión de la legalidad que consolida el hecho de que las reglas institucionales se sujetan a la voluntad de las élites gobernantes perpetrando el fenómeno de la violencia estructural a través de la injusticia social, la desigualdad y a la opresión política. La consolidación de la corrupción, dentro del Estado, puede derivar en los otros tipos de violencia identificados por Galtung: la violencia cultural y la violencia directa. Por ejemplo, si se entiende a la corrupción como el único mecanismo de cooptación de recursos dentro de un Estado, una sociedad la legítima culturalmente en su práctica y la violencia estructural se naturaliza de manera implícita.<sup>104</sup> En cuanto a violencia directa, pueden generarse escenarios de conflictividad social, marcados por la formación de grupos delincuenciales y por la violencia directa del Estado en contra de levantamientos de sectores populares afectados por la distribución desigual de los recursos.<sup>105</sup>

---

<sup>99</sup> "Presidenta de la Asamblea señala que las pérdidas por la corrupción suman USD 24 000 millones", *Diario El Comercio*, mayo 24, 2018, <http://www.elcomercio.com/actualidad/presidenta-asambleanacional-perdidas-corrupcion-informe.html>

<sup>100</sup> "Gobierno de Lenín Moreno identificó más de 640 obras con problemas", *Diario El Universo*, octubre 23, 2017, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/23/nota/6447322/gobierno-lenin-moreno-identifico-mas-640-obras-problemas>

<sup>101</sup> Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.

<sup>102</sup> Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Galtung, *op. cit.*, p. 291-305.

## Reflexiones finales: la propuesta de una Comisión Internacional contra la impunidad en Ecuador

Maury Ramos considera que “el modelo de la CICIG es un claro ejemplo de la necesidad de países, principalmente en vías de desarrollo, de fortalecer sus instituciones y crear un mecanismo de apoyo hacia el cumplimiento, no solo de su normativa interna, sino de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados y puestos en vigor en materia de derechos humanos que generen la protección de la integridad física, política y social de su sociedad. Sin embargo, cada Estado latinoamericano posee un trasfondo social, político, cultural, económico y jurídico que genera su propia historia. La creación e implementación de comisiones de tal naturaleza se hacen necesarias cuando las circunstancias así lo requieran”. Ramos también dice apoyar la iniciativa de cada Estado en reconocer la falta de mecanismos que, dentro de su ordenamiento interno, no posean para combatir la impunidad y buscar soluciones alternas para su resolución. Según ella, Guatemala, con el modelo de la CICIG, debe servir de ejemplo con respecto a qué sí se debería hacer y qué se debería evitar con las malas prácticas aplicadas alrededor de los más de 11 años de trayectoria. Finalmente, enfatiza que la redacción del instrumento rector de la creación de la comisión debe ser claro, tener una visión objetiva atendiendo a la situación propia y fundamentada en derecho.

En el caso de Ecuador, la revelación de casos de corrupción que implicaron a altas autoridades del gobierno, ha creado un hartazgo político generalizado en la sociedad y una percepción de que la corrupción sigue siendo latente aun cuando se crearon instituciones destinadas a acabar con este fenómeno.

En este contexto, varias han sido las voces que han propuesto crear una comisión similar en Ecuador. Entre estas se destaca la iniciativa del catedrático y exasambleísta César Montúfar, quien fue el acusador particular en el juicio contra el exvicepresidente Jorge Glas y, además, quien propuso formalmente la creación de una comisión similar a la guatemalteca al gobierno de Lenín Moreno. A través de una entrevista<sup>106</sup>, Montúfar expuso sus argumentos favorables para adoptar esta iniciativa debido a la existencia de un sistema de delincuencia organizada estatal que permeó las instituciones del Estado. Además, en su opinión, la creación de una comisión similar en Ecuador radica en el hecho de que se necesita dismantelar el régimen de impunidad que se institucionalizó desde la administración de Correa, ya que se generaron mecanismos, incluso legales, para delinquir y proteger a las personas de ser sancionadas.

Para Montúfar, en Ecuador se creó una red de delincuencia estatal organizada donde, desde el gobierno, se cometieron varios tipos de delincuencia económica que afectaron la eficiencia de la administración y que son complejos por su carácter transnacional y estructural. Para ejemplificar esta situación, Montúfar expuso

---

<sup>105</sup> La Parra y Tortosa, *op.cit.*, pág. 68.

<sup>106</sup> Entrevista realizada por los autores de este documento al Doctor César Montúfar el día jueves 12 de abril de 2018 en su oficina ubicada en la Universidad Andina Simón Bolívar de la ciudad de Quito, Ecuador.

que la Contraloría desde 2007 y 2016, estableció 2176 informes con indicios de responsabilidad penal, por lo que no se puede hablar de un fenómeno aislado sino institucionalizado. Asimismo, afirmó que, durante el juicio al exvicepresidente Glas, todas las evidencias contra él se entregaron desde el exterior, específicamente gracias a la cooperación judicial panameña, brasileña y estadounidense. Esto denotaría que la Fiscalía es una institución debilitada que no tuvo capacidad de presentar elementos para acusar a los responsables de corrupción.

De esta manera, debido a la poca acción de las instituciones en dismantelar las redes de corrupción en el Estado ecuatoriano, una comisión contra la impunidad en Ecuador fortalecería la capacidad técnica de investigación que en las instituciones ecuatorianas han sido debilitadas en sus atribuciones o corrompidas. Sin embargo, Montúfar establece que deberían existir ciertas diferencias con la comisión guatemalteca. Primero, la propuesta ecuatoriana debería tener solo dos funciones específicas:

1. Apoyar la investigación de las instituciones de control.
2. Hacer recomendaciones y sugerencias de reformas legales e institucionales de lucha contra la corrupción.

A diferencia de Guatemala, Montúfar también cree que no es necesaria una aprobación de la Asamblea Nacional y de la Corte Constitucional del Ecuador, sino que bastaría con un decreto presidencial o una ley expedida por la misma Asamblea procurando siempre que el tema de la soberanía no se vea afectado. En cuanto al tema constitucional, señala que no es necesario un pedido de dictamen de constitucionalidad para la creación de una comisión en Ecuador puesto que estaría amparado bajo el marco de instrumentos internacionales de la lucha contra la corrupción de los que Ecuador es signatario.

En este punto debe señalarse que, de acuerdo con Montúfar, el tiempo de mandato de la comisión para Ecuador debe ser limitado y no convertirse en una entidad permanente. Maury Ramos afirmó que Guatemala se ha vuelto dependiente de la CICIG para asegurar la eficacia de su Ministerio Público porque antes de la creación de esta entidad, el Ministerio Público se había caracterizado por ser una institución débil, en el cual personas de “cuello blanco” eran intocables; y era impensable que se iniciase algún tipo de proceso legal en contra de altos funcionarios como presidentes y vicepresidentes. Esto, sin duda alguna, aún seguiría siendo cierto en el caso hipotético de que la CICIG cesase sus operaciones en el país. La dependencia, en este sentido, es un factor que causa una serie de problemáticas para el Estado guatemalteco. Aparte de perder el objetivo del mandato de creación de la CICIG, el solo ser un ente que coadyuve, facilite y apoye a fortalecer la institucionalidad guatemalteca en materia del combate contra cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos de seguridad; la CICIG ha pasado a usurpar el rol del Ministerio Público y Guatemala a depender de instancias externas al ordenamiento jurídico interno a un plazo que se presume interminable.

Sobre la relación con el CPCCS transitorio, que se encuentra en proceso de evaluación de las autoridades que designa, Montúfar cree que la propuesta de comisión ecuatoriana es totalmente complementaria a dicho Consejo porque cree que ambas instituciones van a procurar garantizar la independencia de las autoridades. En cuanto al respaldo de esta iniciativa, Montúfar señaló que han existido voces favorables a la propuesta aunque no han sido formales como sucedió en Guatemala con la presión de un nutrido grupo de ONG, la sociedad civil, Estados Unidos y la comunidad internacional. Precisamente sobre esta última, la financiación y organización administrativa deberían provenir de otros países en el marco de cooperación internacional como sucede en Guatemala.

Finalmente, al existir un cúmulo importante de irregularidades dentro de la administración pública ecuatoriana, la comisión para Ecuador debería comenzar sus investigaciones en los sectores estratégicos<sup>107</sup> del Ecuador, según César Montúfar. Esto porque es allí donde se concentran la mayor cantidad de recursos económicos del Estado y las obras de infraestructura de mayor envergadura.

Aunque la violencia estructural y cultural es difícil de ser tratada, el modelo de la CICIG representa un mecanismo de disrupción contra la violencia estructural causada por la corrupción en los Estados latinoamericanos. Esta entidad ha tenido un impacto positivo en la sociedad del país centroamericano debido a que ha desmantelado estructuras criminales incrustadas en el Estado, a pesar de las dificultades económicas, administrativas y el poco respaldo de élites guatemaltecas.

Uno de los desafíos de esta comisión fue iniciar desde cero en Guatemala, siendo prácticamente un plan piloto. Sin embargo, tras 10 años de existencia, su eficiencia podría trasladarse a otro país. Se seleccionó a Ecuador como la opción para adecuar a su realidad un modelo similar al de la CICIG debido a que este país, aunque no ha vivido un conflicto armado como el guatemalteco, sí ha institucionalizado la corrupción en el Estado mediante el tráfico de influencias y su deficiente sistema judicial, que no ha sido capaz de combatir la impunidad.

Asimismo, debatir sobre la creación de una comisión similar para el país sudamericano podría tener una mayor apertura en el actual gobierno de Lenin Moreno dado que su mandato ha adoptado a la lucha contra la corrupción como eje principal de su política, han entrado en vigor algunas reformas democráticas y existe mayor diálogo con actores de la sociedad civil, tal como sucedió en Guatemala a partir del periodo de transición democrática después de los acuerdos de paz.

---

<sup>107</sup> Los sectores estratégicos engloban la explotación de petróleo, la minería, telecomunicaciones, electricidad y obras públicas.

## Systemic Corruption, Populism, and Ecuador's 2017 Election Corrupción sistémica, populismo, y la elección Ecuador de 2017

Stan Weeber \*

**Abstract:** Ecuador's government has taken a stand against economic and political corruption within its borders; yet corruption continues to be a major concern of the nation's citizens. The election of 2017 sent a strong signal to the government that even more action is needed to curb what is now systemic corruption. The structural conditions of economic life in the country may lead governmental leaders in the short term to adopt right-center, neo-liberal, or free market policies - which in turn may open up possibilities for more corruption to occur. The prognosis for fighting corruption over the long term is bright if Ecuadorians can give institutions time to grow stronger and to develop the transparency and independence needed to effectively act as a deterrent toward corrupt behavior.

**Keywords:** Transparency, Populism, Scandal, Neo-liberal policy, Ecuador.

**Resumen:** El gobierno ecuatoriano ha tomado una posición en contra de la corrupción económica y política dentro de sus fronteras; sin embargo, la corrupción continúa como una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos de esta nación. La elección de 2017 envió una fuerte señal al gobierno de que es necesaria una mayor acción para reducir la corrupción sistémica. Las condiciones estructurales de la vida económica en el país pueden llevar a corto plazo a los líderes gubernamentales a adoptar políticas de centroderecha, neoliberales, o de libre mercado, lo que podría abrir las posibilidades para que ocurra más corrupción. La prognosis para luchar a largo plazo contra la corrupción puede ser prometedora si los ecuatorianos le dieran el tiempo suficiente a las instituciones para fortalecerse y desarrollar la transparencia y la independencia necesaria para actuar efectivamente como elemento disuasivo contra el comportamiento corrupto.

**Palabras Clave:** Transparencia, Populismo, Escándalo, Política neoliberal, Ecuador.

---

\* Ph.D in Sociology by the University of North Texas. Professor of the Department of Social Sciences, McNeese State University. sweeber@mcneese.edu

\*\* Date of reception: April 2018 / Date of acceptance: July 2018

## Introduction

Ecuador's government has demonstrated an explicit and laudable commitment to fight economic and political corruption within its borders. The Criminal Code<sup>1</sup> passed in 2014 has strong corruption fighting features; bribery, influence peddling and unlawful enrichment are punishable offenses under the Code. The nation took its commitment to corruption-fighting global as it ratified two major agreements, the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) and the Inter-American Convention Against Corruption (IACAC).<sup>2</sup> The UNCAC, which grew out of an international initiative to combat the bribery of foreign officials, went well beyond this mission when it mandated signatory states to implement provisions on bribery of national public officials, laundering of proceeds of crime, and obstruction of justice.<sup>3</sup>

Though these are very positive steps, it could be that these measures alone may not be fully sufficient to effectively address the corruption problem in Ecuador. In retrospect, these agreements appear to be more rhetorical and symbolic exercises to combat corruption, because anti-corruption agreements, in Ecuador and throughout the world, do not always translate immediately into the desired results. Corruption can and does occur even in nations known for high levels of public transparency. In Iceland, for example, high standards for transparency in the conduct of public business by politicians and businesses did not prevent embarrassing scandals in 2008 and 2016.<sup>4</sup> In the United States, corruption is so widespread as to render the country 'scandal laden' where political scandal makers and scandal breakers fight to the death in an intense 24 hour cable news cycle.<sup>5</sup> Ecuador, however, is in a different situation from these two aforementioned countries. By objective measures, Ecuador's corruption is now systemic, sinking deep into the functioning (or malfunctioning) of institutions in such a way that corruption becomes pervasive, a regular feature in everyday life.

---

<sup>1</sup> United States Department of State (USDS), *Ecuador 2017 Human Rights Report* (Washington, DC: USDS, 2017), p. 20.

<sup>2</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Signature and Ratification Status, United Nations Convention Against Corruption* (New York: UNODC, 2018), p. 1; Organization of American States (OAS), *Ecuador, State Party to the Inter-American Convention Against Corruption* (Washington, D.C.: OAS, 2018), p. 1.

<sup>3</sup> Stan Weeber, "Anti-Corruption Legislation," in M. Beare, ed., *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice* (Los Angeles: SAGE, 2012) pp. 15-17.

<sup>4</sup> Richard Martyn-Hemphill, "Iceland Goes to Polls Amid Scandals, Disgust and Distrust," *New York Times*, October 28, 2017; Andy Greenberg, *This Machine Kills Secrets: Julian Assange, the Cypherpunks, and Their Fight to Empower Whistleblowers* (New York: Plume, 2013).

<sup>5</sup> Stan Weeber, "A Generalized Stage Model of International Political Scandals," *International Review of Modern Sociology*, Vol. 35, Num. 1 (2009), pp. 43-61.



## The Ecuadorian Election of 2017

General elections were held in Ecuador on February 19, 2017 together with a referendum on tax havens. Voters elected a new President, Vice President, and National Assembly. Incumbent President, Rafael Correa, of the PAIS (Proud and Sovereign Fatherland by its Spanish acronym) Alliance was not eligible for re-election, having served two terms. In the first round of the presidential elections, PAIS candidate Lenin Moreno received 39% of the vote. Although he was more than 10% ahead of his nearest rival, Guillermo Lasso of the Creating Opportunities Party, Moreno was just short of the 40% threshold required to avoid a run-off. As a result, a second round was held on April 2, and in this round Moreno was elected President with 51.16% of the vote.<sup>6</sup>

The election results together with a 2018 follow up vote served as a referendum upon (among other things) the way the government has handled its corruption problem. The election of Lenin Moreno, President Correa's Vice President from 2007 to 2013, appeared to be a validation of a continuation of the Citizens Revolution begun by Correa in 2007 and continued during two terms in office. An important feature of this revolution was a commitment to fight corruption, so the election results could be interpreted as the beginning of yet another "tough talk" phase with respect to the corruption problem. On the other hand, the 2017 vote on tax havens - fueled by revelations in the *Panama Papers* - was affirmative as 55 percent of the voters indicated by ballot that politicians should be barred from office if they participated in secret offshore accounts; a result that demonstrated a growing intolerance for corruption among public officials. This signaled a change among Ecuadorian voters, who now appeared to want real results, instead of just talk in the fight against official corruption. Corruption had risen to one of the top three citizen concerns in polling just prior to the election, along with unemployment and the economic crisis; and Ecuadorians wanted change. A full 87 percent of those surveyed said they wanted change, including 70 percent who asked for "dramatic" change.<sup>7</sup> Thus, citizens became restless prior to the election when the chief opposition candidate had been mentioned in the *Panama Papers* for having a secret offshore account. Scandal reached all the way to Jorge Glas, a vice president under Rafael Correa who was running for the same post under Lenin Moreno. Glas' problems appeared to rub off on Correa; a 2018 proposition that won voter approval limited Ecuador's presidents to two terms, effectively ending the career of Correa, who had already served from 2008-2016. This 2018 vote derailed Correa's attempt to pull off a Vladimir Putin-style "return" to power in 2021.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Mercedes Cabrera, "Referendum on Tax Havens Will be Conducted in the Election of 2017," *Ecuador Times*, November 22, 2017; *Associated Press*, "Ecuador to Hold Runoff in Tense Presidential Election," February 23, 2017.; *Consejo Nacional Electoral*, "CNE Plenary Presented Total Results of the Second Round of Elections," April 10, 2017.

<sup>7</sup> Holly Sonneland, "Explainer: Ecuador's 2017 Presidential Election," *Americas Society/Council of the Americas*, February 8, 2017.

<sup>8</sup> Tomas Bayes, "Ecuador: 2017 National Referendum Analysis," *Council on Hemispheric Affairs*, October 10, 2017.

## Systemic Corruption

Corruption refers to the abuse of an entrusted powerful private or public office for personal gain. As private economic actors in capitalist societies, corrupt agents seek to maximize corporation profits by short circuiting the usual and customary means of doing business. Using dishonest methods, they wrongfully use their influence to procure some benefit for their corporations or for themselves. Bribery, fraud, kickbacks, and illegal political contributions are examples of such corrupt behavior. Public officials on the take assist in these crimes by their willingness to bend or break administrative rules, especially when oversight is weak. Corruption thus exists at the confluence of private and public spheres, and in reality, both kinds of corruption - economic and political - often occur at the same time in any given corrupt transaction.<sup>9</sup>

Systemic corruption is corruption that is taken to a higher level of deviancy, implicating an entire corporation as well as an entire bureaucratic hierarchy, electoral system or overall governmental structure. This “grand corruption” is more deeply destructive of state functioning, bringing the state to the edge of outright failure and undermining the economy. Grand corrupt acts are committed by high level government officials or corporate agents that distort politics or the central function of the state, enabling corporate or political leaders to benefit at the expense of the public good.<sup>10</sup> The meltdown in the U.S. economy, which began in 2007 with fraudulent sales of mortgage-backed securities, is an example of this kind of corruption. Corruption was built into the process at many levels beyond the local level and the consequences were nearly catastrophic to the economy.<sup>11</sup>

According to data collected by Transparency International, a nation that scores below 50 on the Corruption Perceptions Index is one that is persistently laboring under conditions of grand corruption. Ecuador's 2017 score on the index was 32, up from 31 in 2016. The nation's average score on the index from 1996-2016 was 26.10, with a high score of 35 and a low of 20. When compared to other countries, Ecuador's score ranked 120th out of 175 nations in 2016, improving slightly in the rankings as it advanced to 117th rank in 2017. Ecuador's average rank was 108.55 for the years 1996-2016. The high rank (which means higher perceptions of corruption) was 151 in 2008 and the low was 39 in 1996.<sup>12</sup>

Global observations of corruption in Ecuador tend to confirm the Transparency International analysis. Two recent reports indicated that accusations of corrupt behavior had political motivations; corruption laws on the books tended to be

---

<sup>9</sup> Julian Roebuck and Stan Weeber, *Political Crime in the United States: Analyzing Crime By and Against Government* (New York: Praeger, 1978); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); Jeffrey Ian Ross, *Dynamics of Political Crime* (Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003).

<sup>10</sup> *Transparency International*, “Corruption Perceptions Index, 2017,” [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

<sup>11</sup> Dean Baker, “The Housing Bubble and the Financial Crisis,” *Real-World Economics Review*, Vol. 46 (May, 2007), pp. 73-81.

<sup>12</sup> *Transparency International*, *op.cit.*; *Trading Economics*, “Ecuador Corruption Index, 1996-2018” <https://tradingeconomics.com/ecuador/corruption-index>

leveled at political opponents. Adjudicated cases often got caught up in lengthy but inconclusive proceedings. The outcomes of many trials were believed to be predetermined. Judges on the higher courts appeared to be more closely aligned with the former Correa administration, and observers questioned the independence of those courts, especially in politicized cases.<sup>13</sup>

Corruption became a major issue in the 2017 campaign as rumors emerged about the involvement of Jorge Glas in the Odebrecht scandal. Odebrecht, a Brazilian construction and engineering company, which admitted to paying bribes to win contracts in a number of countries, and paid \$3.5 billion in settlements in the United States, Brazil and Switzerland. In Ecuador, the company was accused of paying \$33.5 million in bribes to corrupt officials to secure contracts from 2007 to 2016. The opposition party said during the campaign that Correa's government was slow to investigate the charges. Glas was sentenced in 2017 to six years in prison after a three-judge tribunal found him guilty of receiving \$13.5 million in bribes from Odebrecht which had been routed through his uncle. According to the presiding judge, Glas arranged bribery payments through Odebrecht's Ecuador representative for a number of major projects, including the Pascuales-Cuenca pipeline, the Manduriacu hydroelectric power plant, the La Esperanza aqueduct, the Daule-Vinces water transfer plant, and the Pacific refinery in Manabi Province. The company is now barred from signing further contracts in Ecuador.<sup>14</sup>

Glas was also deeply implicated in the Petroecuador scandal, in which at least eight current or former officials were wanted on charges of bribery and money laundering for their role in manipulating contracts with the state-run oil company. At the time the violations took place, Glas was the administrator in charge of the program. The bribes were related to the \$1.2 billion refurbishment of Esmeraldas, Petroecuador's main refinery. The accused officials pocketed bribes in exchange for contracts to remodel the facility and then concealed the money in Panamanian offshore accounts. One of the accused officials was Petroecuador executive Carlos Pareja Yannuzelli, who had reportedly received \$1 million in deposits into a Panamanian account. Pareja left Ecuador on September 28, 2016, and in 2018 was sentenced to five years in prison for bribery.<sup>15</sup> Rafael Correa and Pareja had a long political relationship dating back to 2006 when as a presidential candidate Mr. Correa, with Mr. Pareja's support, led a campaign demanding the confiscation of the assets of Occidental Petroleum for breach of contract. Under President Correa, Mr. Pareja was one of the president's inner circle and was a trusted resource on oil issues. He held a number of top positions in the oil administration, including hydrocarbons minister from

---

<sup>13</sup> *Global Security*, "Ecuador – Corruption," June, 2015; United States Department of State (USDS), *Human Rights Practice Report – Ecuador* (Washington, D.C.: USDS, 2014); USGS, *Ecuador 2017 Human Rights Report*.

<sup>14</sup> *New York Times*, "Ecuador's Vice President Sentenced to 6 Years in Corruption Case," December 13, 2017; USGS, *Ecuador 2017 Human Rights Report*.

November 2015 to April 2016.<sup>16</sup> In a related scandal, the Ecuadorian government revealed that Petroecuador officials embezzled some \$12 million in company funds and contracts, and hid the graft in offshore accounts, including in China.<sup>17</sup>

In an effort to raise revenue, Ecuador reached out to China for assistance, and the two nations began a series of transactions between PetroChina and Petroecuador, beginning in 2009. The first deal involved a loan made by PetroChina for \$1 billion in exchange for 69 million barrels of crude to be paid back over two years at 7.25% interest. As revealed in the Panama Papers, the deal allowed certain middlemen to charge a \$1 commission per barrel, resulting in a \$69 million payout.<sup>18</sup>

Petroecuador's problems had a negative impact upon President Correa prior to and after the 2017 election. Before the vote, a political appointee, Alex Mera, who was director of Petroecuador, was arrested for arranging for lucrative state contracts for family members. Correa's Attorney General was also negatively portrayed in the news, as it was revealed that he had acquired a mansion with the help of the controversial Panamanian firm, Mossack Fonseca.<sup>19</sup> After the election, Correa faced criticism for his decision, while president, to raise the country's debt ceiling. The decision was second guessed because he deleted pre-sale oil leases from the debt calculation, thus freeing up more space for his country to borrow money under the debt cap. He now faces possible prison time along with several members of his former Cabinet.<sup>20</sup>

## Populism

Populism refers to the preference for the interests of the common citizen over those of a bloated, corrupt government and secret elites. Left-oriented populists align with far left liberals, anarchists, socialists or communists in their fight for a more just world.<sup>21</sup> Latin American nations such as Venezuela, Argentina, Brazil, Chile, Peru and Ecuador where income and wealth inequality runs high are prone to surges of left populism. In these countries, leaders generally accede to the demands of the people. They offer unequivocal promises to remedy perceived injustices. Redistribution of land and the prosecution of corrupt elites who are allegedly stealing from the impoverished are common policy themes. The attraction of the leader to the people is based less on ideology and more on personality or on promises to make life better.<sup>22</sup> Hugo Chavez, Juan Peron, Fidel Castro and Rafael Correa are examples of left populist leaders. There has been

---

<sup>16</sup> *Latin News Daily*, "Ecuador Issues Arrest Warrants in Petroecuador Corruption Case," November 8, 2016.

<sup>17</sup> Kevin Koenig, "Amazon Threatened by China-Ecuador Loans for Oil," *Amazon Watch*, March 7, 2017.

<sup>18</sup> Koenig, *Ibid*.

<sup>19</sup> *Ecuador Review*, "Former Manager of Petroecuador is Arrested for Corruption," June 2, 2016.

<sup>20</sup> *Credo Politico*, "Ecuador: Comptroller Finds Rafael Correa Guilty of Debt Mismanagement," April 8, 2018.

<sup>21</sup> Stan Weeber, "Neo-Liberals," in Alexandra Kindell and Elizabeth Demers, eds., *Encyclopedia of Populism in America* (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014), pp. 456-459. .

<sup>22</sup> Weeber, 2014, *Ibid*.

some speculation of late that the long run of such leaders has come to an end by various means – death, elections, impeachment, or term limits. Some see it as a great reversal, and the region is anxiously awaiting what comes next.<sup>23</sup>

Rafael Correa fulfilled the role of a left populist leader very well. He increased taxes and regulations, and was also given credit for his efforts to recalibrate oil and mining contracts with foreign companies, in order to maximize profits for the country and to use those funds to alleviate poverty and build the country's infrastructure. To those ends, rates of poverty decreased, while his administration expanded access to health care and education. His administration oversaw thousands of miles of highway construction and repair, which itself increased employment opportunities. Anti-American sentiment also played into the popularity of Correa and other left populists. In 2012, Correa granted Julian Assange, the founder of WikiLeaks, protection at the Ecuadorean Embassy in London, a strong rebuke to the United States. Assange became famous for releasing hundreds of thousands of documents related to the histories of the wars in Afghanistan and Iraq as well as thousands of U.S. State Department diplomatic cables in redacted format. The left populist persona included, additionally, a strong dose of authoritarianism. During his two terms in office, Correa and his ruling party dominated all three branches of government, with popular sentiment in his favor. In 2008, he marshalled popular support to amend the constitution to allow for the repeal of term limits. He had critics to be sure, but Mr. Correa succeeded in making life difficult for these foes during his time in office. He sued journalists, toughened defamation laws and even took over TV channels whose owners criticized him. Most recently, he tried to close down an environmental group that was stirring up opposition to a planned copper mine in the Amazon.<sup>24</sup>

Not all populists are left oriented populists; importantly, some are right leaning populists whose ideas overall more closely match Lenin Moreno's vanquished 2017 opponent of the Opportunities Party, Guillermo Lasso. Such populists, historically, were attracted to free-market, and neo-liberal ideas. They favored, as did neo-liberal<sup>25</sup> philosophers generally, the emphasis on the rule of the marketplace as opposed to the rule of the state. To neo-liberals, the market and the private sector were the primary engines of economic growth. Growth was promoted by liberating private enterprise and markets from bonds imposed by

---

<sup>23</sup> Jorge G. Castaneda, "The Death of the Latin American Left," *New York Times*, March 22, 2016; Simeon Tegel, "A Referendum in Ecuador is Another Defeat for South America's Left-Wing Populists," *Washington Post*, February 5, 2018.

<sup>24</sup> *TeleSur*, "1.5 Million Lifted Out of Poverty in Ecuador Under Correa," January 25, 2015; Arturo Wallace, "Julian Assange: Why Ecuador is Offering Asylum," *BBC News*, August 16, 2012; Ysol Delgado, "Rafael Correa Ecuador's Most Litigious President in Recent Memory," *Panam Post*, September 12, 2016; Koenig, *Ibid*.

<sup>25</sup> As used in this paper, neoliberalism, following political sociologists Gary Hytrek and Kristine Zentgraf, means a new liberalism that is based on the old classical liberal ideals of Adam Smith and David Ricardo. The markets and private sector are the primary engines of economic growth, and growth comes from liberating private enterprise and markets from bonds imposed by federal governments. Privatization of public enterprises is one of the fundamental principles of neoliberalism.

governments at all levels. Right oriented populists also admire the emphasis on individual responsibility that neo-liberalism stresses. Because free competition involves self-regulated competition between individuals on a level playing field, individual success or failure is based on one's personal strategy and effort, and not on structural conditions such as poverty or discrimination. Certain public policies based upon neo-liberal ideas were approved by populists as well. They favored the privatization of public enterprises as this reduces the size of government and creates more private sector jobs. Deregulation of the economy benefitted business in general by cutting the amount of time spent in dealing with various regulations. Cutting social service expenditures meant lower taxes for the average citizen.<sup>26</sup>

As a practical matter, following such pro-business, pro-market policies carries some risks. When markets periodically flatten out, additional sources of revenue must be sought out.<sup>27</sup> As in Argentina, Venezuela and Brazil, the social programs in Ecuador that lifted millions out of poverty were underwritten by a commodities boom that slowed in recent years. Government revenue, around \$25 billion a year when oil prices spiked, fell to \$11 billion, mainly because of the declining price of oil. Ecuador's economy ground to a halt in 2015 after growing, on average, 4 percent or more from 2006 to 2014.<sup>28</sup> Thus, leaders are waiting for the price of oil to rise, and should this not happen soon, unpopular choices will have to be made such as taking a tougher line on spending, increasing taxes, reducing the number of government workers, and cutting subsidies such as ones used to reduce gas prices for all Ecuadoreans. The government may also have to borrow more money to operate while waiting out the crisis, all the while renegotiating debt in an effort to cut costs. As oil prices have declined, the Correa administration was able to hold off a deeper economic crisis by taking on more debt and loans against future oil exports. Ecuador added \$14 billion in debt in 2016 alone - \$2 billion of which came from China - that has allowed the administration to keep from cutting popular social programs or laying off public-sector workers during the crucial election year of 2017.<sup>29</sup> However, with more debt comes more opportunities for corrupt behavior. When cash is flowing so freely into a nation, it is difficult to prevent intermediaries or interlocutors from attempting to profit in some way off the new found wealth.<sup>30</sup>

Over the years, China has played a significant role in keeping Ecuador's economy afloat. The China-Ecuador relationship began earnestly in 2008. At

---

<sup>26</sup> Gary Hytrek and Kristine Zentgraf, *America Transformed: Globalization, Inequality and Power* (Oxford: Oxford University Press, 2008); Weeber, 2014, *Ibid.*

<sup>27</sup> Nathaniel Flannery, "Venezuela's Economic Crisis Keeps Getting Worse," *Forbes*, March 22, 2018; Jorge Araujo and Konstantin Wacker, "Latin America: Is There Hope for Prosperity After the Commodity Price Boom?" *Huffington Post*, December 6, 2017.

<sup>28</sup> Nicholas Casey and Maggy Ayala, "Ecuador Votes as Latin America's Left Sags, a Generation of Icons Gone," *New York Times*, February 19, 2017.

<sup>29</sup> Jim Wyss, "Race to Replace Ecuador's Correa Begins Amid Corruption Scandal, Uncertainty," *Miami Herald*, January 3, 2017.

<sup>30</sup> Koenig, *Ibid.*

that time, Ecuador faced limited finance options after a 2008 default on \$3.2 billion in bonds to underwrite a major expansion in public sector spending and to keep its economy running. It found a willing partner in Beijing, which, at the time, was seeking investment and natural resources beyond its border. Since 2010, the China Development Bank and China Export-Import Bank provided eleven loans to Ecuador totaling \$15.2 billion, mostly for energy, infrastructure, and transportation projects. China is now Ecuador's largest creditor, providing around 60% of the government's finance. Ecuador's debt to China stands at 38.7% of GDP.<sup>31</sup> Many of these loan deals are to be paid for by the sale of oil or fuel from Ecuador's state-run Petroecuador to PetroChina International, which has committed Ecuadorian oil to Beijing until 2024.<sup>32</sup> In 2015, new deals were struck with Andes Petroleum and with China Petroleum and Chemical Corporation, opening up new rainforest territory to oil drilling. As the commodity price fluctuations of oil have been unsettling, Ecuador is beginning to make a pivot toward the mining sector, making major reforms to laws in an effort to bring in greater investment.<sup>33</sup> After a six-year moratorium, Ecuador issued several new contracts for concessions, at least three of which were issued to Chinese state companies.<sup>34</sup>

## Prognosis

The prognosis for a substantial reduction of corruption in Ecuador is grim in the short term given the structural conditions of Ecuadorian institutions and the need to begin at least some neo-liberal policies to alleviate the fiscal crisis that the country now faces. These policies in turn may generate substantial contention within the country, and corruption laws may be used as a tool to further opposition to or support for Lenin Moreno's government. Then, there are fresh opportunities for interlopers to direct new contracts from foreign investors to certain people or companies in Ecuador, in emulation of the bribes paid in the Petroecuador scandal. Over the longer term, the future is much brighter for a slower, decades-long commitment to reducing down levels of corruption and for allowing time for institutions to become stronger (independent) and more transparent, less susceptible than in the past to political manipulation. This change might occur in a series of small steps, the overall arc of which, over time, would bring the nation closer to being relieved from a state of systemic corruption under which it now labors.

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> *Wall Street Journal*, "Ecuador Negotiates 1 Billion Loan with China," July 2, 2010.

<sup>33</sup> Jonathan Kaiman, "Controversial Ecuador Oil Deal Lets China Stake an \$80 Million Claim to Pristine Amazon Rainforest," *Los Angeles Times*, January 29, 2016.

<sup>34</sup> Koenig, Ibid.

Lenin Moreno has signaled an interest in making a slight change from a left populist orientation to a more right-oriented one, all the while working to not alienate certain constituencies left over from his time as Vice President under Rafael Correa. This notion of Moreno as rightist is controversial in the country, as right wing activists and parties continue to voice distrust for him, viewing him as a long time socialist foe. That being said, new economic reforms Moreno proposed in 2018 provided tax cuts and tax breaks for businesses along with governmental budget cuts, all tactics out of the neo-liberal playbook. Industry groups praised the new measures but critics believed this to be an initial shift toward an eventual full program of neo-liberal economic policies. One critic suggested that the Citizens Revolution begun by Rafael Correa had reached its end with the announcement by Moreno of the new economic reforms.<sup>35</sup>

While Moreno's purported shift to the right is debated within Ecuador, there is at least some agreement that his government has delivered some of the change that Ecuadorians craved, letting the people decide the issue of whether politicians should remain in office following violations of anti-corruption statutes. Question 1 of referendum stated: "Do you agree that the Constitution be amended to sanction any person convicted of acts of corruption with their inability to participate in political life and with the loss of their property, as stated in Annex 1?" This question was approved by a vote of 73.71 percent. Concerns about the return of corrupt former presidents were high on the continent given the state of the 2018 Brazilian presidential race, was led for a while by a former president sentenced to 12 years in prison for corruption.<sup>36</sup>

In a bold departure from the policies of Rafael Correa, Lenin Moreno campaigned for term limits, question two in the February, 2018 referendum, arguing that the lack of such constraints was a distortion of democracy, and that it was time to reign-in older, power hungry leaders. The ex-president, meanwhile, barnstormed the country before the vote, saying it would be treasonous for voters to approve this part of the referendum. Correa faced serious pushback during this campaign, and according to one report, came face to face with angry citizens who pelted his vehicle with what he claimed was "rocks, sticks, eggs." Images showed his official vehicle covered in garbage at one campaign stop.<sup>37</sup> Question two was approved by 64.2 percent of the voters.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> *TeleSur*, "Ecuador's President Moreno Says Controversial Economic Plan is Not Austerity Package," October 11, 2017; *Andes*, "Ecuadorian President Lenin Moreno Announces Economic Plan," April 2, 2018.

<sup>36</sup> Lisandra Paraguasso, "Lulu's Brazil Presidential Run in Doubt after Conviction Upheld," *Reuters*, January 24, 2018.

<sup>37</sup> Frances Martell, "Ecuador Imposes Term Limits for President, Ending Career of Leftist Rafael Correa," *Breitbart*, February 5, 2018.

<sup>38</sup> Simeon Tegel, "A Referendum in Ecuador."



In the referendum, another rejection of the status quo had to do with the tax burden upon the people. Question 6 asked voters: "Do you agree with the repeal of the Organic Law to Prevent Speculation on the Value of Land and Speculation of Taxes, known as the Capital Gains Law?" This question was approved by a vote of 63-37 percent, and it repealed a Correa-era law that imposed a 75 percent tax on the profits gained from sales of real estate.<sup>39</sup>

By allowing citizen input on such matters, Moreno appeared to be offering Ecuadorians a more ideologically flexible regime that was not afraid to try out of newer, neo-liberal approaches to raising revenue. Cutting taxes is a standard neo-liberal strategy - which intends to stimulate the economy by encouraging consumer spending - that was favored by his 2017 opponent Guillermo Lasso. Moreno may be tempted to embrace even more ideas that would be favored by Lasso, as a way to manage costs and to cut off possible sources of criticism from the opposition party. Reaching out to embrace free trade agreements and possible increased funding through the International Monetary Fund have apparently not yet been categorically rejected by the new President.<sup>40</sup> Increasing exports to China, favored by Lasso, is also a possibility. Renting or selling land for agribusiness purposes has become trendy worldwide since the 2008 recession, when investors sought out land in foreign nations to develop food and biomass production as a hedge against a future downturn in the economy.<sup>41</sup> A variant of this approach emerged as companies sought out foreign land for "green economy" projects, such as those for land conservation and eco-tourism. These green projects were pitched as "win-win" propositions, a win for the environment and for the host country.<sup>42</sup>

It is difficult to predict if such green projects would gain much traction with Moreno. He listened to native peoples who had complained against oil drilling and mining contracts on indigenous lands, some of it sacred ground. The 2018 citizen referendum included proposals to reverse two flagship Correa policies that had long infuriated Ecuador's indigenous movement. One proposal, in Question 5, asked: "Do you agree to amend the Constitution of the Republic of Ecuador to prohibit metallic mining in all its stages, in protected areas, in intangible zones, and urban centers?" This question passed with 68.9 percent approving. A second, in Question 7: "Do you agree to increase the intangible zone by at least 50,000 hectares and reduce the area of oil exploitation authorized by the National Assembly in the Yasuní National Park from 1,030 hectares to 300

---

<sup>39</sup> *Havana Times*, "Ecuador: Preparations Advance for Referendum on February 4," January 27, 2018; Tomas Bayes, "Ecuador: 2017 Referendum Analysis," *Council on Hemispheric Affairs*, October 10, 2017.

<sup>40</sup> Joe Emersberger, "Lenin Moreno is a Fraud, But How Far to the Right Can He Take Ecuador?" *CounterPunch*, August 28, 2017.

<sup>41</sup> Javier Blas and William Wallis, "U.S. Investor Buys Sudanese Warlord's Land," *Financial Times*, January 9, 2009.

<sup>42</sup> Diana Ojeda, "Green Pretexts: Ecotourism, Neoliberal Conservation and Land Grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia," *Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Num. 2 (2012), pp. 357-375; "War and Tourism: the Banal Geographies of Security in Colombia's 'Retaking'," *Geopolitics*, Vol. 18, Num. 4 (2013), pp. 759-778.

hectares?" This question to restrict drilling in the biodiverse national park which is home to some of the last indigenous people living in isolation anywhere in the Amazon, received 67.6 percent approval.<sup>43</sup>

There was nothing in the referendum that approached or addressed the question of continuing the oil for loans strategy or the mining projects that had sparked new controversies. This continuation of projects begun under Rafael Correa carry some substantial risks, an important one being the risk of environmental contamination in the event that a drilling project goes tragically wrong. Ecuador has unfortunately already experienced this problem first hand. From 1964 to 1990, Chevron (then Texaco) was the sole operator of an oil concession in Ecuador which, according to critics, ravaged thousands of square miles of rainforest, tainted the environment of tens of thousands of people, and decimated indigenous tribes who had lived sustainably in the region for millennia. Texaco left Ecuador in 1992 and in 1993, representatives of indigenous communities in the Ecuadorian Amazon filed a landmark lawsuit to demand environmental clean-up. For years, Chevron (which absorbed Texaco in 2001) used the legal system to avoid responsibility for the debacle, and the case has been tied up in the courts for decades. The Ecuador Supreme Court ruled in 2011 that Chevron owed \$9.5 billion in compensation for dumping more than 18 billion gallons of oil and toxic waste in the Ecuadorian Amazonia region. The plaintiffs pursued a remedy by going after Chevron's assets around the world - including in Canada, Brazil and Argentina.<sup>44</sup> Nevertheless, Ecuador had to pay a remediation to Chevron after a court in New York ruled that the government of Ecuador had denied access to a proper process to the oil company.<sup>45</sup>

The most recent round of drilling that is now underway is a fresh threat to the rainforest and to its indigenous peoples. One recent mining project became the focus of a controversy that emerged in December, 2016. The Shuar people, from the Amazon border province of Morona Santiago, which borders the Amazon, protested after their demand for a consultation on expanding a copper mine run by Chinese conglomerate Explorcobres on their ancestral territory was ignored. In response to the protests, the Ecuadorian government cracked down hard on protesters, and Shuar leaders were imprisoned.<sup>46</sup> As of July 5, 2017 President Moreno had pardoned five imprisoned indigenous protesters, including indigenous leader Tomas Jimpikit.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> *Havana Times*, *Ibid.*; Bayes, *Ibid.*

<sup>44</sup> *ChevronToxico*, "Chevron's Corruption at Ecuador Trial," <http://chevontoxico.com/news-and-multimedia/chevrons-corruption>"

<sup>45</sup> Karen Hinton, "Chevron's Sham Remediation in Ecuador: Toxic Oil Pits Continue to Contaminate," *Huffington Post*, November 14, 2014.

<sup>46</sup> Koenig, *Ibid.*

<sup>47</sup> USGS, *Ecuador 2017 Human Rights Report*.

Another substantive risk is that those leaders who tried to forge a neo-liberal path in South America have faced political troubles. President Mauricio Macri of Argentina, despite his vow to revive the country, has found it difficult to attract new businesses and investors. Brazil's president, Michel Temer, has been dogged by corruption allegations similar to those that brought down leftists in that country.<sup>48</sup>

Third, China has become a global leader in renewable energy with the largest wind and solar capacity in the world. This has been accompanied by major strides in domestic emissions reductions and new commitments as ratified in the Paris Accord of the UNFCCC's 21st Conference of Parties. It is difficult to reconcile this push for renewable energy with the investment in oil projects in the Amazon. Though unlikely on the surface, there is some chance that China may choose to pull out of its Ecuador contracts as a means of being more eco-friendly and less of a threat to biodiversity, indigenous peoples, and climate in the Amazon.<sup>49</sup> (Or, alternatively, the Chinese may deem the projects not as profitable as expected). Even if China continues the deals, it must explain to observers why they persist in drilling oil while at the same time pursuing renewable energy.

Fourth, it may be widely revealed at some point that a significant portion of Ecuador's oil is shipped to a longtime foe, the United States. According to one report, little of Ecuador's oil ends up in China. A 2016 study by Amazon Watch revealed that the vast majority, claimed to be roughly 80%, of Ecuador's Amazon crude makes its way to the U.S., and the majority of that to California. Ecuador is reportedly the third largest supplier of crude to America's West Coast, behind Saudi Arabia and Canada.<sup>50</sup> Years of America-bashing may be coming to an end under Moreno, but there are sure to be substantial pockets of anti-American sentiment remaining in the country, a hangover from the Correa year.

Fifth, new oil or mining deals may encounter resistance from transnational organizations that are in alliances with indigenous people to fight back against corporate interests in the Amazon and to preserve traditional landholdings of indigenous groups. In particular, transnational activists have been successful in halting a number of expensive green projects by convincing investors, early on, that time and money spent fighting opponents will subtract from profits projected to be earned in the venture.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Casey and Ayala, "Ecuador Votes as Latin America's Left Sags."

<sup>49</sup> Koenig, *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Stan Weeber, "Nodes of Resistance to Green Grabbing: A Political Ecology," *Environment and Social Psychology*, Vol.1, Num. 2 (2016), pp. 116-129.

There are reasonable ways for President Moreno to work his way out of these potential roadblocks to his agenda, but these possible strategies appear to be long term solutions that would emerge after a period of complex negotiations. For example, it has been suggested that the new president can put an end to the criminalization of indigenous and other civil society activists who speak out, implementing free, prior and informed consent processes before approving any extractive industry and major infrastructure project, as stipulated by national and international law. The new president and the Chinese government can decide to work with indigenous peoples to renegotiate the oil loans so that the terms do not require drilling in the Amazon. The two countries can also work together to implement the new policy position of the International Union of the Conservation of Nature - of which both countries are members – that declares indigenous sacred sites as off limits to extractive industries.<sup>52</sup>

Because the economic situation is urgent, oil drilling and mining may need to be continued, along with all the risks. The timeline for working through the corruption problem would appear to resemble the timeline for working with indigenous peoples to find a balance between people and the environment, and profit. These are in all probability long term projects. What Ecuador might do, in the longer term, is to attempt to replicate the experience of Uruguay, which is believed to be one of South America's least corrupt nations.<sup>53</sup> Uruguay's judiciary is considered a low-risk sector for businesses operating there. Exchanges of irregular payments or bribes to obtain favorable judicial decisions are uncommon. The judicial system operates slowly, but judicial independence is guaranteed by the constitution and respected in practice.<sup>54</sup>

Rafael Correa, who was not the most popular figure in Ecuador after the 2017 election, did manage to bring a measure of political stability to a nation that has historically had little of it. It is hoped that Lenin Moreno and presidents who follow him will be given time to implement their agendas and to buy time for institutions, especially the judiciary, to mature toward a situation where corruption is less prevalent than it is at present.

---

<sup>52</sup> Koenig, *Ibid.*

<sup>53</sup> Transparency International, *Ibid.*

<sup>54</sup> World Economic Forum (WEF), *Global Enabling Trade Reports* (New York: WEF, 2016); U.S. Department of State (USDS), *Human Rights Practice Report – Uruguay* (Washington D.C.: USDS, 2014); U.S. Department of State (USDS), *Investment Climate Statement – Uruguay* (Washington, D.C.: USDS, 2015).

## Conclusion

Ecuador is positioned to make steady and deliberative progress toward reducing corruption. In recent surveys Ecuadorians have expressed optimism that their government can succeed in tamping down corruption and that average citizens can indeed make a difference in this fight. In 2017, 54 percent of citizens surveyed said that the government of Ecuador was handling the fight against corruption “fairly well” or “well.” Seventy-four percent agreed that ordinary people can make a difference in the fight against corruption.<sup>55</sup> A shoring up of the nation’s legal infrastructure might need to accompany these positive dispositions toward change. In Uruguay for example, strong anti-money laundering laws have recently been enacted. Public officials must submit to stringent financial disclosure requirements. And a single office was established to create efficiencies by coordinating Uruguay’s anti-corruption programs.<sup>56</sup>

Ecuador’s economy could benefit from making these kinds of changes. Companies seeking to do business in Ecuador (or any other country) do not desire to bribe domestic officials or navigate messy regulatory requirements, as these inconveniences add to the cost of doing business, both in terms of dollars and time spent on completing projects.<sup>57</sup> Recent research findings suggest that strong anti-corruption legislation, when accompanied by strong enforcement, can help bolster economic growth, as was the case in Singapore and Hong Kong, both of which introduced stringent anti-corruption policies (in combination with general public sector governance reforms and improvements). Subsequent economic growth and development was exemplary as current per capita GDP in both places now exceeds that of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) national average<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Transparency International, *Ibid.*

<sup>56</sup> USDS, 2015, *Investment Climate Statement – Uruguay.*

<sup>57</sup> Weeber, “Anti-Corruption Legislation,” *Ibid.*

<sup>58</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (Paris: OECD, 2015); Bertram Spector, “The Benefits of Anti-Corruption Programming: Implications for Low to Lower Middle Income Countries,” *Crime, Law and Social Change*, Vol. 65, Issue 4/5 (June, 2016), pp. 423-442.

## El ministro y las muñecas de trapo: Corrupción y escándalo en el Ecuador a comienzos de la década de 1980

*The minister vs the rag dolls: Corruption and scandal  
in early 1980's Ecuador*

Pablo Ayala Román\*

**Resumen:** Este artículo desarrolla un análisis sobre la forma en que el asunto de las “muñecas de trapo”, que se dio durante el gobierno de Osvaldo Hurtado (1981-1984), se convirtió en un escándalo político que condujo a la caída del ministro de Gobierno Carlos Feraud Blum, en septiembre de 1981. Y al ascenso de León Febres Cordero al liderazgo de la oposición de derecha, que lo llevó al poder en 1984. Para ello, integra elementos de orden estructural, como el agotamiento del reformismo en medio de la profundización de la crisis económica y la pérdida de liderazgo; con rasgos específicos, como los cálculos y posturas de las fuerzas políticas, la acción de los medios de comunicación, todo lo cual determinó la conformación de un fenómeno de opinión pública que impactó en el sistema político

**Palabras Clave:** Escándalo político, Corrupción, Medios de comunicación, Sistema político.

**Abstract:** This article analyses how a minor incident involving some rag dolls that occurred in September 1981, during Osvaldo Hurtado's administration, became a major political scandal that led to the fall of who was considered to be the strongest man in Hurtado's cabinet: Carlos Feraud Blum; and the rise of Leon Febres Cordero as the most prominent leader of the Ecuadorian rightwing opposition. To accomplish this, this article takes into consideration the relation between structural factors, like economic and political crisis, and the way the media interpreted the case, considering it highly important for the consolidation of the recently re-established political system.

**Keywords:** Political scandal, Corruption, Media, Political system.

---

\* Sociólogo, docente universitario UDLA, UASB Consultor. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Barcelona, Candidato a Doctor (PhD) en Sociedad y Cultura por la Universidad de Barcelona, España, y estudios en la Universidad de Oxford, Reino Unido. pablo.ayala.roman@udla.edu.ec

\*\* Fecha de recepción: abril de 2018 / Fecha de aceptación: junio de 2018

## Introducción

En el mes de septiembre de 1981, a pocos meses de que Osvaldo Hurtado asumiera la Presidencia de la República, luego de la trágica muerte del presidente Jaime Roldós, se desató el primer gran escándalo político en el contexto del nuevo régimen constitucional ecuatoriano reinstaurado en 1979. El caso conocido como *muñecas de trapo*, se originó en un hecho, aparentemente de poca trascendencia, sin embargo, capturó la atención de los medios de comunicación y tuvo destacables consecuencias en la vida política del país, tanto en el plano de la coyuntura política como en el largo plazo.

Una denuncia levantada por un legislador de oposición, relativa a supuestas infracciones cometidas por el ministro de Gobierno, en el proceso de compra de juguetes y confites para el agasajo navideño de los hijos de los miembros de la Policía Nacional, en 1980, atrapó inmediatamente la atención mediática, y condujo a un juicio político que, en el lapso de pocos días, forzó la caída del doctor Carlos Feraud Blum, titular de esa cartera de Estado, y quien era considerado el *hombre fuerte* del gabinete de Hurtado. Esto debilitó la ya frágil coalición parlamentaria que se había constituido por gestiones de Feraud para proporcionar apoyo a un presidente que, si bien tenía prestigio en ciertos sectores sociales, carecía de la popularidad de la que gozaba su predecesor. Sumadas a la agudización de la crisis económica, estas consecuencias derivadas del escándalo de las muñecas de trapo limitaron considerablemente la capacidad de acción del gobierno.

Pero más allá de los efectos que tuvo en la coyuntura política en la que se desarrolló, hay aspectos que la trascendieron. El escándalo de las muñecas de trapo marcó simbólicamente el declive del *reformismo* y el inicio de un ciclo en el que la derecha oligárquica reconstituida, se hizo con la iniciativa política, la cual le llevó posteriormente a recuperar el control del Estado, abriendo una nueva etapa en la política nacional, caracterizada por el predominio del neoliberalismo, que habría de durar hasta inicios del siglo XXI.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> No es materia de este artículo problematizar la noción de “neoliberalismo”. Sin embargo, conviene decir que lo que suele denominarse como “neoliberalismo”, en el contexto de América Latina, tiene que ver con el cambio de paradigma de desarrollo y política pública que supuso el declive del desarrollismo. La centralidad del Estado en el desarrollo fue cuestionada y desplazada por un paradigma que se condensa en las políticas económicas del llamada Consenso de Washington. Cf. Pablo Andrade, *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*, (Quito, CEN-UASB, 2009).

<sup>2</sup> Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, Vol. 2 (Quito, Corporación Editora Nacional – UASB).

Uno de los personajes de mayor protagonismo en esta nueva etapa del régimen político fue León Febres Cordero, ingeniero guayaquileño proveniente de una familia de la tradicional oligarquía costeña, quien llegó a ser uno de los actores más poderosos e influyentes —como también de los más polémicos y cuestionados— en la escena política de la historia reciente del Ecuador.<sup>3</sup> Febres Cordero fundamentó su estrategia para impulsar su imagen en una activa y feroz oposición al programa reformista del gobierno Roldós-Hurtado. Utilizó su condición de miembro socialcristiano de la Cámara Nacional de Representantes como plataforma para impulsar su imagen;<sup>4</sup> usó el escándalo para autoproclamarse el “fiscal del pueblo”.<sup>5</sup> Para ello, instrumentalizó los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas propios del Poder Legislativo para presentarse ante el público como un líder competente e implacable.

Precisamente, el juzgamiento de Feraud Blum, que fue encabezado por Febres Cordero, es considerado como uno de los episodios de mayor trascendencia en ese proceso. El caso de Feraud Blum es su primer éxito en ese proyecto, y ciertamente contribuyó para impulsar la imagen que le llevaría a ganar la Presidencia de la República en 1984. Así, según Arboleda:

El asunto de las “muñecas de trapo” estuvo ya enmarcado en una perspectiva electoral. Tierno aun en su gestión presidencial, Osvaldo Hurtado debió afrontar esa dura circunstancia. León Febres Cordero madrugaba con el propósito de hacer de su curul la avanzadilla hacia el Palacio.<sup>6</sup>

Pero lo que es llamativo de este caso en particular es el hecho de que, como han observado algunos investigadores y comentaristas, las irregularidades imputadas al ministro Feraud no eran *graves*, al menos parecían ser mucho menos serias que las acusaciones que se habían hecho en contra de Feraud Blum

---

<sup>3</sup> León Febres Cordero ejerció la presidencia de la República entre 1984 y 1988. Luego, en 1992 fue electo alcalde de Guayaquil, dignidad que ejerció por dos periodos. Volvió a ser diputado en 2002 y 2006, aunque no llegó a ejercer este nuevo periodo. Falleció el 15 de diciembre de 2008, en Guayaquil. Su poder e influencia fueron más allá de las atribuciones de las dignidades que ejerció, ya que su control, bajo el Partido Social Cristiano, y sus conexiones con el poder económico, le permitieron ingerir en todas las funciones del Estado. En el momento de su muerte estaba siendo investigado por la “Comisión de la Verdad” sobre denuncias de violaciones de derechos humanos en su administración. Figuraba también entre los expresidentes que, según la fiscalía, debían declarar sobre contratos ilegales de deuda externa.

<sup>4</sup> Cámara Nacional de Representantes de la República del Ecuador era el nombre del legislativo ecuatoriano de acuerdo a la Constitución de 1978. Sin embargo, ese nombre duró poco. Para 1984, se le volvió a denominarlo Congreso Nacional. Cfr. Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1984. Ley No. 000. RO/763 de 12 de Junio de 1984. El nombre Congreso Nacional perduró hasta el año 2008, en el que cambió al de Asamblea Nacional.

<sup>5</sup> En una de sus intervenciones durante el juicio político a Feraud Blum, Febres Cordero se adjudicó a sí mismo ese papel, que luego trascendió en los medios de comunicación. Cf. Cámara de Representantes de la República del Ecuador CNRRE, *Acta N.º 28*, (Quito, 14 de septiembre de 1981), pág. 95.

<sup>6</sup> María Arboleda, Raúl Borja y José Steinsleger, *Mi poder en la oposición* (Quito: Editorial el Conejo, 1985), pág. 18



en el pasado. Las faltas administrativas sobre las que se construyó el caso de las muñecas de trapo, eran más bien frecuentes, y parecía poco probable que logran afectar al ministro. La pregunta que surge es, por tanto: ¿cómo pasó eso?, ¿por qué el hombre *fuerte del gobierno* cayó por unas muñecas de trapo?, ¿cómo un asunto aparentemente de poca trascendencia se transformó en un escándalo político tan sonado, con resultados de las dimensiones señaladas?

Estas son algunas de las cuestiones que se abordan en este artículo, no solo con el objetivo de dar cuenta del significado de este singular episodio de la historia política del país, sino también con el de realizar un aporte a la comprensión de las relaciones entre medios de comunicación y el poder político en el Ecuador; en el contexto de los primeros años de vida del régimen constitucional instaurado en 1979.

Mediante el análisis del caso se busca ilustrar la forma en la que la importancia que se da y el juicio que se hace sobre la corrupción no están determinados a priori, sino que se construyen socialmente en un proceso conflictivo en el que intervienen los medios de comunicación y los políticos.<sup>7</sup> Concebir al juicio público sobre la corrupción como una construcción social explica por qué, en ocasiones, graves denuncias no trascienden mientras otras, en apariencia menos graves, llegan a convertirse en episodios relevantes en la historia política.

Estudiar este proceso social de construcción de sentido, supone el análisis del comportamiento y discurso de los distintos actores relevantes. Para ambos propósitos, la producción de los principales medios de prensa nacionales relacionada con el caso (me refiero noticias, notas de prensa, pero también a los artículos de opinión publicados en ellos) resulta una valiosa fuente.<sup>8</sup>

Por otro lado, se ha examinado la documentación relevante (actas parlamentarias, expedientes, informes y leyes) que permitan dar cuenta del contexto institucional y de las acciones concretas adoptadas por los actores involucrados en el caso. Se ha consultado también la bibliografía existente, por desgracia bastante escasa, ya que el tema prácticamente no se ha tratado desde la perspectiva analítica.

---

<sup>7</sup> Fernando Jiménez Sánchez, *Detrás del escándalo político*, (Barcelona: Tusquets Editores, 1995).

<sup>8</sup> Se analizaron los artículos y noticias de los diarios *El Comercio* de la ciudad de Quito, *El Universo* de Guayaquil, *El Mercurio* de Cuenca, y la revista quincenal *Vistazo*.

## El fenómeno del escándalo político

Aunque parezca autoevidente, es necesario partir de una definición del fenómeno que es materia de este análisis. Entiendo por “escándalo político” a un tipo de evento en el que una acción de un actor político se percibe por la opinión pública como una trasgresión a las normas (formales o informales) que rigen el ejercicio del poder. De forma más precisa, en palabras de Nyhan un escándalo político es “un evento socialmente construido que tiene lugar cuando las acciones de una figura pública son ampliamente interpretadas como trasgresoras de normas morales, políticas o jurídicas establecidas”.<sup>9</sup>

Esta definición inicial permite delimitar, con mayor claridad, la especificidad del fenómeno. Indica, por una parte, que, aunque asociados estrechamente, escándalo y corrupción son dos fenómenos diferentes. La corrupción tiene que ver con los actos de transgresión en sí mismos, mientras que el escándalo es el juicio social sobre esos actos. Al respecto Jiménez Sánchez señala:

Escándalo y corrupción son dos fenómenos distintos porque pueden aparecer el uno sin el otro. Hay casos de corrupción que no dan lugar a escándalos, ya sea porque no escandalicen lo suficiente o porque no se tenga conocimiento público de ellos, y viceversa, algunos escándalos se originan sin que se haya producido en realidad un acto de corrupción, aunque lo normal es que se produzcan a partir de la sospecha de un comportamiento corrupto.<sup>10</sup>

Por otra parte, esta definición indica también que no existe un proceso automático por el cual la gravedad de una transgresión determine si se desata o no un escándalo. Por tanto, el juicio social que reciben las transgresiones cometidas por los actores políticos no es algo que se puede determinar *a priori*. Es decir, no solo que pueden darse graves actos de corrupción sin que se desate un escándalo, sino que también ocurre que casos similares son juzgados de diferentes maneras.

Los escándalos políticos son fenómenos socialmente construidos. Se “forjan” en el campo de batalla de la política, y, por ello, son una expresión de la “lucha por la opinión pública”.<sup>11</sup> Esta perspectiva constructivista,<sup>12</sup> ha sido

---

<sup>9</sup> Brendan Nyhan, *Strategic outrage: The politics of presidential scandal*

<sup>10</sup> Jiménez Sánchez, *Detrás del escándalo político*, págs. 22-23.

<sup>11</sup> Gladys Lang & Kurtis Lang, *The battle for public opinion: The president, the press and the polls during Watergate*, (New York: Columbia University Press)

<sup>12</sup> Robert Entman, *Scandal and Silence: Media responses to presidential misconduct*, (Cambridge: Polity Press), pág. 5.

adoptada por numerosas investigaciones sobre el fenómeno que han producido valiosos aportes para su entendimiento.<sup>13</sup> Varios de estos autores, a pesar de marcadas diferencias entre sus perspectivas, coinciden también en situar el eje de sus análisis en la reacción en la opinión pública que provoca el escándalo, generalmente definida en términos de indignación. Jiménez Sánchez, por ejemplo, define escándalo político como una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener ese agente.<sup>14</sup>

Malem Seña, por su parte, afirma que un escándalo consiste en “una reacción de indignación del público en contra de un agente político al que se adscribe una conducta que es percibida como un abuso de poder o como una deslealtad hacia las reglas que regulan el cargo que ejerce”.<sup>15</sup>

A pesar de ser perfectamente razonable, este énfasis en la indignación pública puede resultar limitante para el análisis.<sup>16</sup> No siempre es posible establecer con claridad que el estallido de un escándalo se relacione directamente con una respuesta generalizada de indignación por parte del público.<sup>17</sup> Crear esa respuesta generalizada es, ciertamente, el objetivo de las acciones de quienes denuncian y publicitan un acto de corrupción, pero lograrlo puede tomar tiempo, y en ocasiones (como en el caso del que se ocupa este artículo) su existencia efectiva no es determinante en el resultado final.

Teniendo esto en consideración, este trabajo no sitúa en primer plano a la reacción del público como eje del análisis, sino a la reacción de los actores políticos y en los procesos que esa reacción desencadena. Es decir, se enfoca en los efectos que

---

<sup>13</sup> Cabe mencionar entre los más destacados al influyente trabajo de John B. Thompson, *Political Scandal: power and visibility in the media age*, (Cambridge: Polity Press, 2000). Philip Williams, *Wars, Plots and Scandals in post-war France*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1970). El trabajo de Silvio Waisbord, *Watchdog journalism in South America: news accountability and democracy* (New York: Columbia University Press, 2000) entre otros. Así como el Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Enforcing the rule of law: social accountability in new Latin American democracies*, (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2006), constituyen interesantes aportes sobre el fenómeno del escándalo político en América Latina.

<sup>14</sup> Jiménez Sánchez, *Detrás del escándalo político*, p. 5

<sup>15</sup> Jorge F. Malem Seña, *El fenómeno de la corrupción*, en J. Laporta y S. Álvarez, *La corrupción política*, (Madrid: Alianza editorial, 1997), pág. 84.

<sup>16</sup> Entman, *Scandal and Silence*, (Cambridge, UK, Polity Press, 2012).

<sup>17</sup> Lang & Lang, por ejemplo, demuestran en la obra citada anteriormente que en el caso Watergate tomó alrededor de dos años para que los sondeos de opinión reflejaran claramente una aversión generalizada frente a Nixon, directamente relacionada con el caso Watergate. El caso Lewinsky, también es un buen ejemplo de que, a pesar de los intentos de ciertos medios y de los políticos opositores, no se puede decir que hubo un juicio negativo generalizado en contra Clinton. Entman, *Scandal and Silence*, pág. 5.

tiene el escándalo en el comportamiento de los actores políticos, esto es, en las acciones y posiciones que estos toman frente a una denuncia publicitada como “escandalosa”, y en los mecanismos políticos de control y rendición de cuentas que ponen en marcha.

Se puede decir que este trabajo toma al fenómeno del escándalo político como punto de entrada para analizar la relación entre medios de comunicación y política en el Ecuador, en el contexto de los primeros años tras la reinstalación del régimen constitucional. Concretamente, indaga sobre la forma en la que los medios de comunicación representaron el fenómeno de la corrupción política, y las maneras en las que esa representación incidió en la política nacional.

Dado que los escándalos políticos son fenómenos altamente contextuales, el análisis de la coyuntura política en la que se desarrollan es un componente fundamental en este trabajo. En el acápite a continuación, desarrollaré algunos elementos sobre este punto.

## **Auge y declive de La fuerza del cambio: El escenario político en el Ecuador a principios de los 80**

El proceso electoral de 1978-79 condujo a la reinstalación del régimen constitucional en el Ecuador, luego de cerca de una década de gobiernos de facto. El triunfo contundente del joven binomio presidencial integrado por el abogado Jaime Roldós Aguilera y el politólogo Osvaldo Hurtado, que se presentó con el eslogan “La fuerza del cambio”, fue la expresión de un sentir generalizado que clamaba por una renovación política del país.<sup>18</sup>

Empero, en gran medida, como señala Montufar, el proyecto político del primer gobierno constitucional fue la continuación del proyecto de desarrollo implementado por el gobierno nacionalista revolucionario del General Rodríguez Lara (1972-1976), pero incorporando la participación de la sociedad a través del sistema de representación política partidaria.<sup>19</sup> La continuación de la reforma del Estado era el mecanismo fundamental en este proyecto.

Sin embargo, a pesar del entusiasmo y la esperanza puesta en el proyecto político enarbolado por Roldós y Hurtado, el gobierno tuvo que enfrentar varios obstáculos desde el comienzo. Entre ellos cabe destacar la situación económica,

---

<sup>18</sup> Jorge Salvador Lara, *Breve historia contemporánea del Ecuador*, (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), pág. 543.

<sup>19</sup> Cesar Montufar, *Febres Cordero y la reconstrucción neoliberal*, (Quito: UASB Abya-Yala, 2011), pág. 50.

que empezaba a mostrar síntomas de crisis. La inflación y el endeudamiento externo habían crecido, los niveles de ingreso y empleo descendían, caían los precios del petróleo.<sup>20</sup> El gobierno debió tomar varias medidas económicas que resultaron muy impopulares y creció el descontento social.<sup>21</sup>

En el ámbito político, el distanciamiento entre el presidente de la República y su tío político Assad Bucaram, que ya se había presentado en la segunda vuelta, se agudizó.<sup>22</sup> Al darse cuenta de que no podría manipular al gobierno de Roldós, Bucaram se convirtió en su principal adversario en el legislativo, a cuya presidencia llegó mediante un pacto con los conservadores. Esto produjo una fractura política en la fórmula que había ganado la elección y devino en un bloqueo en el parlamento que, naturalmente, comprometió la capacidad del gobierno. El enfrentamiento entre Roldós y Bucaram marcó la dinámica de los primeros tiempos, y llevó a la fractura de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y a la fundación del partido Pueblo, Cambio y Democracia (PCD), integrado por disidentes roldosistas de la CFP.<sup>23</sup>

Durante los primeros meses de 1981, el agotamiento que estos factores habían producido en el gobierno eran evidentes. La fuerza del cambio había perdido el ímpetu con el que había llegado al poder, al tiempo que el descontento social crecía. La súbita muerte de Jaime Roldós en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1981, significó la pérdida del líder del proyecto reformista civil, lo cual agravó todavía más la crisis del mismo. Osvaldo Hurtado heredó un gobierno en crisis y no tenía la fuerza necesaria para reanimarlo.<sup>24</sup>

La parálisis del gobierno generada por el conflicto entre Roldós y Bucaram, y profundizada con la sucesión de Hurtado en el poder, fue terreno propicio

---

<sup>20</sup> E. Santos Alvite y M. Mora, *Ecuador en la década de los ochenta: crisis económica y ensayo neoliberal*, (Quito, Corporación Editora Nacional, Colegio de Economistas de Quito, 1987), págs. 11-38.

<sup>21</sup> Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador* Vol. 2, pág. 168.

<sup>22</sup> Asaad Bucaram fue uno de los caudillos populistas de mayor protagonismo en la vida política del Ecuador, durante las décadas de los sesenta y setenta. A finales de los años setenta, el líder del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), era, sin duda, uno de los políticos con mayores opciones de llegar al poder. Sin embargo, esa posibilidad le fue negada cuando se resolvió que para poder ser candidato a la presidencia debía ser ecuatoriano de nacimiento. Incapacitado para ser candidato, Bucaram promovió a su sobrino político, Jaime Roldós, y le hizo candidato por el CFP. Cuando Roldós ganó las elecciones, Bucaram quiso gobernar a través de Roldós, pero este último no tenía planes de convertirse en un mero títere de su poderoso tío. Cada vez resultaba más evidente que la fórmula "Roldós a la Presidencia, Bucaram al poder" que se había repetido en la elección no se cumpliría. El presidente tenía intención de dirigir su propio gobierno con ideas reformistas que chocaban con los métodos tradicionales cefepistas. Se rodeó de colaboradores jóvenes y progresistas inclinados al desarrollismo que no eran parte del CFP. Esto se tradujo en un ruptura en el bloque del CFP en el legislativo, presidido por Bucaram. Así, a muy poco de iniciado su gobierno, Roldós ya tenía como opositor a gran parte de su propio partido.

<sup>23</sup> Luis Verdesoto Custode, *Los actores de la producción de la democracia y la política en el Ecuador 1979-2011*, (Quito, Abya-Yala, 2014) págs. 208-209.

<sup>24</sup> *Ibid*, pág. 211.

para que el reformismo fuera perdiendo fuerza y la derecha, en la oposición, encontrara la oportunidad para fortalecerse. Así, fue:

Reagrupándose y articulando un nuevo discurso que dejaba a un lado la polémica confesional, para adoptar un proyecto modernizante expresado en slogans demagógicos, a imagen y semejanza de los ensayos neoliberales de varias dictaduras de extrema derecha del Continente, apadrinadas por el imperialismo norteamericano. El Ing. León Febres Cordero, empresario y político vinculado a los intereses económicos más poderosos del país y a las transnacionales, se transformó en la figura del reagrupamiento de la derecha con su beligerante oposición parlamentaria.<sup>25</sup>

En medio de este escenario se produjo el escándalo de las muñecas de trapo. No fue el primer escándalo político de esos años en el sentido cronológico, puesto que hubo casos denunciados de corrupción anteriores que tuvieron notoriedad pública.<sup>26</sup> Sin embargo, dado el impacto mediático que generó y las consecuencias que se derivaron de él, el caso de las “muñecas de trapo” bien puede ser considerado como el primer gran escándalo político de la democracia constitucional ecuatoriana, restaurada en 1978-79, tras casi una década de dictaduras. En los siguientes apartados se desarrolla detenidamente el caso.

## Un agasajo fallido y el motín policial

El origen del escándalo de las muñecas de trapo se remonta al mes de julio de 1980, a raíz de una solicitud por parte de la Policía Nacional al presidente Jaime Roldós, para que el gobierno colaborara en la realización del tradicional agasajo navideño para los hijos de los miembros de la institución. Con la intención de gratificar y motivar a la tropa, Roldós accedió a colaborar con esta petición, y para ello dispuso diez millones de sucres (unos 400 mil dólares al cambio de entonces, ahora equivalentes a 1,2 millones, aproximadamente) a través del Ministerio de Gobierno, para la compra en el extranjero de juguetes y confites de alta calidad, que debían ser distribuidos entre aproximadamente treinta mil niños, sin distinción basada en el rango de sus padres en la jerarquía de la institución policial.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Enrique Ayala Mora, *Los partidos políticos en el Ecuador*, (Quito: Ediciones La Tierra, 1989) pág. 41.

<sup>26</sup> Uno de los más sonados escándalos de los primeros años del régimen fue el caso de la “procesadora de basura”, que implicó al entonces alcalde de Guayaquil, Antonio Hanna Musse, en la compra fraudulenta de una máquina procesadora de basura que nunca llegó a operar. El caso concluyó con una sentencia de seis años de prisión emitida por la Corte Suprema contra Hanna Musse.

<sup>27</sup> CNRRE, *Acta N.º 26*, pág. 40.

Era pues, una situación algo inusual, aunque en apariencia inocua. Sin embargo, llegado el día, el ágape terminó siendo un fiasco que afectó particularmente a la tropa. En lugar de recibir los prometidos juguetes importados, los hijos de los miembros de la tropa policial recibieron un paquete que contenía, según apuntaron algunos medios, en revistas infantiles, tarrinas de leche en polvo y baratijas de plástico y, por supuesto, las infames muñecas de trapo.<sup>28</sup> Naturalmente, esto provocó el resentimiento de la tropa, la cual se exacerbó con el rumor que circuló entre los policías rasos, de que a los hijos de los oficiales y a ciertos funcionarios del Ministerio de Gobierno (incluido el ministro) sí les había llegado buenos regalos importados.

Los medios de prensa nacionales cubrieron la noticia e incluso, algunos días después del incidente, siguieron publicando información sobre el incidente, algunos en sus primeras páginas.<sup>29</sup> Esto le otorgó al asunto un alto nivel de importancia, debido, evidentemente, a que era un asunto que implicaba directamente al gobierno y uno de sus cuadros más poderosos.

Pocas semanas después del agasajo fallido, el 5 de enero de 1981, el país despertó con una noticia no solamente insólita sino alarmante. Un motín se había desatado en los principales regimientos de la Policía Nacional de la capital ecuatoriana.<sup>30</sup> Elementos de la tropa policial del regimiento N.º 1 de Quito, se había declarado en “paro”, negándose a cumplir con sus actividades regulares y desatando actos de protesta. Con la quema de neumáticos en las calles y atrincherados en los cuarteles, decenas de policías enfurecidos reclamaban que se atendiera sus demandas.

Los amotinados hicieron llegar estas demandas en un pliego de peticiones, entre las que figuraban mejoras salariales, de equipamiento y rancho, bonificaciones, y la destitución de algunos altos oficiales, así como también la del entonces ministro de Gobierno, a quien se le adjudicaba la responsabilidad de la desatención a las necesidades y anhelos de la tropa policial, razón por la que fue declarado “enemigo de la institución”.<sup>31</sup>

En el pliego, nada se mencionaba sobre el fiasco del reparto navideño, aunque este asunto, junto con el atraso en los pagos de la bonificación navideña prometida por el gobierno y del sueldo del mes de diciembre, también fueron

---

<sup>28</sup> “Disgusto de policías por baja calidad de juguetes obsequiados”, *El Universo*, Guayaquil, miércoles 24 de diciembre de 1980, pág. 2

<sup>29</sup> “Investigarán destino de juguetes comprados para la Policía Nacional”, diario *El Mercurio*, Cuenca, viernes 26 de diciembre de 1980, pág. 1.

<sup>30</sup> “Amotinamiento de la policía en la capital”. *El Universo*, Guayaquil, 6 enero 1981, Año 60, N. 113, pág. 1.

<sup>31</sup> “Insubordinación en la Policía Nacional”, *El Comercio*, Quito, 6 de enero 1981, N. 27.764, pág. 1

parte de las protestas. El motín se replicó, aunque con intensidad desigual, en otras ciudades del país; en el Cuartel Modelo<sup>32</sup> fue donde se produjeron los incidentes más violentos.

La protesta policial fue una expresión de descontento acumulado. La tropa policial se sentía agraviada, y con legítimos motivos, según la opinión de mucha gente, incluido el propio Feraud Blum.<sup>33</sup> Había un amplio consenso en la opinión pública respecto a las difíciles condiciones en las que los policías tenían que desarrollar su trabajo. Pocos recursos, reducidos salarios, exageradas desigualdades entre oficiales y tropa eran fuente de descontento entre los policías rasos.

El gobierno, según Feraud Blum, había tomado varias medidas para atender las necesidades de la institución, aunque la profundidad de estas hacía muy difícil satisfacerlas por completo.<sup>34</sup> El motín llegó a su fin tras catorce horas de intensas negociaciones, en las que tuvo que intervenir el presidente de la República.<sup>35</sup> Al final, el gobierno accedió a atender la mayoría de las demandas de los amotinados. Se concedieron mejoras materiales al personal de la policía, pero rodaron algunas cabezas en los mandos. Feraud Blum no fue destituido, lo que, de alguna manera, consolidó la idea de que era “el hombre más importante del gabinete”.<sup>36</sup>

La protesta policial fue tema de debate durante un breve periodo. Hubo reflexiones serias en los medios de opinión. “Es mala cosa que un instituto como la policía se declare en rebelión. Censurable y fea cosa”, decía un columnista, y añadía: “Pero tal vez es cosa peor la injusticia que ha tornado en sujetos resentidos a un puñado de hombres que defienden día y noche la existencia y los bienes de sus compatriotas.”<sup>37</sup>

Pero pronto otros acontecimientos ganarían la atención nacional y el tema fue relegado a un segundo plano. Pocas semanas después del incidente en los

---

<sup>32</sup> “Familiares de la tropa de la Policía protagonizaron ayer en la tarde incidentes frente al Cuartel Modelo, demandando una inmediata solución a los planteamientos hechos al Gobierno del Presidente Ab. Jaime Roldós Aguilera.” *Ibíd.*

<sup>33</sup> “Feraud: El gobierno no cederá”, *El Comercio*, Quito, 6 de enero 1981.

<sup>34</sup> Declaraciones de Carlos Feraud Blum en conferencia de prensa el 5 de septiembre recogidas por *El Comercio*, Quito, 6 de enero de 1981, págs. 1-2.

<sup>35</sup> La velocidad con que se produjeron los acontecimientos se reflejó, por citar un ejemplo, en la primera página del diario *El Comercio*. Ésta traía el principal titular: “Insubordinación en la Policía Nacional”. Luego aparecía otro: “El gobierno no cederá: Feraud”. Al pie se había introducido una pequeña nota: “Última hora: Solucionado el conflicto”. *El Comercio*, Quito, 6 de enero de 1981, N.º 27.764, pág. 1.

<sup>36</sup> Así lo consideraba una reportaje de Vistazo sobre las proyecciones electorales para el año 1994. Vistazo, Guayaquil, febrero de 1981, N.º 324, pág. 37.

<sup>37</sup> Rafael Díaz Ycaza, “La Injusticia y el Rencor Policiales”, *El Universo*, Guayaquil, 10 de enero de 1981, pág. 7.



cuarteles, se desató un nuevo episodio de la vieja confrontación con el Perú y el país entró en un enfrentamiento bélico que, si bien fue breve, acaparó la atención de los medios.<sup>38</sup> Luego sucedió la muerte de Jaime Roldós. En medio de todo esto, aunque había una investigación teóricamente abierta, el tema de los juguetes de los hijos de los miembros de la Policía Nacional había caído en el olvido.

## La denuncia de Febres Cordero

En 1981, León Febres Cordero, representante Nacional por el Partido Social Cristiano (PSC), era relativamente poco conocido y pertenecía a un partido que se consideraba en decadencia que contaba con solo 3 escaños en la Cámara Nacional de Representantes; pero ya había comenzado a destacarse. Frente a la “pugna de poderes” del año 1980, ya era un referente de opinión.<sup>39</sup> En los primeros días de septiembre de 1981, tras ocho meses de la rebelión policial, el legislador resucitó el asunto de los juguetes, para pedir la interpelación parlamentaria al ministro Feraud Blum, asegurando que el ministro era responsable de “serias irregularidades” en el proceso de compra de los juguetes y confites destinados al agasajo navideño policial.

La denuncia era un tanto peculiar y aparentemente inofensiva. Basándose en un informe emitido por el Contralor General de la Nación, doctor Hugo Ordoñez, quien era también conocido comentarista político en la revista *Vistazo*. Febres Cordero desarrolló una minuciosa disección del proceso de compra e importación de los juguetes por parte del Ministerio de Gobierno, y levantó un caso sustentado en decenas de faltas administrativas. No le acusaba directamente del robo de los juguetes o del dinero. Aun así, la acusación prosperó y el tema del agasajo navideño de la Policía Nacional se convirtió repentinamente en un asunto “vital” para la democracia ecuatoriana.<sup>40</sup>

Febres Cordero acusó al ministro de haber “violado cerca de 40 leyes de la República”.<sup>41</sup> Entre otras cosas, le acusó de haber dispuesto la compra de los juguetes sin autorización legal, de haber dado un anticipo para la adquisición sin haber firmado un contrato, como establecía la ley, así como también de no haber pedido garantía por dicha compra, y de haberla realizado con base en un

---

<sup>38</sup> Enrique Ayala Mora, *Resumen de Historia del Ecuador*, (Quito, Corporación Editora Nacional, 2012), pág. 117.

<sup>39</sup> Según la revista *Vistazo*, “sectores gubernamentales lo señalan como el permanente conspirador de la ultraderecha”. “León Febres Cordero está en el menú de Bucaram”, *Vistazo*, Guayaquil, marzo de 1980, N.º 302, pág. 13.

<sup>40</sup> *Vistazo*, “La caída del Hombre Fuerte del gobierno”, N.º 338, septiembre 18 1981, págs. 14-18.

<sup>41</sup> *El Comercio*, “Febres Cordero planteó la destitución de Feraud”, viernes 11 de septiembre de 1981, págs. 1-2.

tipo de cambio del dólar perjudicial para el Estado. Le acusó también de haber dispuesto fondos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Penitenciaria para efectuar la compra, lo que constituía, según dijo en su intervención ante la Cámara, evidencia de su “indelicadeza” y de su “monstruoso proceder”, dado el deplorable estado de las cárceles en el país y de las condiciones infrahumanas en las que viven los reclusos.<sup>42</sup>

Nada de esto, sin embargo, indicaba culpabilidad del Ministro de Gobierno en la desaparición de los juguetes. El informe del Contralor General no establecía indicios de responsabilidad penal por parte del ministro.<sup>43</sup> Parecía poco probable que la acusación tuviera éxito. No solo, como ya se ha mencionado, las acusaciones eran más bien leves, sino que Feraud Blum gozaba de una sólida reputación. Era considerado un hombre serio y honesto que había procedido siempre con estricto apego a la ley. Ya había, además, salido victorioso de ataques basados en acusaciones más graves.<sup>44</sup>

Feraud Blum era considerado un hombre honorable, por lo que había, de hecho, un cierto riesgo para Febres Cordero al perseguirlo. Él era consciente de ello, lo que explica una cierta ambigüedad en sus intervenciones sobre este punto. Dijo que no le acusaba de ladrón, sino de infractor, pero al mismo tiempo habló de “indelicadezas” y del “monstruoso e incalificable proceder del Ministro”. No le dijo ladrón, pero le acusaba de haber dispuesto del dinero de los juguetes para regalarse a sí mismo y a sus amigos del régimen “costosos juguetes”, consistentes de afeitadoras, televisores a color y *wafieras*.<sup>45</sup>

Era complicado el caso para Febres Cordero, además, porque representaba un sector de la sociedad muy desprestigiado (con buenas razones para ello). La oligarquía era, en efecto, el enemigo nacional número uno desde los años de la dictadura militar, e incluso desde antes. Jaime Roldós mantuvo el discurso antioligárquico e incluso en una oportunidad calificó a Febres Cordero de “insolente recadero de la oligarquía”.<sup>46</sup> A pesar de ello, las denuncias del socialcristiano prosperaron. Los medios de comunicación le otorgaron un alto

---

<sup>42</sup> CNRRE, *Acta No 26*, pág. 88.

<sup>43</sup> “Febres Cordero planteó la destitución de Feraud”, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>44</sup> Antes de que se cumpliera el primer año de gobierno de Roldós, en medio del conflicto surgido entre el presidente y su partido dirigido por Assad Bucaram, los miembros de CFP llamaron a interpelación al ministro Carlos Feraud Blum por el intento de convocar a plebiscito para disolver la Cámara Nacional de Representantes. No se alcanzaron los votos para destituirlo. “El tornillo sin fin”, *Vistazo*, Guayaquil, mayo de 1980, N.º 305, pág. 4.

<sup>45</sup> “Febres Cordero planteó la destitución de Feraud Blum”, *op. cit.*

<sup>46</sup> Este calificativo acompañaría a Febres Cordero hasta sus últimos días. Sus opositores lo repetían insistentemente y provocaban sus reacciones violentas. Pero, en realidad, Febres Cordero no fue “recadero” o incondicional de la oligarquía, sino su mayor figura, con un gran poder personal.

nivel de importancia al caso, siguiendo todos sus pormenores y publicando a diario en sus primeras páginas informaciones sobre su desarrollo.

La tónica general no estuvo en las graves infracciones del ministro, sino la ferocidad con la que Febres Cordero presentaba su caso. Esto era bueno para el legislador socialcristiano, pero el resultado final no dependía únicamente de cómo saliera el asunto en los medios. El éxito de Febres Cordero dependía, fundamentalmente, de lo que pasara en la Cámara de Representantes.



Fuente: Titular en la primera página del diario El Comercio, 10 de septiembre de 1981

## La interpelación

El 10 de septiembre, día fijado para la interpelación, el tema ocupaba las primeras páginas.<sup>47</sup> Las interpelaciones tenían viejísima tradición en la historia política del Ecuador. Se dieron desde los primeros años de la República.<sup>48</sup> En el país se había recogido la doctrina de que la interpelación es una variante del mecanismo de juicio político, muy típica en los sistemas presidenciales, que tiene por objetivo el ejercicio de las capacidades fiscalizadoras y de control político del poder legislativo sobre el ejecutivo, algo que, como es sabido, constituye uno de los elementos fundamentales de la democracia liberal moderna y del principio de la división de poderes.

<sup>47</sup> "Juicio político contra Feraud se inicia hoy", *El Comercio*, Quito, 10 de septiembre de 1981, N.º 28011, pág. 1.

<sup>48</sup> Enrique Ayala Mora, edit., *Historia constitucional, Estudios comparativos*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2014), pág. 35.

La constitución política contemplaba la posibilidad de que un ministro fuera interpelado bajo la forma de juicio político. Así, en el Artículo 59 de la Constitución de 1978-79, en el que se establecen las funciones propias de la Cámara de Representantes, el literal f), seguía de la siguiente forma:

Proceder al enjuiciamiento político del Presidente, Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministro de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad.<sup>49</sup>

Sin embargo, aparte de esta referencia, no existía claridad sobre el procedimiento que debía seguirse. En realidad, no existía aún una ley que permitiera organizar, de forma coherente, al poder legislativo.<sup>50</sup> La Cámara ni siquiera contaba con el reglamento interno, de tal forma que era imposible que existieran reglas claras sobre la manera que debía tomar el proceso de juicio político. En realidad, lo único que había era lo que decía la constitución y la voluntad política entre los legisladores de proceder con el juicio al ministro.

A pesar de haber protestado, Feraud Blum asistió a la Cámara para responder a las acusaciones.<sup>51</sup> Siguiendo un procedimiento sustentado, ante todo, en las experiencias pasadas y en el trabajo desarrollado por la Comisión Especial de Investigaciones para la Fiscalización del Ejecutivo —de la cual Febres Cordero había formado parte— que permitían delinear al menos ciertos elementos básicos del proceso.<sup>52</sup> Esencialmente este suponía la comparecencia del Ministro ante la Cámara de Representantes para dar respuesta a las preguntas que los legisladores plantearon con anterioridad. A continuación, las intervenciones de los acusadores, la réplica del acusado y la contra-réplica de los acusadores. Posteriormente, se abría el debate en la Cámara, tras el cual se procedería, finalmente, a la votación por la moción de censura.

---

<sup>49</sup> República del Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, (Quito, Registro Oficial N 800, 27 de marzo 1979) Art. 59 literal F.

<sup>50</sup> El legislativo ecuatoriano solo pudo contar con una Ley Orgánica de la Función Legislativa en 1992, catorce años después del inicio de sus funciones. Simón Pachano, 1997, pág. 50.

<sup>51</sup> *El Comercio*, "El juicio político contra Feraud se inicia hoy", Quito, 10 de septiembre 1981, pág. 1.

<sup>52</sup> Rodrigo Borja, líder de la Izquierda Democrática, partido que constituía la segunda fuerza política en el parlamento, con 15 de 69 escaños, jugó un papel activo en la jurídica de la interpelación y sus procedimientos. Cf. CNRRE, *Acta 21*, (Quito, 6 de septiembre 1981), págs.. 17-45.

El cuestionario que debió responder Feraud Blum constaba de quince “preguntas”, doce formuladas por Febres Cordero y tres por el legislador Franklin Moreno de la CID, partido de derecha cercano al PSC. Destaco la palabra preguntas porque no eran precisamente eso. Eran oraciones imperativas precedidas por la vetusta fórmula ‘diga cómo es verdad’, bastante común en los procesos judiciales los cuales, antes que demandar una respuesta del interpelado, le exigía que aceptase su culpabilidad.<sup>53</sup> Es decir, en realidad, Febres Cordero no le preguntaba nada a Feraud, más bien le exigía que confiese.<sup>54</sup>

Lo único que parecía estar claro en cuanto a las reglas era que el ministro debía responder, obligatoriamente, a las acusaciones que se le hacían, a pesar de que la forma en la que estaban presentadas estas no le dieran mayor margen para defenderse. La estrategia funcionó. Feraud Blum no pudo ocultar el hecho de que se habían cometido ciertas faltas menores, aunque argumentó que hubo explicaciones razonables para su proceder.<sup>55</sup>

Durante su intervención, Feraud Blum hizo una exposición detallada del proceso de compra de los juguetes. Dijo, por ejemplo, que había realizado las negociaciones con el vendedor y entregado un anticipo antes de obtener los permisos pertinentes debido a que, de otra forma, los juguetes no hubieran llegado a tiempo para el agasajo. Señaló que los trámites, a pesar de haberse iniciado oportunamente, no había seguido con la rapidez necesaria. Dijo también que, por la misma razón, no esperó la autorización para proceder a la compra, la cual él había supervisado personalmente para asegurarse de que los regalos fueran de misma calidad para la oficialidad y la tropa. Sobre las muñecas, dijo que no era cierto que fueran una baratija, sino que eran de mucha calidad y, además, muy bonitas. Rechazó que se hubiera cometido algún perjuicio al Estado en la compra de dólares para efectuar la adquisición. Por último, aclaró que él no había dispuesto la compra de regalos para sí mismo u otro funcionario del Ministerio de Gobierno, y que ello habría sido por iniciativa de la propia Policía.<sup>56</sup>

En definitiva, Feraud sostuvo que desde el lado del ministerio todo había procedido sin que hubiera mala fe o perjuicio al Estado. Pero de poco le sirvió. Nadie estaba interesado en saber qué sucedió con los juguetes de calidad que se habían entregado a la policía, ni si había que investigar quién era el responsable de que estos no llegaran a su destino final. Aunque parecía estar claro que

---

<sup>53</sup> Es conveniente destacar que bajo la legislación actual, en varias instancias ya no se admite el uso de la fórmula “diga cómo es verdad” por considerársela sugestiva.

<sup>54</sup> “Juicio político contra Feraud inicia hoy”, *op. cit.*, pág. 2

<sup>55</sup> El titular de *El Universo* decía: “Juguetes para la Policía: Ministro Feraud admitió violaciones a las leyes”, *El Universo*, Guayaquil, 11 de septiembre de 1981, Año 60, N.º 361.

<sup>56</sup> CNRRE, *Acta 26*, pág. 50

Feraud no mentía en este punto, su interpelación no era en realidad por eso, y el haber aceptado que, por fuerza de las circunstancias, cometió infracciones menores, le hacía culpable y determinó el resultado.

En su réplica, Febres Cordero desarrolló hábilmente los argumentos principales de su acusación. Los calificativos contra Feraud y el énfasis en su “monstruoso proceder” al arruinar de forma ruin y mezquina la Navidad de los niños, eran parte de una línea argumental dirigida hacia el público. En este sentido, es clara la intención de producir indignación colectiva sobre las acciones del ministro.<sup>57</sup>

Su intervención fue televisada en vivo por *Telecentro* y *Gamavisión*.<sup>58</sup> El momento cumbre fue cuando, mientras acusaba al ministro de haber malgastado dineros públicos, abrió su maletín para extraer del mismo las muñecas de trapo y otras baratijas que afirmaba eran las que habían recibido los hijos de los miembros de la fuerza pública en aquel agasajo fallido. Afirmó que el ministro había utilizado el dinero del pueblo ecuatoriano: “por una parte para regalarles muñecas de trapo, para regalarles estas porquerías de patines, para regalar estos carros, para regalar estos confites, para regalar estas mamarrachadas que generaron lágrimas de decepción en los ojos de los hijos de los miembros de la Policía Nacional.”<sup>59</sup>

Mientras pronunciaba estas palabras, levantaba en su mano cada uno de los objetos mencionados, recibiendo los aplausos y vítores de sus simpatizantes, convenientemente situados en las barras del palacio legislativo. “Y que por otro lado —continuó Febres Cordero— se haya gastado parte de ese dinero para que usted y sus amigos del régimen se regalen costosos juguetes, señor ministro”.<sup>60</sup>

Más adelante en su intervención señaló:

Usted será el responsable, señor ministro, del escándalo en esta República cuando el país sepa, como está sabiendo ahora, de que el “hombre de hierro” de gobierno, el hombre que iba a implementar en este país el nuevo estilo político, la justicia absoluta frente a la justicia relativa de la dictadura, no es otra cosa que un falsificador de documentos.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Dos de los canales de mayor audiencia nacional, pertenecientes a uno de los grupos económicos más poderosos del Ecuador, el Grupo Isaías, de la ciudad de Guayaquil, que tenía la propiedad de no solo de una decena de medios de comunicación aparte de estos dos canales sino también de grandes bancos, entre ellos el Filanbanco, uno de los más grandes del país.

<sup>59</sup> CNRRE, Acta 26, pág. 90

<sup>60</sup> Se puede encontrar un fragmento de esta intervención en YouTube bajo el título “la interpelación que lo llevó al poder” <https://www.youtube.com/watch?v=cjoTKmWlvYcuando>

<sup>61</sup> CNRRE, Acta 26, p. 92.

Sin embargo, esa línea no era suficiente. Carecía de efectividad entre la clase política y los sectores de la población interesados en los temas políticos, pues, como se ha mencionado, Feraud tenía un prestigio consolidado en ese ámbito. Por ello, su argumento principal para convencer a la Cámara fue que estaban en juego la democracia y el Estado de Derecho.

Esta vez no se trata de votar por la tesis del Representante Nacional León Febres Cordero, ni siquiera de votar en contra del ministro de Gobierno, no se trata de votar en contra del cambio, ni a favor del cambio. No se trata de votar en contra del gobierno, ni a favor del gobierno. Esta vez, señores legisladores, se trata de votar en contra de un infractor; esta vez vamos a votar por el respeto al derecho, por la defensa del procedimiento, porque se destierre en este país la prepotencia y la audacia. Vamos a votar, tenemos que votar, en consecuencia con el pueblo, al que todos los días exigimos observancia absoluta de la ley, pero a quienes tenemos que darle ejemplo de que sabemos cumplir antes de exigir su cumplimiento.<sup>62</sup>

La sesión del jueves se extendió hasta altas horas de la noche, antes de ser suspendida para continuar al siguiente día. En declaraciones a la prensa al salir de la sesión, Febres Cordero señaló que el futuro de la democracia dependía de ese juicio político: “si este ministro no sale censurado después de las barbaridades que cometió, y que han sido probadas hasta la saciedad en el Congreso, entonces perderé definitivamente mi fe en el derecho y la democracia y tendré que asumir otra postura.”<sup>63</sup>

Declaraciones que, según el secretario de información del gobierno, Ernesto Albán, representaban claramente “una amenaza contra el sistema democrático”.<sup>64</sup> El líder de la Izquierda Democrática, Rodrigo Borja, nuevamente alineándose en contra del gobierno, contradijo esta postura, apuntando durante su intervención en el debate que “sería muy triste pensar que no sobrevive a una simple interpelación”.<sup>65</sup>

El viernes, las noticias sobre el proceso ocuparon las primeras planas de los medios de prensa. El tono general se mantuvo favorable a Febres Cordero. Así, por ejemplo, el diario *El Comercio*, bajo el titular “Febres Cordero planteó la destitución de Feraud” publicó al día siguiente de iniciado el proceso de interpelación las siguientes líneas:

---

<sup>62</sup> Congreso Nacional, Acta N.º 26, (Quito: Congreso Ordinario, 10 de septiembre de 1981), p. 66.

<sup>63</sup> *El Comercio*, “Feraud está destruido: León, He salido robustecido: Feraud”, Quito septiembre 12 1981, pág. 1.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pág. 1

<sup>65</sup> CNRRE, Acta N.º 28, (Quito, 14 de septiembre de 1981), pág. 54.

La censura y por ende la destitución del ministro de Gobierno Carlos Feraud Blum, quedó planteada anoche en la Cámara Nacional de Representantes cuando el legislador León Febres Cordero —en el juicio político que le sigue— lo encontró culpable de serias infracciones a la ley.<sup>66</sup>

“Lo encontró culpable”, como si le hubiera correspondido a Febres Cordero no solo el papel de acusador sino también el de juez que ya condenó a su acusado. Sin embargo, es más que evidente que no era el caso. No le correspondía a Febres Cordero, sino a la Cámara, encontrar culpable o inocente a Feraud.

Ese mismo día, por la tarde, concluyó la primera parte del proceso, que consistía en las respuestas del ministro acusado y en las réplicas y contraréplicas correspondientes. Tras la jornada, Febres Cordero declaró, ante los medios, que Feraud estaba “destruido”. El ministro, por su parte, afirmó (aunque quizás sin mucha convicción) haber salido “fortalecido” del proceso.<sup>67</sup> El fin de semana, los medios ofrecieron extensos análisis sobre las posibilidades de la censura, enfocando su atención sobre todo en las posturas que los legisladores tenían luego de haber escuchado las versiones de ambas partes.<sup>68</sup>



Fuente: Caricatura por Roque, diario El Comercio, Quito 12 de septiembre de 1981.

<sup>65</sup> CNRRE, *Acta N.º 28*, (Quito, 14 de septiembre de 1981), pág. 54.

<sup>66</sup> “Febres Cordero planteó la destitución de Feraud”, *El Comercio*, (Quito, 11 de septiembre de 1981), pág. 1.

<sup>67</sup> Así lo destacaba *El Comercio*, Quito, 12 de septiembre de 1981, N. 28.013.

<sup>68</sup> “¿Culpable o inocente? Diputados opinan en torno interpelación a Dr. Feraud”, *El Universo*, Guayaquil, 12 de septiembre de 1981, Año 60, 362.



## Las fuerzas políticas en la Cámara de Representantes: El debate

El lunes 14 se dio inicio al debate sobre la interpelación en el Cámara. Durante el proceso, gran parte de la atención se concentró en la Izquierda Democrática, partido que formaba parte de la endeble coalición denominada Convergencia, fruto en buena medida de las gestiones del ministro Feraud para articular un frente en el legislativo que fuera capaz de apuntalar al gobierno del presidente Hurtado. El éxito inicial de Feraud Blum para conseguir conformar la coalición sobre la base de los partidos de tendencia socialdemócrata y de algunos integrantes de la CFP, era la razón por la cual se consideraba que Feraud era el “hombre fuerte” del gobierno. Feraud había trabajado intensamente durante más de un año para formar una coalición del “centro a la izquierda” que permitiera llevar adelante el programa progresista (o lo que quedaba de él) del gobierno de Hurtado.<sup>69</sup>

En la definición de los votos se jugaban posturas centrales. El bloque de la ID era, evidentemente, fundamental para garantizar la continuidad de la Convergencia. Sin embargo, la ID no estaba interesada en comprometerse a fondo con la coalición, debido a que no quería parecer un aliado incondicional del gobierno. Existía coincidencias ideológicas, pero eso no garantizaría un acuerdo sólido, sino que más bien sería un problema. No solo que la ID —pensando en las próximas elecciones— quería desmarcarse de un gobierno en crisis, sino que también se disputaba con la Democracia Popular (DP) el liderazgo de la tendencia del centro político en el Ecuador. Ambos partidos se sentían el referente de lo que se ha caracterizado anteriormente como el reformismo, pero no podían ocupar el mismo espacio ambos. En el contexto del escándalo y la interpelación, la debilidad de la coalición se volvió evidente.

Durante el debate Rodrigo Borja, líder de la ID, señaló que la Convergencia “fue apenas una coincidencia ocasional dentro de la Cámara entre varios partidos políticos que teníamos en común el deseo de coordinar esfuerzos aquí en la cámara para llevar adelante y aprobar una serie de proyectos de ley”.<sup>70</sup> Al mismo tiempo dejó sentada claramente la postura que el partido adoptaría en la votación por la censura de Feraud.

---

<sup>69</sup> “El gobierno está del centro a la izquierda: entrevista a Carlos Feraud Blum”, *Vistazo*, N.º 301, marzo 1980, págs. 22-28.

<sup>70</sup> Congreso Nacional, Acta N.º 28 Congreso Ordinario, (Quito, 14 de septiembre de 1981), pág. 52.

**Tabla 1.** Representación de los Partidos Políticos en la Cámara de Representantes tras las elecciones de 1979

| Partido                                     | Escaños |
|---|---------|
| Concentración de Fuerzas Populares (CFP)    | 30      |
| Izquierda Democrática (ID)                  | 15      |
| Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)       | 9       |
| Partido Liberal Radical (PLR)               | 4       |
| Coalición Institucionalista Demócrata (CID) | 3       |
| Partido Social Cristiano (PSC)              | 3       |
| Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)   | 2       |
| Partido Demócrata (PD)                      | 1       |
| Federación Velasquista                      | 1       |
| Movimiento Popular Democrático              | 1       |

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Antes de la votación, de acuerdo con lo que se supo a través de los medios, Feraud Blum contaba con 21 votos favorables, de los cuales 12 eran los “roldosistas” de las filas de la CFP (dos de los cuales ya se habían afiliado a PCD), 6 de la DP, un velasquista, un ex-CID y un ex conservador. Por otro lado, había 24 votos fijos por la censura: 12 de la CFP, 4 liberales, 2 socialcristianos, 2 nacionalistas revolucionarios, 2 de la CID, uno del MPD y el legislador de la UDP. Estaba en duda la votación de 12 de la ID, 7 conservadores más un exconservador y 4 del “grupo Reflexión” integrado por transfugas de la ID (3) y del PSC (1). Hacían falta 35 votos para censurar a Feraud.<sup>71</sup>

Era evidente que había votos cruciales. Los conservadores, que eran 7, no formalizaban su postura, pero se preveía que estarían contra el ministro. La posición de la ID generaba la mayor expectativa. La estrategia de la derecha, para comprometer a esta tienda política por la censura, fue demandar que demostrara su independencia frente al gobierno y a la Convergencia forjada por Feraud Blum.

---

<sup>71</sup> “35 votos para la destitución”, *El Universo*, Guayaquil, septiembre 13 1981.

Pero, aunque la Izquierda Democrática no quería asumir el costo político de apoyar a Feraud, tampoco quería que su posición fuera vista como un apoyo a la derecha. Por ello, sin lograrlo, trató de mantenerse independiente de la derecha. Durante su intervención, en un intento de restarle protagonismo a Febres Cordero, Borja señaló que “el verdadero interpelante era el Contralor General” dado que él había sido quien descubrió las irregularidades y las presentó en su informe. Dijo que votarían por la censura, porque la causa del ministro era “indefendible”, que “la razón jurídica no le acompañaba” y que “esta interpelación debe ser una lección para quienes administran bienes públicos” una lección de austeridad y de respeto al pueblo, porque eso de los regalos recibidos por Feraud constituía algo inmoral.<sup>72</sup>

Otros legisladores de la ID intervinieron en el mismo tono de Borja. Hugo Caicedo, por ejemplo, dijo: “No dudo de la honestidad personal del ministro, pero parece que en la cima del poder se respira un aire enrarecido que puede hacer cometer equivocaciones a los hombres más fuertes”.<sup>73</sup>

Durante el fin de semana (12 y 13 de septiembre) hubo una situación de expectativa sobre el destino del ministro Feraud. El Universo, por ejemplo, decía: “Bloques analizan proceso, incierta la situación del ministro Feraud”. Sin embargo, el mismo medio de comunicación tenía otro titular: “23 normas violadas, Ministro Feraud está ‘cerca de la censura’”.<sup>74</sup> Parecía que la gran prensa daba por hecho que el ministro había violado las leyes y sería censurado.

El lunes 14 de septiembre, en la Cámara Nacional de Representantes, se aceleraron las definiciones. Antes de la votación se formalizó la decisión de la Izquierda Democrática y también del Partido Conservador, de votar a favor de la censura. Entonces, Carlos Feraud presentó su renuncia a la cartera de Estado.<sup>75</sup> Era un intento de quitarle, al menos en parte, el protagonismo de su derrota a Febres Cordero.

Febres Cordero no se iba a quedar sin su victoria y presionó para que el parlamento continuara con el proceso de censura. La interpelación continuó y en una votación muy ajustada, el exministro fue censurado con el mínimo número de votos necesarios para ello (35). Febres Cordero aportó con el último voto que dio paso a la censura.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> CNRRE, *Acta No 28*, pág. 54.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, pág. 4.

<sup>74</sup> Dos noticias separadas de El Universo, Guayaquil, 14 de septiembre de 1981, Año 60, N. 364.

<sup>75</sup> Los dos grandes diarios del país dieron la noticia a todas las columnas de las primeras páginas: “Renunció Feraud antes de votación” (*El Comercio*), “Cámara continúa juzgándolo: Renunció Ministro Feraud” (*El Universo*), 15 de septiembre de 1981.

<sup>76</sup> Uno de sus titulares decía días después: “El necesario para censura, Coincidencia: voto 35 lo dio Febres Cordero”, *El Universo*, Guayaquil, 18 de septiembre de 1981.

## Reflexiones finales

A pesar de que, en apariencia, la denuncia de Febres Cordero no era peligrosa, prosperó y logró la caída de Feraud Blum, adjudicándose una importante victoria política que le sirvió para consolidar su papel como líder la oposición. Pero, ¿por qué fue posible esto?

Como ya se ha dicho, era un momento difícil para el gobierno. Hurtado no gozaba de la popularidad de su predecesor y tuvo, además, que enfrentar una situación económica que empezaba a dar claras señales de crisis.<sup>77</sup> El proyecto progresista, que hacía del Estado el eje central del desarrollo, enfrentaba momentos críticos.

Es razonable suponer que la crisis jugó un papel en el hecho de que el caso deviniera en un escándalo. Es bien sabido que, como apunta Williams, “cuando la gente está contenta, hasta los más graves y demostrados escándalos pueden no llegar a tener efectos políticos”.<sup>78</sup>

Adicionalmente, el largo y conflictivo retorno al sistema constitucional había ya empezado a deteriorar la imagen de la política.<sup>79</sup> A ello se sumó luego la pugna de poderes protagonizada por el presidente Roldós y su mentor Assad Bucaram, que no solo dividió al CFP y cambió la composición de las alianzas parlamentarias, sino que introdujo la imagen de “ventas de conciencias” y “cambios de camisetas”.<sup>80</sup> Se dio, pues, lo que se podría entender como una temprana descomposición de la política ante la opinión pública, a lo cual se sumaba el creciente descontento social por los inicios de la crisis y las medidas que el gobierno había empezado a tomar.

No había, empero, plena conciencia del significado de esto en relación al futuro político del país, pues todavía se pensaba que habría una “etapa dorada” de gobiernos de centroizquierda, que impedirían que la oligarquía recuperara el poder.

Es posible que también, por esta razón, la ID resolviera apoyar la censura de Feraud. Assad Bucaram, el envejecido caudillo de la CFP, estaba prácticamente fuera de la contienda para las próximas elecciones.<sup>81</sup> Al tener un bloque poderoso en el legislativo, Borja y los suyos posiblemente pensaron que ganarían las

---

<sup>77</sup> Esa crisis se dio sobre todo por la elevación de la deuda externa y la imposibilidad de pagarla. Santos Alvite, y Mora Duque, *op. cit.* pág. 42.

<sup>78</sup> Williams, *op. cit.*, pág.4.

<sup>79</sup> Aunque sobre este tema se produjo mucha literatura coyuntural, no se ha escrito un estudio sistemático al respecto.

<sup>80</sup> En efecto, para lograr mayoría en la Cámara, el gobierno propició el abandono del CFP de varios legisladores que formaron el PCD, el partido de gobierno, o se volvieron “independientes”. También hubo deserciones en otras fuerzas políticas. Esta realidad se extendería durante las décadas siguientes.

<sup>81</sup> Assad Bucaram falleció poco tiempo después del juicio a Feraud Blum, el 5 de noviembre de 1981.

elecciones en 1984. Pero eso no sucedió. De hecho, la figura de Febres Cordero había crecido tanto, que junto al poder económico y mediático, y la agudización de la crisis bajo el mandato de Hurtado, la derecha recuperó el control del Estado en las elecciones de 1984, inaugurando una nueva etapa en la historia reciente del Ecuador; marcada por la implementación del neoliberalismo, o mejor dicho, de un nuevo modelo de político que, cobijándose bajo las tesis de neoliberales, impuso un nuevo modelo económico y político al servicio del poder oligárquico.

Esto evidencia que la censura se dio en buena parte gracias a la disputa por el liderazgo entre dos los partidos políticos reformistas de “centro” en el legislativo ecuatoriano, es decir, entre la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), con menor representación parlamentaria, aunque con una presencia importante en el gobierno. En otras palabras, una suerte de ‘narcisismo de las pequeñas diferencias’ determinó el resultado final del proceso. La necesidad de diferenciación entre la ID y la DP, y su disputa por el liderazgo de la ‘centro-izquierda’ ecuatoriano terminaron jugando a favor de la iniciativa de uno de sus adversarios ideológicos comunes: la tradicional derecha oligárquica representada por el PSC de Febres Cordero.

Hubo, por tanto, no solo un contexto económico adverso, sino también voluntad política de otras fuerzas para enjuiciar al ministro. La situación económica del país empezaba a mostrar serios síntomas de crisis y eso se traducía en descontento social. Por tanto, las fuerzas políticas en el parlamento querían desmarcarse de un gobierno cada vez más débil e impopular.

El papel de los medios de comunicación fue determinante. Los medios, bajo el control de los grupos económicos más poderosos del país, dieron al asunto un alto grado de atención.<sup>82</sup> Tan es así que, como he mostrado, las noticias sobre el asunto ocuparon las primeras páginas de los principales medios de prensa del Ecuador —entre ellos el Universo de Guayaquil y el Comercio de Quito— durante todo el proceso, relacionado con la interpelación.

Pero hay que mencionar que, aunque la cobertura de los medios de prensa analizados no es exactamente igual, el tono general fue favorable a Febres Cordero. Pero no tanto porque reflejaran un discurso dirigido a dañar la reputación de Feraud, sino a enfatizar las cualidades de liderazgo fuerte de

---

<sup>82</sup> Como señalan Jordán y Panchana, el Ecuador es uno de los pocos países de América Latina con una pobre tradición de medios de comunicación públicos. Hasta hace muy pocos años, prácticamente la totalidad de los medios de comunicación eran de propiedad privada de los grandes grupos económicos del país, vinculados al capital agroexportador, comercial, y, de manera especial, a la banca. Rodrigo Jordán y Allen Panchana, *The media in Ecuador*, en Alan Albarrán, *The Handbook of spanish language media*, (Londres: Routledge, 2009), págs. 103-124.

Febres Cordero. En pocas palabras, la lectura de los medios podía resumirse en ‘el ministro es un hombre honesto, pero cometió infracciones y en eso Febres Cordero tiene razón’.

Esto conduce a reflexionar sobre uno de los aspectos más comentados en la literatura sobre el fenómeno del escándalo político; sus implicaciones sobre la reputación y el prestigio de los involucrados. Thompson afirma que, lo que está en juego para un político involucrado en un escándalo es su reputación, que es la base de su poder; si esta se pierde, desaparece la base sobre la que se asienta la legitimidad de su poder. En este sentido, según el autor británico, los escándalos “son potenciales agotadores de reputación”.<sup>83</sup>

El caso analizado detenidamente en estas páginas muestra un ángulo distinto de este asunto. Por una parte, la imagen de Feraud Blum no quedó pulverizada luego del escándalo. Su reputación era lo suficientemente sólida y las características de la acusación tan peculiares que pudo conservar el suficiente prestigio como para ser elegido legislador en las siguientes elecciones.

Por otra parte, los escándalos pueden ser no solo “agotadores” de reputación, pueden también ser “propulsores” de ella para quienes los impulsan. Febres Cordero utilizó el escándalo político y convirtió a los mecanismos de fiscalización en una plataforma para levantar su imagen política, y lo hizo con éxito. Esta estrategia fue imitada hasta la saciedad por otros legisladores que buscaron propulsar su popularidad montando interpelaciones y juicios contra sus adversarios políticos.<sup>84</sup>

La generalización de esta práctica produjo un desgaste de la credibilidad de la capacidad fiscalizadora del legislativo, lo cual llevó más adelante, primero en 1997 y luego en 2007, modificar profundamente estos mecanismos mediante sendas Asambleas Constituyentes. Así, primero con el argumento de la “governabilidad”, y luego con el de que las interpelaciones y juicios políticos convirtieron al Congreso Nacional en un “circo”, se consolidó un sistema institucional que limitó la capacidad del legislativo para enjuiciar a los miembros del gobierno.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Thompson, *op. cit.*, pág. 245.

<sup>84</sup> Entre 1979 y 2004 hubo 41 interpelaciones a ministros en el Ecuador, la gran mayoría de ellas se dieron entre 1979 y 1997. “41 han sido las interpelaciones en 25 años de democracia”, *El Universo*, (Guayaquil, 7 de noviembre de 2004), pág. 11. No todas ellas fueron levantadas a partir de infracciones menores, como el caso de las *muñecas de trapo*, sin embargo, sí tienen en común con este caso, que las denuncias fueron levantadas por legisladores de oposición que buscaron con ello promover su imagen.

<sup>85</sup> Enrique Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?: Derrotar al autoritarismo con un gran Acuerdo Nacional*, (Quito, Ediciones La Tierra, 2015), pág. 48

Si bien los medios no se alinearon en mayor medida al discurso de que Feraud Blum era un hombre deshonesto y mezquino, que arruinó la Navidad a unos niños inocentes y perjudicó al Estado para regalarse a sí mismo “costosas wafleras”, sí coincidieron con Febres Cordero en considerar que, de haber sido pasadas por alto, las irregularidades cometidas por el ministro, habrían puesto en riesgo la credibilidad y estabilidad del sistema constitucional recientemente recuperado tras casi una década de dictaduras. Había que tener cero tolerancia con las irregularidades cometidas por quienes desempeñaban cargos públicos, por más nimias que parecieran, porque ello traería credibilidad y confianza en el sistema político. Con el desenlace, el discurso dominante en los medios fue que la democracia se ha fortalecido. Inclusive quienes aceptaban que el gobierno salió afectado, sostenían que el ejercicio de la fiscalización era positivo.<sup>86</sup>

Subyace a esta interpretación la idea de que los escándalos (su revelación y procesamiento público) funcionan como una forma de control político que permite identificar falencias e implementar correctivos. Es decir, la emergencia de un escándalo supone que se ha detectado una transgresión y se la ha hecho de conocimiento público. Al hacerse visible, la transgresión genera un debate público y pone en marcha una serie de mecanismos institucionales diseñados para procesar la infracción, y así, tomar los correctivos y reajustes necesarios. Este proceso, sostienen autores como Markovitz y Silverstein,<sup>87</sup> consiste en un ritual que convierte en tangibles los valores abstractos de la democracia liberal.

Sin embargo, a partir de lo planteado en las páginas precedentes, se puede considerar que esa interpretación es engañosa, y que el discurso de la defensa de la institucionalidad y cero tolerancia no era otra cosa que una justificación de lo que constituía una estrategia para debilitar al gobierno de turno y apuntalar la imagen política de quien se perfilaba como el nuevo líder de la derecha ecuatoriana.

---

<sup>86</sup> El editorial principal de *El Comercio*, del 18 de septiembre expresaba: “Pese a las explicaciones, no hay duda de que el Gobierno resultó afectado y sufrió un revés”. Más adelante añadía: “La fiscalización entre los poderes estatales tiene, en todo caso, un significado interesante para la salud democrática del país. Esto es algo que no puede soslayarse. Allí, entre otras cosas, radica la diferenciación entre un gobierno dictatorial —que puede actuar impunemente— y uno de índole constitucional. La acción del legislativo tiende a obligar a los altos funcionarios gubernamentales a extremar sus precauciones en el manejo de los asuntos públicos. (...) Conviene pensar que las afirmaciones vertidas en el sentido de que en la última jornada hubo un trasfondo desestabilizador del régimen sólo tuvieron su origen en el calor del momento. Es de creer que los dirigentes y legisladores que actúan en el panorama nacional no buscan, no pueden hacerlo, objetivos diversos al robustecimiento de las instituciones republicanas. Así lo han afirmado y así hay que aceptarlo. (...) El momento es trascendente, con posibilidades de reforzar o debilitar el sistema. El tema económico, de manera especial, exige la atención constante de los poderes públicos y de todos los ciudadanos. (“Conclusión de un episodio”, *El Comercio*, Quito, 18 de septiembre de 1981).

<sup>87</sup> Andrei Markovitz & Mark Silverstein, *The politics of scandal: power and process in liberal democracies* (New York: Holmes and Meier, 1988)

Analizando en detalle los acontecimientos y la acusación, es claro que, por más que se produjeran en efecto irregularidades administrativas, el hecho de elevarlas al nivel de ser capaces de atentar contra la estabilidad democrática no dependió de ellas en sí mismas, sino de la forma en la que fueron juzgadas por los distintos actores relevantes, en especial, de la forma en la que los medios de comunicación interpretaron los hechos.<sup>88</sup>

Sobre esto, el hecho de que los medios de comunicación, sobre todo la “gran prensa”, dieron al suceso una dimensión mucho mayor que las inobservancias legales o el monto de dinero público que estaban en juego. Había, sin duda, la intención de favorecer el crecimiento de la imagen de Febres Cordero para potenciar su aspiración a la presidencia de la República. Se hizo crecer este asunto en particular porque los medios de comunicación, tenían recelo de las medidas de corte reformista que tomaba el gobierno de Hurtado o pudiera haber tomado, sobre todo ante la crisis.<sup>89</sup> En esos momentos, había que “ablandar” al régimen del “centro” para que en el corto plazo terminara tomando medidas como la “sucretización”, y para que en tres o cuatro años pudiera ganar las elecciones la derecha, cuyo líder ascendente era Febres Cordero.

Febres Cordero fue capaz de explotar el escándalo en contra de Feraud gracias a que él expresaba al poder económico y a la acción de los grandes medios de comunicación, que habían incrementado su capacidad de influencia en la sociedad en los últimos años como consecuencia de la modernización de la infraestructura y de los procesos; especialmente el acelerado avance y masificación de la televisión. Fue así como proporcionaron una inmejorable plataforma para que Febres Cordero amplificara sus denuncias y explotara su potencial simbólico. Fue recurrente, por ejemplo, el énfasis en que se había privado de sus juguetes a los pobres hijos de los policías o que había quedado fuera de duda que el ministro había violado las leyes.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Como ya se indicó, Feraud Blum había sido objeto de diversas denuncias sobre su gestión antes del juicio por el asunto de los juguetes. Ninguna de estas, impulsadas por sectores populares, logró la interpelación. El 6 de mayo de 1980, Feraud Blum fue llevado a juicio político por un grupo de legisladores, entre los que figuraban varios del propio partido de gobierno para que respondiera un extenso cuestionario de 45 preguntas relacionadas con diversas irregularidades supuestamente cometidas por sus subalternos. No prosperó la censura.

<sup>89</sup> A estas alturas resulta casi increíble, que un gobierno tan moderadamente de “centro” como el de Osvaldo Hurtado pudiera haber sido calificado de “comunista” o “estatista” y que muchos, sobre todo empresarios, lo creyeran. Pero la verdad es que entonces ese fue uno de los caballos de batalla de Febres Cordero.

<sup>90</sup> El más importante periódico que se inclinaba a favor de Febres Cordero, *El Universo* destacaba en sus titulares: “Ministro Feraud admitió violaciones a las leyes” (11, septiembre), “Ing. Febres Cordero: Nada ha contestado el Ministro Feraud” (13, septiembre), “23 normas violadas, Ministro Feraud está ‘cerca de la censura’” (14, septiembre), “Señalan perjuicios económicos, Interpelantes ratifican las violaciones del Ministro Feraud” (15, septiembre).



Del análisis de los factores enunciados puede establecerse que con el escándalo de las “muñecas de trapo”, la interpelación y la censura, se visibilizó una de las fortalezas de sistema constitucional recién inaugurado, que era la posibilidad de que hubiera fiscalización de los actos del gobierno, ausente durante las pasadas dictaduras. Pero, por otra parte, salió a la luz su mayor debilidad, que era el creciente deterioro de su imagen ante la ciudadanía. Este deterioro se debió, ante todo, a su propia trayectoria, accidentada y zigzagueante, pero fue acentuada por la acción de los medios de comunicación, que relievieron un hecho de poca monta y juzgaron con inusitada rigurosidad las violaciones, ciertamente menores, de las normas. Decía entonces Diego Oquendo:

Creo, sinceramente, que nadie pensará que el Ministro de Gobierno ha robado o que estuvo en su intención cometer dolo o algo por el estilo. Pero, de otro lado, resulta patente que en el caso de la importación de juguetes y confites para la Policía Civil Nacional se registran transgresiones de tipo legal y torpezas de carácter administrativo que conllevan no pocas responsabilidades de diverso género. (...) si un ministro de Estado no cumple con los códigos al pie de la letra, entonces ¿quién los cumple? Claro que nunca faltarán los argumentos circunstanciales para tratar de justificar el desaguizado. Sin embargo, semejante “flexibilidad” abre, de hecho, las puertas a mayores incorrecciones en un país que, como el nuestro, se debate en medio de una escalada de inmoralidad espantosa. O se actúa bajo el imperio de la ley o al margen de la ley. Este es el punto.<sup>91</sup>

La ley es la ley, es verdad. Pero, habría que preguntarse, si otros temas en que se habían violado normas constitucionales y legales relevantes también había sido objeto de similar exposición o más bien quedaron sin el debido esclarecimiento. Jenny Estrada planteaba esta realidad:

A pesar de que el Legislador Ing. Febres-Cordero ha sido muy rotundo en sus declaraciones a la prensa, en el sentido de que no busca éxito personal mediante el voto de censura y con su acuciosidad investigadora así como con la documentación necesaria, ha probado que el objetivo de su acción frente al Dr. Feraud Blum sería únicamente el de sanear a la República, para crearle, es preciso que

---

<sup>91</sup> Diego Oquendo, “Los juguetes de la Policía: Algunas Reflexiones”, Guayaquil, *El Universo*, 15 de septiembre de 1981.

dé continuidad a su empeño, ya que el país tiene muchas cuentas por cobrar en ese mismo sentido.

Por ejemplo, nos gustaría que el mismo Representante u otros igualmente acuciosos y valientes legisladores llamen a la Cámara al Presidente de la Corte Suprema de Justicia a que responda por qué no ha dictado sentencia en el caso Calderón. Que exijan –asimismo– el cumplimiento de la ley en el caso PREVISORA, cuyo monto de perjuicios económicos al país asciende a la suma de 3.000 millones de sucres, cantidad obviamente superior a los 11 millones de sucres que representa el total de la compra de juguetes y obsequios efectuados bajo responsabilidad del Ministro de Gobierno, a quien se está juzgando con toda la severidad que exige la ley.<sup>92</sup>

Pero aquí también cabe la pregunta si los medios se empeñaron con la misma fuerza en esclarecer esos casos. La respuesta es no, al menos con el énfasis que pusieron en visibilizar la interpelación de Febres Cordero. Lo dicho, en consecuencia, apuntala la tesis de que este escándalo, si bien permitió el ejercicio de la fiscalización, sobre todo apuntó a deteriorar la imagen del régimen. Para ello contaron fundamentalmente sus propias dinámicas y los intereses políticos y económicos que estaban en juego, pero también pesó la acción de los medios de comunicación que coadyuvaron, como lo harían en los años siguientes, a la no consolidación y más bien la descomposición del régimen constitucional y de representación. Este resultado arroja una lectura que da mejor cuenta de la complejidad que entrañan los procesos políticos como este.

Teniendo en cuenta lo que he desarrollado a lo largo de estas páginas, la exageración de una transgresión menor, la instrumentalización de los mecanismos de control político no dan cuenta de una democracia fortalecida. Parecería más bien que el caso de las muñecas de trapo fue un “simulacro de transparencia política”, un despliegue superfluo del ritual político de la rendición de cuentas en el que se creó la apariencia de que el ejercicio del poder estaba siendo adecuadamente vigilado, y que los mecanismos diseñados para efectuar los correctivos necesarios estaban en marcha, que ocultaba realmente intereses políticos mucho menos “elevados”, más bien relacionados con los intereses de los actores involucrados que con un auténtico ejercicio de control político que fortaleciera la democracia.

---

<sup>92</sup> Jenny Estrada, “¿Y después de la Interpelación?”, *El Universo*, Guayaquil, 15 de septiembre de 1981..

CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES



# Otros Temas

## La responsabilidad moral de los cascos azules y la masacre de Srebrenica

*The UN Peace Forces Moral Responsibility and the Srebrenica Massacre*

Eduardo Torrecilla\*

**Resumen:** Este artículo analiza el grado de responsabilidad que los cascos azules, y la cadena de mando de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) tuvieron a la hora de no impedir la masacre de Srebrenica, hasta el punto de considerar si es o no justo acusar de corrupción moral al batallón holandés que estaba en el enclave cuando la ciudad cayó a manos del ejército serbo-bosnio, en julio de 1995. Como ya se sabe, las fuerzas de paz de la ONU, desplegadas en Srebrenica, fueron incapaces de proteger a los refugiados musulmanes, un gran número de los cuales fueron víctimas de la limpieza étnica que llevó a cabo el general Ratko Mladić.

**Palabras clave:** Cascos azules, ONU, Fuerzas paz, Srebrenica, UNPROFOR, Mladić, Karremans, Dutchbat, Refugiados.

**Abstract:** This article analyzes the grade of responsibility that the UN peace forces and the United Nations Protection Force (UNPROFOR) chain of command had by not preventing the Srebrenica massacre. The goal is to discern whether the Dutch contingent present at the enclave when it was surrendered by the Army of Republika Srpska (July 1995) has been fairly accused of moral corruption. As is well known, the UN peace forces deployed in Srebrenica were incapable of protecting the Muslim refugees, a great number of which were victims of the ethnic cleansing perpetrated by General Ratko Mladić.

**Key words:** Blue Berets, UN, Peace Forces, Srebrenica, UNPROFOR, Mladić, Karremans, Dutchbat, Refugees.

---

\* Doctor en Historia Antigua por la Universidad de Castilla-La Mancha. Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU-San Pablo. En la actualidad realiza una beca postdoctoral (Sonia and Marco Nadler Institute of Archaeology Post-Doctoral Fellowship, 2017-2018) en la Universidad de Tel Aviv, Israel. edtogi@hotmail.com

\*\* Fecha de recepción: febrero de 2018 / Fecha de aceptación: mayo de 2018

## Introducción

El presente artículo trata de analizar brevemente el grado de responsabilidad que tuvieron tanto los cascos azules de la ONU como los actores internacionales durante los acontecimientos que precipitaron la caída y posterior masacre de Srebrenica (julio de 1995), tras la condena a cadena perpetua del responsable material, el general serbobosnio Ratko Mladić, en noviembre de 2017. Radovan Karadžić, ex-líder político de la República Srpska y responsable ideológico de la matanza, fue condenado en 2016 a 40 años de prisión por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), que dio por concluida su actividad en La Haya en diciembre de 2017. Hoy en día, el municipio de Srebrenica, cuya población sigue siendo mayoritariamente musulmana<sup>1</sup> queda encuadrado (haciendo frontera con Serbia) dentro de la República Srpska, una de las dos entidades políticas que forman Bosnia-Herzegovina tras los acuerdos de Dayton en 1995. El 81 % de los habitantes de la República Srpska son serbios (de religión mayoritariamente ortodoxa), que a su vez componen el 97,5 % de la población serbia en toda Bosnia-Herzegovina.<sup>2</sup>

A pesar de las condenas a Mladić y Karadžić, el batallón de cascos azules holandeses que fueron destinados al área de Srebrenica (el 'Dutchbat') ha soportado desde 1995 acusaciones de negligencia, inacción o incluso cooperación con el ejército serbo-bosnio a la hora de perpetrar el genocidio.<sup>3</sup> De hecho, el TPIY también responsabilizó en 2014 al Estado holandés de la muerte de hasta 300 personas en Srebrenica. Conviene, por tanto, cuestionarse qué grado de responsabilidad tuvieron los cascos azules y hasta qué punto es justo acusarles de corrupción moral a la hora de no intentar impedir la masacre de Srebrenica.

## La caída de Srebrenica

Convertida en refugio de entre 15.000 y 20.000 personas desplazadas por los combates o las expulsiones,<sup>4</sup> la ciudad bosnia de Srebrenica (ver Gráfico 1) fue declarada bajo la protección de la ONU (como "zona segura") por el Consejo de Seguridad el 16 de abril de 1993 (en su Res. 819).<sup>5</sup> A pesar de ello, el Ejército

---

<sup>1</sup> Según el último censo, publicado en 2016 (con datos de 2013), se contabilizan 7.258 musulmanes por 5.978 ortodoxos. Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina: "Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013. Final Results". Sarajevo, 2016, pág. 78.

<sup>2</sup> Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, *op. cit.*, pág. 54.

<sup>3</sup> Uno de los últimos en acusar a Holanda de "masacrar" a las víctimas de Srebrenica fue el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan, durante un discurso en marzo de 2017.

<sup>4</sup> Según las declaraciones de Thomas Karremans en el vídeo de las negociaciones de rendición con Ratko Mladić la noche del 11 de julio, aunque el portavoz improvisado de los refugiados musulmanes en dicha reunión, Nesib Mandžić, afirma en el mismo vídeo que la cifra superaba ya las 30.000 almas.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad: "Resolución 819 (1993), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 1339ª sesión, celebrada el 16 de abril de 1993". S/RES/819(1993). Nueva York, NY, 16 abril 1993. Posteriormente, cinco ciudades más (Sarajevo, Tuzla, Žepa, Bihać y Goražde, ver Gráfico 1) fueron declaradas como zona segura mediante la Res. 824. Ver Naciones Unidas, Consejo de Seguridad: "Resolución 824 (1993), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3208ª sesión, celebrada el 6 de mayo de 1993". S/RES/824(1993). Nueva York, NY, 6 mayo 1993.

Serbo-Bosnio (ESB) continuó asediando durante otros dos años el enclave, defendido a duras penas por el Ejército Musulmán-Bosnio (EMB) y la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR). El 11 de julio de 1995, tras cinco días de ofensiva, el ESB consiguió rendir la ciudad, ante la incapacidad del contingente de cascos azules holandeses (el llamado 'Dutchbat', compuesto en ese instante por unos 450 soldados mal equipados y liderado por el coronel Thomas Karremans) encargado de proteger a los refugiados. Para cuando el Dutchbat abandonó la ciudad (21 de julio), el ESB, al mando del general Ratko Mladić, ya había acometido en varias localidades de los alrededores una serie de brutales ejecuciones en masa de población civil, principalmente varones en edad de combatir, hasta alcanzar la cifra de 7.000 muertos, según admitió el gobierno serbobosnio en 2004.<sup>6</sup> Mediante el genocidio de Srebrenica (tal y como lo definió el TPIY), Mladić cumplió su objetivo de continuar con la limpieza étnica que se estaba perpetrando durante la Guerra de Bosnia.<sup>7</sup>

La caída de Srebrenica supuso un duro golpe para la imagen y el papel efectivo de la ONU, que en aquel momento había alcanzado el despliegue más importante de su historia en materia de cascos azules.<sup>8</sup> Las presiones para forzar la intervención de la OTAN se recrudecieron hasta que en agosto se produjeron sus primeros ataques aéreos. Bill Clinton asumió una posición activa y promovió los acuerdos de paz de Dayton, firmados el 14 de diciembre de 1995. UNPROFOR fue reestructurada y, a partir de entonces, actuó únicamente en funciones de policía o de ayuda para la reconstrucción del país.<sup>9</sup> Sin embargo, a pesar del evidente fracaso de la defensa de Srebrenica, cabe preguntarse qué capacidad real de actuación sobre el terreno tenía el Dutchbat desde un primer momento.

---

<sup>6</sup> Aunque no es el objetivo de este artículo, sí es conveniente mencionar las controversias existentes entre los investigadores sobre el número de seres humanos asesinados durante la masacre de Srebrenica. La cifra de 8.000 muertos que se suele afirmar podría estar inflada con un número indeterminado de caídos en combate o personas que fueron declaradas desaparecidas pero habrían conseguido escapar con vida (ver J. Rooper: "The Numbers Game", en Edward S. Herman, ed.: *The Srebrenica Massacre. Evidence, Context, Politics*. Evergreen Park, IL, 2011, págs. 101–152). Por ello, se remite a la cifra de personas asesinadas reconocida oficialmente por el propio gobierno serbobosnio.

<sup>7</sup> Joyce van de Bildt: "Srebrenica: A Dutch National Trauma". *Journal of Peace, Conflict & Development* 21, 2015, págs. 123–124.

<sup>8</sup> Esther Barbé: *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 2007, pág. 315.

<sup>9</sup> Thomas C. Bolkowitz: *The UN Involvement in the Former Republic of Yugoslavia*. Carl W. Zegner Verlag, 2011 (edición para Kindle).

**Gráfico 1.** Croacia y Bosnia-Herzegovina en 1995.



**Fuente:** Las denominadas “zonas seguras”, incluyendo Srebrenica, aparecen enmarcadas en negro (fte.: UNHCR: The State of the World’s Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action. New York, NY, Oxford University Press, 2000, pág. 223).

## Conflictos de intereses y responsabilidades

Como Operación de Mantenimiento de Paz (OMP),<sup>10</sup> UNPROFOR fue acusada de no haber cumplido su deber ni siquiera como mediadora en el conflicto. Tanto Karremans como sus soldados fueron tachados de haber huido o incluso contemplado la matanza sin intervenir. En 2014, el TPIY declaró a Holanda responsable de la muerte de 300 hombres que fueron deportados por el ESB el 13 de julio (dos días después de la caída del enclave), desde los edificios del Dutchbat a la localidad vecina de Potočari, ante la pasividad de los cascos azules. Según el auto de la juez Larissa Elwin, los soldados deberían haber tenido en cuenta la probabilidad de que estos hombres iban a ser víctimas de genocidio. El propio Karremans ha testificado en repetidas ocasiones que no fue conocedor de que el ESB separase a los hombres en edad de combatir del resto de los refugiados durante la evacuación de la ciudad, aunque otros testimonios afirman que esto no solo es falso, sino que además Karremans era consciente del evidente destino que deparaba a aquellos hombres.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El Programa de Paz de Boutros-Ghali (1992) estableció los diferentes niveles de actuación para la ONU: diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz. Barbé, op. cit., pág. 315.

<sup>11</sup> Según el testimonio del coronel Ger Kremers (entonces cirujano del Dutchbat) y las investigaciones del historiador militar Christ Klep en diversas entrevistas televisivas y conferencias. Klep fue una de las primeras personas en tomar declaración oficial a Karremans nada más producirse la masacre.

<sup>12</sup> Paolo Tripodi: “Soldiers’ Moral Responsibility in Peace Support Operations”. *International Journal on World Peace* 25, 2008, pág. 8.



Testigos de la masacre como Hasan Nuhanović, que era el intérprete bosniaco del Dutchbat, recalcan que los cascos azules reflejaban la impresión de que no estaban dispuestos a luchar por los refugiados de Srebrenica, que solo hablaban de volver a casa o de que aquella no era su guerra.<sup>12</sup> Estos hechos coinciden con la actuación de los cascos azules en Ruanda tan solo un año antes, durante el genocidio contra la población tutsi en abril de 1994. Allí, por ejemplo, los cascos azules belgas recibieron la orden de abandonar la École Technique Officielle, el edificio que el contingente había utilizado en Kigali como base de operaciones y que acogía ahora a más de 2.000 personas que huían de las milicias, tan solo cuatro días después de estallar la violencia. Al abandonar la escuela el 11 de abril de 1994, los belgas también eran conscientes de que el destino de todas aquellas personas era una muerte segura, como en efecto sucedió tan solo unas horas después.<sup>13</sup>

El Secretario General de la ONU en aquel momento, Boutros Boutros-Ghali, comentó posteriormente sobre el fracaso de la ONU en Srebrenica que, en caso de que no se juzgara a los responsables de dichos actos, sin importar quienes fuesen, las consecuencias podrían ser desastrosas ante la amenaza de que los hechos se podrían repetir.<sup>14</sup> Sin embargo, estudios posteriores a la matanza de Srebrenica calificaron de “misión imposible” las órdenes del Dutchbat de proteger tanto el enclave como a sus ciudadanos.<sup>15</sup> Como OMP, los cascos azules tenían órdenes de no intervención en el conflicto y su estrategia debía limitarse a ser disuasoria (‘deterrence by presence’),<sup>16</sup> lo cual resultó ser a todas luces insuficiente en Srebrenica.

Las investigaciones oficiales y estudios académicos posteriores determinaron que el Dutchbat no incumplió ninguna norma del Derecho Público Internacional; que actuó dentro del marco de sus órdenes de tomar todas las medidas razonables para proteger a los refugiados y civiles de la ciudad, y que las medidas que con posterioridad se les exigieron habrían significado que los cascos azules hubieran muerto o se hubieran sacrificado junto a las víctimas.<sup>17</sup> El informe del Secretario General de la ONU (ya en la época de Kofi Annan) concluía que no se podía afirmar con seguridad que el hecho de que los cascos azules se hubieran ofrecido como escudos humanos para proteger a los refugiados habría reducido

---

<sup>13</sup> Tripodi, *op. cit.*, págs. 15–17.

<sup>14</sup> Bolkowitz, *op. cit.*

<sup>15</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>16</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, pág. 137.

<sup>17</sup> Robert C.R. Siekmann: “The Fall of Srebrenica and the Attitude of Dutchbat from an International Legal Perspective”, en Avril McDonald et al., eds.: *Yearbook of International Humanitarian Law*. Cambridge, 1998, págs. 302, 309. Ver también Tripodi, *op. cit.*, págs. 10, 17.

<sup>18</sup> El informe especifica que si bien el Dutchbat “no presenció asesinatos en masa, sí se había percatado de ciertos hechos ominosos. Si los integrantes del batallón hubieran transmitido inmediatamente información detallada sobre indicios a la cadena de mando de las Naciones Unidas, la comunidad internacional posiblemente se habría visto obligada a reaccionar en forma más enérgica y rápida y tal vez se habrían podido salvar algunas vidas”. Naciones Unidas, Asamblea General (ONU, AG): “Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica”. A/54/549. Nueva York, NY, 15 de noviembre de 1999, pág. 117.

el número de víctimas, siendo incluso posible que hasta tal medida hubiese sido contraproducente. Por el contrario, el informe achacaba al Dutchbat que no enviase “partes más detallados sobre los incidentes que ocurrieron en los alrededores después de la caída del enclave”.<sup>18</sup>

Quizá, el principal problema radicó en la propia concepción de las OMP, que implican que las partes beligerantes han alcanzado un acuerdo de paz, o han mostrado ya su compromiso de lograrlo. Pronto quedó patente la incongruencia de enviar a una OMP a una ciudad estratégica marcada como “zona segura”, ya que el ESB no mostraba ningún tipo de intención de llegar a un acuerdo de paz, cuanto menos de mantenerla. Tanto la población bosniaca, como los propios cascos azules, experimentaron confusión sobre el papel que estos últimos debían jugar en Srebrenica. Por ejemplo, los musulmanes se preguntaban por qué los soldados que en su opinión habían llegado para defenderlos del ESB, caminaban al descubierto y conducían vehículos pintados de blanco.<sup>19</sup> En tal contexto, una OMP se encuentra en una situación de vacío legal en cuanto la violencia aparece, ya que su capacidad de cumplimiento de las órdenes asignadas queda inhibida.<sup>20</sup> Dado que el ESB conocía las limitaciones de las órdenes de los cascos azules, nunca desistieron de tomar el enclave de Srebrenica, lo que aumentó la vulnerabilidad e ineficacia del contingente holandés.<sup>21</sup>

Además, las OMP, en el conflicto de la ex-Yugoslavia, presentaron modificaciones, principalmente en lo que se refería a los conceptos de “consentimiento” (Boutros-Ghali afirmó que la falta de consentimiento en el conflicto, a la hora de recurrir a la fuerza, tuvo consecuencias positivas, al ejercer presión entre las partes beligerantes para alcanzar una reconciliación); y de “imparcialidad” de los cascos azules (en cuanto al uso de la fuerza armada para favorecer a una de las partes en conflicto).<sup>22</sup> En relación a estos dos conceptos, el uso de la fuerza aérea, como apoyo para UNPROFOR, representaba un problema, ya que la ONU no tenía capacidad propia para aplicar medidas coercitivas. Esta tarea fue asignada a la OTAN, en vez de a los países miembros de la ONU encargados de cada misión. Por lo tanto, se daba la ambigüedad de que el Dutchbat debía ser protegido por la fuerza aérea de la OTAN, mientras que su régimen estatutario debía seguir siendo regulado por el derecho interno de Holanda, a pesar de estar agrupados bajo bandera de la ONU.<sup>23</sup>

Por supuesto, esta ambigüedad resultó un problema en la práctica a la hora de

---

<sup>19</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, pág. 137.

<sup>20</sup> Tripodi, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>21</sup> Como señala el Informe del Secretario General (ONU, AG, *op. cit.*, pág. 121), “no se tuvo conciencia cabal de que, en una campaña sistemática y despiadada como la emprendida por los serbios, una operación humanitaria de las Naciones Unidas no se consideraría un obstáculo sino un instrumento”.

<sup>22</sup> Vicente Garrido Rebolledo: “Los cascos azules y el proceso de paz”, en Ministerio de Defensa-IEEE: *Los Cascos Azules en el conflicto de la ex Yugoslavia* (Cuadernos de Estrategia 82). Madrid, 1996, págs. 28–29.

<sup>23</sup> Ver Garrido Rebolledo, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>24</sup> Mark A. Bucknam: *Responsibility of Command: How UN and NATO Commanders Influenced Airpower over Bosnia*. Air University Press, Maxwell Airforce Base, AL, 2003, pág. 315.

tomar decisiones críticas. En plena ofensiva del ejército de Mladić, las repetidas peticiones de ayuda aérea, por parte del coronel Karremans, se atendieron hasta que fue demasiado tarde. El general Bernard Janvier, alto mando de UNPROFOR, era contrario al uso de la fuerza aérea y retrasó la intervención en Srebrenica hasta que fue relevado por otros cargos militares y políticos.<sup>24</sup> Desde Sarajevo, el general neerlandés Cornelius “Cees” Nicolai rechazó también hasta tres peticiones de apoyo aéreo de Karremans en los días previos a la rendición del enclave.<sup>25</sup> Como señala David Rohde, Srebrenica era “un dilema holandés”;<sup>26</sup> los cascos azules eran, a veces, tomados como rehenes por parte del ESB, que les usaba como moneda de cambio para negociar con la ONU. Hacer uso del apoyo aéreo habría puesto en serio riesgo la vida de treinta cascos azules holandeses que retenía el ESB y, a fin de cuentas, serían los políticos neerlandeses quienes sufrieran en su país las consecuencias de tal decisión. Aun así, hubo alguna ocasión en que el entonces ministro de Defensa de los Países Bajos, Joris Voorhoeve, decidió dar luz verde al apoyo aéreo y, en cambio, fue Janvier quien se echó atrás confiando en un eventual acuerdo con Mladić.<sup>27</sup>

Durante el excesivo tiempo de espera, los cascos azules, obedeciendo órdenes, nunca dispararon directamente contra el ejército serbio.<sup>28</sup> Tampoco intentaron defender la ciudad de Srebrenica; aquella tarea correspondía al EMB. Sin embargo, el aislamiento, la prolongada falta de suministros y la sensación de abandono ya había hecho mella en la fortaleza psicológica del Dutchbat; la ausencia de apoyo aéreo de la OTAN, y la huida de Naser Orić (líder del EMB), terminaron de desmoralizar tanto a los cascos azules como a las tropas musulmanas.<sup>29</sup> Tras la muerte del soldado Raviv van Renssen (8 de julio), y ante la amenaza del ESB de matar a los cascos azules neerlandeses que habían

---

<sup>25</sup> David Rohde: *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre since World War II*. Londres, Penguin, 2012 (reimpresión para Kindle), pág. 175. El primer ataque aéreo se produjo cinco días después de la primera solicitud de ayuda, tras un total de seis solicitudes. Ver Rohde, *op.cit.*, págs. 115–116. El informe del Secretario General (ONU, AG, *op. cit.*, pág. 116) reconoce que los superiores de Karremans hicieron caso omiso de estas peticiones.

<sup>26</sup> Ver Rohde, *op.cit.*, págs. 110–112.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Así lo indica el informe del Secretario General (ONU, AG, *op. cit.*, pág. 116), que además detalla que los soldados holandeses estaban mal equipados y en minoría frente a “2000 serbios que avanzaban con el apoyo de vehículos blindados y artillería”. Ver también Mary Ellen O’Connell: “The Just War Tradition and International Law against War: The Myth of Discordant Doctrines”. *Journal of the Society of Christian Ethics* 35, 2015, pág. 41.

<sup>29</sup> Sobre la pasividad de los cascos azules durante el ataque, Rohde (*op. cit.*, págs. 115–116, 139) argumenta que los cascos azules no podían perder la neutralidad que les garantizaba poder proteger a los civiles si intentaban defender una ciudad, que ni siquiera el EMB parecía poder defender. Como nota aparte, cabe mencionar que Naser Orić también fue acusado de brutales crímenes contra la población serbobosnia (Edward S. Herman: “Summary and Conclusions”, en Edward S. Herman, ed.: *The Srebrenica Massacre. Evidence, Context, Politics*. Evergreen Park, IL, 2011, pág. 287). El TPIY le condenó a dos años de prisión en 2006 por no haber impedido el asesinato de cinco prisioneros serbobosnios. Fue exonerado del resto de cargos que se le imputaban en 2008.

<sup>30</sup> Rohde, *op.cit.*, pág. 175.

<sup>31</sup> Las declaraciones sobre los supuestos acuerdos y contenido de la reunión son muy vagas. Ver Rohde, *op. cit.*, págs. 24–25.

capturado si continuaban los bombardeos de la OTAN, el gobierno de los Países Bajos acabó solicitando el cese del apoyo militar en Srebrenica.<sup>30</sup>

Rohde sospecha que Janvier obedecía a órdenes de superiores en Francia, o que incluso mantuvo una reunión secreta con Mladić en junio en la cual pactaron que no se usaría la fuerza aérea contra el ESB.<sup>31</sup> Bucknam se mostraba más escéptico sobre la responsabilidad real de Janvier, destacando que, al igual que sus predecesores, el general francés estaba dotado de escasos medios y autoridad como para poder tomar las importantes decisiones que después se ha afirmado que debería haber tomado.<sup>32</sup>

Bucknam destaca hasta seis problemas principales derivados del uso del apoyo aéreo cercano en la defensa de Srebrenica: (1) la discordancia entre las expectativas que el uso de la fuerza aérea como apoyo generaba y sus capacidades reales de actuación; (2) la preocupación por la seguridad de los cascos azules, que llevó a los gobiernos de sus respectivos países a involucrarse en las decisiones sobre el uso de la fuerza aérea; (3) la confusión entre los conceptos de apoyo aéreo cercano o CAS (Close Air Support) y ataque aéreo (air strike); (4) las negociaciones paralelas sobre otros asuntos importantes, que contribuyeron a paralizar a la cadena de mando de la ONU; (5) el control que el ejército serbio tuvo sobre las operaciones de la OTAN, pudiendo así evitar la fuerza aérea; y (6) las respectivas recriminaciones entre las partes implicadas después de la toma de Srebrenica.<sup>33</sup> Esta última característica puso de manifiesto la responsabilidad inherente que conllevan los cargos, aun cuando los comandantes al mando carecían de los medios o la autoridad suficientes para cumplir sus órdenes.

El fracaso en Srebrenica y, por extensión, en la ex-Yugoslavia se ha puesto como ejemplo de la limitada capacidad de la ONU para interferir en conflictos mediante operaciones militares; el colmo de dicha limitada capacidad fueron los humillantes secuestros sufridos por los cascos azules a manos de las tropas de Ratko Mladić. Se ha concluido que la ONU fracasó porque los incentivos morales conllevaron la formación de objetivos poco realistas; asimismo, la falta de un acuerdo colectivo por parte de la comunidad internacional sobre el uso

---

<sup>32</sup> Bucknam, *op. cit.*, pág. 251.

<sup>33</sup> Bucknam, *op. cit.*, pág. 246.

<sup>34</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, pág. 124.

<sup>35</sup> Antonio J. Candil Muñoz: "¿Tiene la ONU capacidad para dirigir misiones de paz?", en Ministerio de Defensa-IEEE: *Los Cascos Azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia* (Cuadernos de Estrategia 82). Madrid, 1996, págs. 51-52.

<sup>36</sup> La Estrategia Europea de Seguridad, de 2003, afirmaba que "gracias a los esfuerzos concertados con Estados Unidos, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales, la estabilidad de la región ya no está amenazada por el estallido de un conflicto grave". También admitía que la política exterior de la UE dependerá de la estabilidad política en la región. Ver Unión Europea: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 diciembre 2003, pág. 8.

de la fuerza maniató a los cascos azules.<sup>34</sup> Los acuerdos de paz llegaron a través de una serie de países occidentales con intereses en la región (principalmente Estados Unidos), y no gracias a la propia ONU.<sup>35</sup> Cabe destacar, asimismo, que la toma de Srebrenica evidenció el fracaso de la Unión Europea (UE) en materia de seguridad y defensa común, que ha sido la asignatura pendiente de la Unión.<sup>36</sup>

## Responsabilidad moral

Como se ha señalado arriba, las investigaciones académicas han encontrado razonable y legal la actuación del Dutchbat dentro de las órdenes que recibieron. No obstante, Tripodi afirma que toda OMP de la ONU debería centrarse en su papel no solo desde una perspectiva legal, sino también desde una dimensión moral. Si bien la primera simboliza el compromiso de alcanzar una serie de premisas como el abastecimiento de agua, comida y medicamentos, así como un nivel aceptable de seguridad y estabilidad; la dimensión moral se refiere a la promesa de protección para quienes la necesiten. Esta última premisa, de hecho, es la que suele conformar la percepción de las OMP desde la perspectiva de los refugiados, que entienden que los cascos azules harán todo lo que puedan para protegerlos.<sup>37</sup> Esto, desde luego, no sucedió ni en Srebrenica ni en Ruanda.

No obstante, cabe preguntarse si esta dimensión moral contempla la posible contradicción inherente con alguna de las órdenes legales como, por ejemplo, el mantenimiento de la neutralidad por parte de la OMP durante el conflicto en cuestión en todo momento. Asimismo, es conveniente recalcar que, de contradecir las normas de no intervención para llevar a cabo medidas de protección de los refugiados, se está exigiendo a un contingente de cascos azules que esté dispuesto a tomar medidas basadas tanto en la desobediencia a las normas como en el heroísmo. Por otro lado, cabe también cuestionarse si el Dutchbat se encontraba en las condiciones físicas y psicológicas que motivasen tal actitud heroica en Srebrenica, dada la desmoralización a la que se vieron sometidos.

La decisión de no hacer uso de la fuerza (en tanto OMP) fue un lastre para el éxito de la propia operación. Fue la misma decisión que se tomó para dejar a su suerte a Madame Agathe Uwilingiyimana, la primera ministra de Ruanda (y jefa de Estado tras la muerte de Habyarimana la noche anterior), cuando estalló la violencia en Kigali, el 7 de abril de 1994. Los diez cascos azules belgas que la protegían tampoco recibieron ayuda;<sup>38</sup> tanto ellos como Madame Uwilingiyimana fueron asesinados; esto envió un claro mensaje de abandono

---

<sup>37</sup> Tripodi, *op. cit.*, págs. 10–11.

<sup>38</sup> Tripodi, *op. cit.*, pág. 20.

por parte de la comunidad internacional a la población ruandesa y a los propios cascos azules que tenían que mantener la estabilidad ya perdida en la zona. Por añadidura, dicho mensaje de abandono tiene otra interpretación más retorcida: si los cascos azules comprenden que la comunidad internacional no considera importantes ni la zona que están defendiendo ni su población: ¿Por qué deben ellos arriesgar su vida por ellas?

Rohde señala un sentimiento parecido en el Dutchbat durante la fase final del asedio a Srebrenica: el capitán Jelte Groen comprendió que era “inútil” intentar defender la plaza ante el avance del ESB (y perder así la neutralidad de la OMP) cuando el propio ejército musulmán no hacía ya esfuerzos por salvar a su gente. En tal caso, un número de cascos azules habría muerto “innecesariamente”.<sup>39</sup> Otro oficial del Dutchbat confirmaba la frustración del grupo y su percepción de aislamiento y abandono ante una situación extrema por parte de las autoridades. En su opinión, desde abril hasta la caída del enclave en julio pensaron “que nadie se preocuparía por nosotros y, lo que es más importante, tampoco por los refugiados”.<sup>40</sup>

Ante la ambigüedad de las responsabilidades de la cadena de mando y la dificultad inherente que la puesta en práctica de las órdenes conllevaba, resulta tristemente lógico constatar no solo la desprotección de los habitantes de Srebrenica, sino también que los cascos azules allí destinados, impotentes y confusos sobre sus propias órdenes, experimentaron la misma desprotección durante el asedio, así como durante el ataque final y los días posteriores a la caída de la ciudad. La desmoralización y el miedo entre las tropas son consecuencias lógicas. Por ello, parece obvio que Karremans culpara en su libro (publicado en 1998) a la ONU, y a los políticos de haberse dejado llevar por intereses nacionales en vez de proteger al pueblo de Srebrenica.<sup>41</sup> De igual modo, el teniente Luc Lemaire, comandante del contingente belga en Kigali, culpa “a los que nos enviaron allí por ponernos en una situación tan horrible. Quienes deciden desde sus despachos no ven las cosas por las que tienen que pasar la gente que envían al terreno”.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Tripodi, *op. cit.*, pág. 22.

<sup>41</sup> Thomas Karremans: *Srebrenica, Who Cares? Een puzzel van de werkelijkheid*. Nieuwegein, Arko, 1998.

<sup>42</sup> Al contrario que Karremans, Lemaire sí reconoce que era consciente de que la decisión de abandonar la escuela implicaba que la mayoría de los refugiados que dejarían atrás quedaban condenados a morir. Ver Tripodi, *op. cit.*, págs. 16–17, 22.

<sup>43</sup> Ainius Lašas: “Legacies of Srebrenica: The Dutch Factor in EU-Serbian Relations”. *Political Psychology* 34, 2013, pág. 907.

<sup>44</sup> Tripodi, *op. cit.*, págs. 14–15.

Dado que el Dutchbat era holandés, los Países Bajos interpretaron la salida de sus tropas como una vergüenza nacional.<sup>43</sup> Se produjo con el batallón la situación paradójica de que, en una situación que demanda un compromiso moral, permitir que ocurra un acto criminal está considerado incluso peor que haberlo cometido.<sup>44</sup> Karremans ha sido tachado de cobarde, incompetente e incluso de peón de Mladić; el famoso video en el que ambos aparecen brindando tras la rendición del enclave dejó en ridículo su propia figura, la de los cascos azules y la de la propia ONU. Del mismo modo, también se ha acusado al Dutchbat de haber ocultado información sobre los asesinatos en masa, que supuestamente habrían obtenido 48 horas después de haber rendido Srebrenica.<sup>45</sup>

Entre los pocos defensores de la misión en los Países Bajos, se encontró el ministro de Defensa Voorhoeve, cuya reputación quedó también obviamente manchada; Voorhoeve suele afirmar que “acusar al Dutchbat es como criticar a alguien que ha conseguido rescatar a tres de cinco personas que se estaban ahogando y después es acusado de no haber salvado a las otras dos”.<sup>46</sup> Ante la presión mediática, en 2002, el gobierno de los Países Bajos mandó realizar una investigación, en la cual se acabó responsabilizando del fracaso directamente al propio gobierno holandés. De acuerdo con el informe, la misión estaba mal planificada desde el principio, y era imposible proteger la zona de Srebrenica. El informe liberó de responsabilidades a los soldados y reflejó que habían recibido órdenes muy vagas y un entrenamiento inadecuado.<sup>47</sup> Esto limpió ligeramente la imagen del Dutchbat en su país: ya en 2004, una encuesta a los ciudadanos reflejó un 63 % de valoraciones negativas a la actuación de su gobierno en los sucesos de Srebrenica, mientras que el Dutchbat recibió un 28 %.<sup>48</sup>

A pesar de haber sido exonerados, y a pesar de la condecoración que recibieron en 2006 por parte del gobierno de Holanda, la imagen del Dutchbat como responsable moral de la masacre dejó una huella imborrable. El número de soldados del Dutchbat diagnosticados con síndrome de estrés posttraumático doble al de cualquier otro batallón; entre las razones para solicitar ayuda psicológica, los soldados enumeran la impotencia durante el asedio, la mala prensa sobre su actuación y el sentimiento de culpa que se les ha atribuido por la matanza perpetrada por el ESB.<sup>49</sup> Karremans se trasladó a España, lejos de su país, donde llegó a recibir amenazas de muerte. Es muy poco accesible a la prensa y sus escasas declaraciones mantienen su versión de los hechos y rezuman rencor hacia los altos cargos que sentenciaron el destino de Srebrenica desde la distancia, y condenaron, de manera indirecta, al Dutchbat a ser un chivo expiatorio de sus decisiones.

---

<sup>45</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, págs. 125–131; Lašas, *op. cit.*, pág. 905.

<sup>46</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, págs. 125–131.

<sup>47</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, págs. 132–134. El informe reveló también que el ministerio de Defensa era consciente de la inviabilidad de la misión ya en 1994 y denunció conductas de encubrimiento por parte del ministerio entonces presidido por Voorhoeve. Ante estas afirmaciones, el gobierno holandés presidido por Wim Kok dimitió en bloque.

<sup>48</sup> Lašas, *op. cit.*, pág. 906.

<sup>49</sup> Van de Bildt, *op. cit.*, págs. 129–130; Lašas, *op. cit.*, pág. 906.

## Conclusiones

Kofi Annan reconoció en su informe sobre la caída de Srebrenica graves fallos institucionales por parte de la ONU. Entre estos fallos estaba “la ambivalencia generalizada [...] con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz” y la “ideología institucional de imparcialidad aun en los casos de intento de genocidio”. En conclusión todo quedó como lección fundamental a aprender que “ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población, es preciso recurrir resueltamente a todos los medios necesarios para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar las medidas que corresponda hasta su conclusión lógica”.<sup>50</sup> El debate sobre la validez práctica de la imparcialidad permanente de la ONU en una OMP, quedó así sobre la mesa. Se abrió la puerta a la posibilidad de que el marco legal de las OMP ampare la dimensión moral que fue ignorada en Srebrenica.

En este sentido, la legislación debe amparar la actuación de una OMP, ampliando su capacidad de decisión sobre el terreno en función de la protección de sus refugiados. Se antoja frívolo (y más tras los vergonzosos antecedentes de Ruanda y Srebrenica) acusar a un batallón de corrupción moral cuando se le han dado órdenes estrictas de no intervención, así como pocas o ninguna garantías de protección. Como indica Tripodi, los líderes militares de una OMP deben estar protegidos por la ley cuando hagan lo que es moralmente correcto.<sup>51</sup> Si bien es cierto, los cascos azules han de disponer de una responsabilidad moral hacia la ciudadanía que protegen de una muerte segura (como fue en el caso de Srebrenica), esta exigencia de responsabilidad moral ha de venir acompañada de una cobertura legal, de un entrenamiento militar eficaz, de una preparación psicológica exhaustiva y de un equipamiento, apoyo y comunicación adecuados.

Estos elementos son ingredientes básicos y clave para impedir la propagación de un sentimiento de indefensión e inseguridad por parte de las propias tropas, ya que dichos sentimientos generarán una desmoralización que minará la perspectiva de triunfo de la misión por parte de los propios cascos azules. Es decir, el éxito de una OMP dependerá en gran medida de la sensación de protección por parte de las autoridades que tanto la población como el propio contingente militar desplazado a la zona tengan en todo momento. Si cunde la sensación de desprotección y abandono entre las tropas (como ocurrió entre los cascos azules del Dutchbat, ante la falta de respuesta a las continuas peticiones de apoyo aéreo por parte de Karremans), no es de extrañar que cundan también el desánimo hacia el éxito de la operación, la sensación de que la plaza se ha dado por perdida y la necesidad de salir de la situación con vida como nueva prioridad. Puede no ser una reacción moralmente aceptable, pero sí es una reacción lógica y demasiado humana.

---

<sup>50</sup> ONU, AG, *op. cit.*, pág. 123. Ver también Julia Gifra Durall: “20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria”. *Documento Opinión 86/2011*, Madrid, Ministerio de Defensa-IEEE, 2011, pág. 10.

<sup>51</sup> Tripodi, *op. cit.*, pág. 23.



Por otra parte, Bolkowitz llegó a la conclusión de que UNPROFOR, al haber sido concebida para actuar sólo en Croacia, fracasó porque se sobrecargó de obligaciones al expandirse a Bosnia-Herzegovina.<sup>52</sup> La pregunta, no obstante, es si era realista pensar que la ONU podía ejercer una autoridad militar efectiva si, como parecía concluir Annan en su informe a la Asamblea General, la propia ONU se autolimitaba, de antemano, en cuanto a su propia capacidad de intervención.

Dada la confusión y ambigüedad que la misión de UNPROFOR parece haber sufrido en cuanto a la delimitación de poderes y responsabilidades de sus respectivos actores, la cadena de mando vio constreñida su capacidad de actuación hasta límites insospechados cuando llegó el momento de actuar y decidir con rapidez. La ausencia de una delimitación clara de responsabilidades y de una cobertura legal para el uso de la fuerza (y, por ende, de un posible abandono de la neutralidad) en una situación de emergencia humanitaria y moral, generó una indecisión que desembocó en la protección de los intereses propios por parte de los respectivos actores.

Como consecuencia, este constreñimiento de capacidades dio vía libre a Ratko Mladić para perpetrar una matanza, y es inverosímil que los actores de la cadena de mando no supieran que esta se iba a producir. Por ello, la masacre de Srebrenica es una de las mayores manchas de la historia de la ONU, tan solo un año después del genocidio en Ruanda. Por tanto, la responsabilidad de no haber detenido la masacre perpetrada por el ESB se ha de buscar no solo en la neutralidad llevada al extremo por parte de la ONU, sino también en los gobiernos implicados,<sup>53</sup> como el holandés, que optaron por obedecer a intereses propios antes que a la caótica y urgente situación de abandono y desprotección que experimentó la población musulmana en Srebrenica.

En tal contexto, da la sensación de que, al caer Srebrenica, el coronel Karremans optó finalmente por aceptar como mal menor un escenario en el que todos sus soldados y la mayor cantidad posible de refugiados (pero no todos ellos) saliesen de allí con vida.<sup>54</sup> La no protección de los 300 refugiados varones que podrían haber sobrevivido de haber permanecido en el complejo del Dutchbat, el 13 de julio, parece concordar con este escenario. La resistencia de Karremans a admitir que supo de la separación de hombres en edad de combatir por parte del ESB durante las deportaciones parece querer negar lo evidente, pero es posible que encierre una lógica justificativa de que no tuvo mejor opción. Solo él conoce su verdadero punto de vista.

---

<sup>52</sup> Bolkowitz, *op. cit.*

<sup>53</sup> Ante la eficacia de las organizaciones internacionales, Arteaga duda sobre la capacidad de la ONU, la OTAN o la UE “para resolver crisis complejas donde converjan operaciones militares y programas de gobernanza y desarrollo”, debido principalmente a “la multiplicación de misiones internacionales, las divergencias de intereses, las desiguales contribuciones, el coste político y económico de combatir y, sobre todo, los escasos resultados prácticos”. Ver Félix Arteaga: “La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar tiempo”, en *ARI 58/2012*, Real Instituto Elcano, 2012, pág. 3.

<sup>54</sup> Según Bucknam (*op. cit.*, pág. 317), los comandantes de la ONU mantienen que sus decisiones acabaron por tener el objetivo de salvaguardar la seguridad de sus tropas y preservar la misión de la ONU en Bosnia-Herzegovina.

## Derechos Humanos y desarrollo: ¿Una conjugación (im) posible en un contexto de globalización neoliberal?

*Human Rights and Development: A(n) (im)possible match within a neoliberal globalization context?*

Daniela Mora V.\*

**Resumen:** En las últimas décadas, las agendas globales de desarrollo han incorporado componentes sociales y ambientales, intentando así desmarcarse de una visión economicista del desarrollo. Sin embargo, tras 70 años de vigencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la llamada era del desarrollo, se han alcanzado resultados aún insuficientes en lo relativo a materialización de Derechos Humanos y mejora de calidad de vida. El presente artículo busca establecer las limitaciones existentes con respecto a la conjugación de Derechos Humanos y desarrollo en un contexto de globalización neoliberal.

**Palabras Clave:** Desarrollo, Derechos Humanos, Globalización.

**Abstract:** In the last decades, global development agendas have incorporated social and environmental components in order to overcome a narrow perspective based upon economic growth. 70 years have passed since the UN Human Rights Declaration and the so-called development era were launched. Nevertheless, results regarding the materialization of human rights and the improvement of life conditions appear to be still insufficient. The present paper aims to establish the existing limitations which impede the articulation between human rights and development within a neoliberal globalization context.

**Keywords:** Development, Human Rights, Globalization.

---

\* Magíster en Desarrollo y Economía Social por la Universidad Católica de Lovaina. Docente de la Escuela Multilingüe de Negocios y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. daniela.moravera@gmail.com

\*\* Fecha de recepción: abril de 2018 / Fecha de aceptación: junio de 2018

## Introducción

Las agendas internacionales de desarrollo han experimentado una transformación en las últimas décadas, desde un enfoque mayormente economicista, hacia un enfoque de derechos que incorpora tanto una dimensión social como una dimensión ambiental a sus objetivos. Así, la agenda 2030, fundamentada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propuestos en 2015 en el marco de la Organización de Naciones Unidas, tiene su base normativa en las normas internacionales de Derechos Humanos. En este sentido, se enfoca en la consecución de los derechos sociales, económicos y culturales, entre ellos el mismo derecho al desarrollo, y en el carácter universal, indivisible e interdependiente de los mismos. Sin embargo, tras aproximadamente 70 años de iniciada la era del desarrollo,<sup>1</sup> y de vigencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los resultados concretos en relación a la mejora de la calidad de vida de la población mundial se habrían alcanzado solo parcialmente.

En el presente artículo se empleará una metodología descriptiva y exploratoria, y de análisis-síntesis para establecer en qué medida la imposibilidad de materializar lo previsto, en las normas internacionales de Derechos Humanos, se origina en el hecho de que estas no apuntan a la transformación del modelo de desarrollo dominante, basado en la búsqueda del bienestar económico individual a través de la integración al mercado, en un contexto de globalización neoliberal, en detrimento de los derechos colectivos y de una perspectiva más amplia y pluralista; pese a sus estrategias de reinención discursiva. En una primera parte, se analizará en qué medida la transformación del concepto de desarrollo, de un enfoque economicista hacia un enfoque de derechos, se ha mantenido anclada a un proyecto de globalización económica (neo)liberal.<sup>2</sup> Posteriormente, se examinarán las limitaciones de la consecución de los Derechos Humanos en este contexto.

---

<sup>1</sup> Gustavo Esteva, Wolfgang Sachs, Arturo Escobar, Vandana Shiva, Majid Rahnema y Robert Jean utilizan esta expresión en: Wolfgang Sachs, ed., *The Development Dictionary: A guide to knowledge as power* (Londres: Zed Books, 2010). La misma hace referencia a las décadas transcurridas a partir del Discurso de Investidura del presidente estadounidense Harry Truman (que estableció el deber de los Estados Unidos de emprender un programa que permita poner a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas, sus avances científicos y progresos industriales), pronunciado en 1949, la consecuente adopción de la Ley para el Desarrollo Internacional (*Act for International Development*), y el lanzamiento del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, en el seno de Naciones Unidas, antecesor del actual Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>2</sup> Debe entenderse por globalización económica neoliberal al proceso de institucionalización del mercado mundial y expansión de espacios y actores transnacionales que tuvo lugar a partir de mediados y finales de los años 70, con base en el resurgimiento del liberalismo económico —en un contexto de mayor interdependencia económica global y desarrollo tecnológico—, en la propuesta teórica monetarista de Michael Friedman y en el modelo económico de “acumulación flexible” propuesto por Harvey.

## De la era del desarrollo a la Agenda 2030

Desde hace algunos años, el desarrollo ha ocupado un lugar central en las agendas de políticas públicas y cooperación internacional, a escala local, nacional e internacional. Ahora bien, cabe señalar que se trata de un término de carácter polisémico, que podría incluso llegar a ser considerado un significante flotante o vacío, en el sentido de que no tiene un significado definido y puede llenarse de contenido en función del discurso, el sujeto y el fin de su uso.<sup>3</sup> A menudo, considerado un equivalente del crecimiento económico, y, por extensión, de los beneficios y el progreso que este último sería capaz de generar automáticamente para la sociedad, el término exige un análisis más profundo, en razón de la problemática social, económica y política que ha venido a representar, particularmente, en las últimas décadas.

El planteamiento del desarrollo como una suerte de ley natural data del siglo XVIII y se basa en una extrapolación de la metáfora biológico-científica del desarrollo, según la cual, este puede ser entendido como la capacidad de un organismo o ser vivo de alcanzar todo el potencial contenido en sus genes e, incluso, como sinónimo de evolución.<sup>4</sup> Johann Gottfried von Herder se refirió ya en 1767 a la historia humana como un paralelo de la naturaleza, en la que todo fluye, a través de transiciones observables; aunque no se trata de un proceso necesariamente lineal, estático ni mecánico. A través de las leyes de desarrollo histórico orgánico, Herder planteó que la naturaleza y la historia pueden ser entendidas únicamente a través del tiempo. De acuerdo a la ley del cambio biológico, cada individuo, nación y familia crece, florece, madura y decae; la misma ley de cambio existe en toda la humanidad.<sup>5</sup>

Con base en esta perspectiva, el término desarrollo pasaría a señalar un proceso de cambio histórico considerado favorable e inevitable, en la medida en que se acerca al florecimiento máximo del potencial endógeno. En este sentido, a partir de la Revolución Industrial y en el contexto de un liberalismo económico en ascenso, el modo de producción industrial de Occidente pasaría a representar dicho cambio histórico favorable, el máximo escalón de la evolución social y económica,<sup>6</sup> cuyo estado inicial estaría representado en las sociedades tradicionales y agrícolas. Este modo de producción se basaría, además, en la preponderancia de la libertad individual, en oposición a cualquier tipo de intervención:

---

<sup>3</sup> Ernesto Laclau en Perla Palacios, "La Doxa del Desarrollo: los objetivos de Desarrollo Sostenible y el Buen Vivir como significativo vacío en Ecuador". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 5, N.º 1, 2018, págs. 124-137.

<sup>4</sup> Gustavo Esteva *et al.*, "Development", en: Wolfgang Sachs, *op. cit.*, págs. 1-23.

<sup>5</sup> Johann Gottfried von Herder, *Fragmente über die neuere deutsche Litteratur*, (Riga: Hartknoch, 1767), en: Lewis W. Spitz, "Natural Law and the Theory of History in Herder". *Journal of the History of Ideas*, Vol. 16, N.º 4. (oct., 1955), págs. 453-475, [http://www.jstor.org/stable/2707504?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2707504?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>6</sup> Esteva *et al.*, *op. cit.*

Es característica del liberalismo de todas las épocas su inmovible fe en que la libertad es necesaria para alcanzar toda meta deseable. Su oposición a la autoridad absoluta, ya fuera del Estado, la Iglesia o de un partido político, inspiraba un profundo interés por la libertad individual. Los liberales tienen la profunda convicción que sin libertad la vida no es digna de ser vivida.<sup>7</sup>

En el siglo XX, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, la perspectiva de las leyes naturales de la historia social sería retomada por Friedrich Hayek y las describiría como una crisis civilizatoria causada por la emergencia de regímenes colectivistas totalitarios.<sup>8</sup> Hayek basó su teoría social y del mercado en una nueva concepción del hombre, retomando precisamente el pensamiento de los fundadores del liberalismo del siglo XVII, que reivindicaban una “verdadera naturaleza del hombre”, no reconocida por los regímenes absolutistas. Así, describió al hombre como un ser esencialmente libre, un individuo cuyas normas éticas son funcionales a la sociedad de mercado y cuya evolución no es azarosa, sino que sigue ciertas leyes sobre la condición humana, la sociedad y la historia. En su ley del progreso, establece que las sociedades conservan una tendencia inmanente hacia formas superiores de adaptabilidad como sucede en las especies animales.<sup>9</sup>

Lo anterior es relevante porque, desde la publicación de su obra *Camino de servidumbre*, en 1944, esta definición de la naturaleza del ser humano, basada en la exaltación de las libertades individuales, apuntaría al posicionamiento del paradigma de la sociedad de mercado, desde el “resurgimiento del liberalismo económico”.<sup>10</sup> Este paradigma se tornaría dominante a partir de mediados y finales de los años 70 (apoyándose en “la retirada del Estado”<sup>11</sup> del manejo económico). Esto que reforzaría la idea de un proceso natural, en el que no se debía interferir, presentado como el objetivo que los países debían alcanzar bajo la esfera de influencia estadounidense.

En 1949, el célebre discurso de investidura presidencial pronunciado por Harry Truman, en un contexto de Guerra Fría y marcado distanciamiento con respecto al comunismo, hacía énfasis, en su punto cuarto, en la importancia y necesidad de “poner a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas,

---

<sup>7</sup> Schapiro en: José Vergara Estévez, *Mercado y sociedad. La utopía política de Friedrich Hayek* (Bogotá: UNIMINUTO, CLACSO, FACSO, 2015), págs. 11-12.

<sup>8</sup> Friedrich August Von Hayek. *Camino de servidumbre* (Madrid: Alianza Editorial, 2011).

<sup>9</sup> Vergara Estévez, *op. cit.*, págs. 51-60.

<sup>10</sup> Nicholas Wapshott, *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna* (Barcelona: Ediciones Deusto, 2013), pág. 280.

<sup>11</sup> Susan Strange, *La retirada del Estado* (Barcelona: Icaria editorial, 2003).

los avances científicos y los progresos industriales” de los Estados Unidos.<sup>12</sup> Los países subdesarrollados serían, de ahora en adelante, aquellos que tendrían que alcanzar los estándares establecidos por los países industrializados, considerados los países desarrollados.<sup>13</sup> Así, con la adopción de la Ley para el Desarrollo Internacional (Act for International Development) por parte del gobierno estadounidense, y el lanzamiento del Programa Ampliado de Asistencia Técnica,<sup>14</sup> en el seno de Naciones Unidas nacería, en 1949, la era del desarrollo, dando paso a la creación de numerosas instituciones, cuyo fin sería garantizar la implementación de esta nueva acepción del concepto.<sup>15</sup> El desarrollo pasaría a significar, a partir de entonces, la necesidad de escapar de la condición indigna del subdesarrollo,<sup>16</sup> comprendido este no como un opuesto del desarrollo, sino como su forma inacabada o embrionaria, nuevamente, desde la metáfora biológica.<sup>17</sup> Este tema se convertiría en uno de los pilares de la política exterior de los Estados Unidos, tras haberse posicionado mundialmente después de la Segunda Guerra Mundial,<sup>18</sup> en la medida en que formaría parte de un nuevo proyecto de universalización del pensamiento económico liberal, con el fin de contener el avance del comunismo.<sup>19</sup>

En lo sucesivo, y respondiendo a la lógica de difusión del pensamiento económico liberal, en los años 50, la concepción de desarrollo pasaría a identificarse con el crecimiento económico y el nivel o estándar de vida. Esta última noción, que ya había sido incluida en 1945 en la misma Carta de Naciones Unidas, que establecía, en su artículo 55, el objetivo de promover “niveles de vida más altos”,<sup>20</sup> pasaría a evidenciar una preeminencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, al enfocarse fundamentalmente en el bienestar material: mide la cantidad de bienes y servicios que pueden ser adquiridos con el ingreso promedio nacional. En un contexto como el que sucedió a la Segunda Guerra Mundial, de enorme crecimiento económico para los países industrializados — apoyado en el Estado de bienestar keynesiano— el estándar de vida en ascenso pasó a ser la medida que debía universalizarse, materializándose en el cálculo del PIB per cápita, como indicador de desarrollo.

---

<sup>12</sup> Discurso de Investidura Presidencial de Harry Truman, Capitolio de Washington D.C., 20 de enero de 1949, [https://trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](https://trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm), <https://www.youtube.com/watch?v=fWwcZLNrtAY>

<sup>13</sup> Esteva, *op. cit.*

<sup>14</sup> En 1966, este programa se fusionó con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, dando origen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD. Organización de las Naciones Unidas/Consejo Ejecutivo, 37. *Fusión del Fondo Especial y del Programa Ampliado de Asistencia Técnica en un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización Mundial de la Salud* (1966). <http://www.who.int/iris/handle/10665/109371>

<sup>15</sup> Arnaud Zacharie. *Mondialisation: qui gagne et qui perd. Essai sur l'économie politique du développement* (Bruselas, 2013: La Muette), págs. 98-99.

<sup>16</sup> Esteva, *op. cit.*

<sup>17</sup> Zacharie, *op. cit.*, pág. 94.

<sup>18</sup> Esteva, *op. cit.*

<sup>19</sup> Philippe Moreau Defarges. “Mondialisation économique et mondialisation politique depuis 1945”. *Relations internationales* 2005/4 (n. 124), págs. 41-50, DOI 10.3917/ri.124.0041

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas* (1945). <http://www.un.org/es/charter-United-nations/index.html>

En la década de los 60, considerada la primera década de desarrollo en el seno de Naciones Unidas, se hizo énfasis en la importancia de integrar los aspectos económicos (ingresos, productividad) y sociales (salud, educación, bienestar emocional, etc.) como parte de una misma realidad, reconociendo así su interdependencia.<sup>22</sup> En este sentido, se profundizó el mandato de la Comisión de Asuntos Sociales, creada en 1946, que pasó, desde 1966, a ser denominada la Comisión de Desarrollo Social. En la resolución 1139 (XLI) del ECOSOC, se reevaluó el papel que correspondía desempeñar a dicha comisión, y se destacó:

(...) la necesidad de reconocer la interrelación existente entre los factores económicos y sociales, y la necesidad básica de un desarrollo económico y social equilibrado para promover la elevación del nivel de vida, dentro de una mayor libertad, con pleno reconocimiento de la importancia de la planificación para este fin y del papel de los gobiernos en el fomento de un desarrollo económico y social equilibrado y sólido.<sup>23</sup>

Sin embargo, cabe destacar que, en esta misma década se popularizó la teoría de la modernización, basada en el discurso de las fases de crecimiento económico acuñado por Walt Whitman Rostow,<sup>24</sup> en su manifiesto anticomunista. Dichas fases, consideradas un proceso natural, partían de las sociedades tradicionales, como estado inicial, y tenían como meta la modernización, caracterizada por un alto grado de industrialización y por la presencia de importantes niveles de acumulación de capital y consumo en masa, llegando incluso a justificar la explotación colonial como medio para alcanzar la modernización.<sup>25</sup> El enfoque de difusión del retomado liberalismo económico se mantuvo con miras a evitar el avance del comunismo, lo que implicó que, si bien el paradigma de desarrollo de la época se planteó en términos de atención a la interrelación de lo económico y lo social en el discurso internacional, este continuó teniendo un anclaje económico liberal en la práctica. De hecho, la misma resolución 1139 (XLI) subraya:

(...) la necesidad de utilizar del modo más amplio posible la experiencia de los países desarrollados y en desarrollo con distintos sistemas económicos y sociales y en diversas etapas del crecimiento.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Esteva, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas/Consejo Económico y Social. *Reevaluación del papel que corresponde desempeñar a la Comisión de Asuntos Sociales*. E/RES/1139(XLI). 41era sesión. Ginebra/ Nueva York, 1966. [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/208231/E\\_RES\\_1139%28XLI%29-ES.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/208231/E_RES_1139%28XLI%29-ES.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

<sup>24</sup> Walt Whitman Rostow. *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto* (University Press, 1968).

<sup>25</sup> Zacharie, *op. cit.*, pág. 96.

<sup>26</sup> Organización de las Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, *op. cit.*

Desde los años 50, la escuela estructuralista cepalina y la Teoría de la Dependencia habían venido cuestionando la idea según la cual el subdesarrollo representaba un “retraso” con respecto a la industrialización de los países “desarrollados”,<sup>27</sup> en términos de predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y preponderancia del mercado externo sobre el mercado interno.<sup>28</sup> Por el contrario, se planteaba que el subdesarrollo no era “un estado originario, cuya responsabilidad recaía en los países que eran subdesarrollados, sino (...) la consecuencia del capitalismo histórico”.<sup>29</sup> Es decir, el subdesarrollo era una consecuencia de la historia económica y de la expansión del capitalismo, el cual fue posible solamente debido al intercambio desigual entre los países periféricos, especializados en la provisión de materia prima, y los países del centro,<sup>30</sup> ya fuera que esta vinculación a la economía mundial se diera en términos de sociedades nacionales que controlaban las exportaciones o de economías de enclave, cuyos núcleos de actividades primarias eran controlados desde el centro.<sup>31</sup> Esta dinámica, vigente a partir del colonialismo, daba cuenta de una realidad que difícilmente podría llegar a representar un desarrollo comprendido como una real mejora generalizada de la calidad de vida, aún si se consideraba que esta pudiera darse a partir del crecimiento económico y el fortalecimiento del comercio, ya que la inserción de los países de la periferia en la economía mundial era estructuralmente asimétrica.<sup>32</sup>

En este sentido, para los dependentistas,<sup>33</sup> la crítica no solo debía dirigirse al planteamiento que comprende al subdesarrollo como un retraso con respecto a los países industrializados, y no toma en cuenta el proceso colonial, sino también a las propuestas económicas estructuralistas que implicaban, en los países de la periferia, una importante presencia y acción estatal (el Estado desarrollista)<sup>34</sup> y que, sin embargo, se enmarcaron en más de lo mismo: modernización a

---

<sup>27</sup> Immanuel Wallerstein, *Análisis de Sistemas-Mundo: Una introducción* (México: Siglo XXI Editores, 2005), pág. 11.

<sup>28</sup> Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1970), pág. 23.

<sup>29</sup> Wallerstein, *op. cit.*, pág. 11.

<sup>30</sup> Zacharie, *op. cit.*, pág. 100.

<sup>31</sup> Cardoso y Faletto, *op. cit.*, pág. 23.

<sup>32</sup> En el caso de las sociedades nacionales que tenían control sobre sus exportaciones, la alianza de los grupos oligárquicos dominantes requerida tanto para el establecimiento de los Estados nacionales como para la generación de un contexto de estabilidad que permitiera la actividad económica y el control (mayor o menor) del aparato productivo, pasaba por sectores productivos que resultaban marginales o complementarios al mercado externo, basados mayormente en materias primas. En el caso de las economías de enclave (enclaves mineros o agrícolas-plantaciones), el control externo de la actividad productiva debilitó la generación de un sistema autónomo de autoridad y distribución de recursos, así como la constitución de un mercado interno. Ambos casos se proyectaron, por lo tanto, como dependientes de la economía central. Cardoso y Faletto, *op. cit.*, págs. 39-53.

<sup>33</sup> Se refiere a los principales autores de la Teoría de la Dependencia, entre ellos: Theothonio Dos Santos, André Gunder-Frank, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, entre otros. La obra de los tres últimos ha sido citada en el presente trabajo.

<sup>34</sup> Cabe recalcar que, en la misma época, el socialismo no divergía en cuanto al objetivo de industrialización por fases, con el fin de y generación de riqueza, aunque sí en lo respectivo a los medios y fines con que se habría de emplear la misma.



través de la industrialización por sustitución de importaciones, a fin de poder integrarse a la economía occidental liberal (sin necesariamente pretender modificarla). Los dependentistas argumentaban que, además de los medios de acumulación de capital en los países del tercer mundo, era fundamental estudiar el impacto del mercado mundial en la estructura social de cada país, ya que aún la industrialización dependía del capital financiero del centro y ello explicaba la subsistencia de intereses en las élites de la periferia, que armonizaban con aquellos de las del centro y constituían el “desarrollo del subdesarrollo”.<sup>35</sup> Lo anterior era, precisamente, lo que impedía hablar de un desarrollo que realmente beneficiara a las mayorías. Así, las nociones de centro y periferia eran insuficientes porque solamente subrayaban “las funciones que las economías subdesarrolladas cumplían en la economía mundial, sin destacar los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia”.<sup>36</sup>

En los países periféricos, el Estado desarrollista respondió a la dinámica de industrialización e integración a un orden económico liberal, en lugar de cuestionarlo o modificarlo, en la medida en que constituyó alianzas hegemónicas que lo asimilaron “a la excrecencia administrativa extranjera y abr(iero)n el país a permanentes intervenciones exteriores”.<sup>37</sup> A ello se debe sumar la fragilidad nacional en lo político y en lo económico, con base en las contradicciones internas y la dificultad de atender los requerimientos de todos los grupos que lo conformaron; además del “carácter extravertido del desarrollo del capitalismo periférico y de sus efectos de distorsión, (mismos que) redu(jero)n la predisposición a formar el mercado local” e incrementaron su dependencia del capital financiero internacional. En este sentido, hablar de desarrollo no sería posible sin una transformación de las estructuras sociales y económicas del tercer mundo, y sin el establecimiento de un nuevo orden económico mundial,<sup>38</sup> en condiciones no excluyentes.<sup>39</sup>

Desmarcándose de la lógica economicista, que comprendía al desarrollo, desde la Teoría de la Modernización de Rostow o desde el modelo estructuralista cepalino, como un proceso de evolución natural (y necesario) hacia la industrialización, en los años 70, con la Declaración de Cocoyoc, se introdujo la noción de satisfacción de necesidades básicas, tales como alimentación, vivienda, vestido, salud y educación, dejando en claro que, un proceso que no la concrete, no sería sino una parodia de la idea del desarrollo, ya que “se debe desarrollar al

---

<sup>35</sup> Gunder, *op. cit.*, pág. 11.

<sup>36</sup> Cardoso y Faletto, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>37</sup> Samir Amín, “Reflexiones sobre la Teoría del Imperialismo”, *Nueva Sociedad*, No. 50, septiembre-octubre 1980, págs. 5-24, [http://nuso.org/media/articles/downloads/780\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/780_1.pdf)

<sup>38</sup> Zacharie, *op. cit.*, págs. 101, 103.

<sup>39</sup> En una crítica a la Teoría de la Dependencia, Francis Fukuyama plantea que, en realidad, el capitalismo (y con él, el crecimiento económico y el desarrollo) no habría funcionado en América Latina, a diferencia de lo ocurrido en el sudeste asiático, porque nunca se habría puesto seriamente a prueba. Lo que hubiese, sería una especie de mercantilismo, basado en un Estado burocrático, orientado al favorecimiento de los intereses económicos de las clases altas, combinado con el deseo de las fuerzas progresistas de América Latina de concentrarse más en la redistribución de la riqueza que en su producción. Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Editorial Planeta, 1992), págs. 158-159.

hombre, no a las cosas”.<sup>40</sup> Sin embargo, ni siquiera la determinación de los países del tercer mundo para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional,<sup>41</sup> cuya necesidad había sido planteada por los dependentistas como una de las condiciones necesarias para poder alcanzar un verdadero desarrollo integral, lograría revertir la tendencia: se siguió planteando la necesidad de alcanzar “el desarrollo acelerado de todos los países en desarrollo”, entendido este como un objetivo de prosperidad, crecimiento y progreso, basado en la industrialización,<sup>42</sup> (además del comercio, las inversiones y la transferencia de tecnología).

A mediados de los años 70, en el contexto de la crisis internacional del petróleo, y de la crisis que el modelo económico de posguerra basado en las ideas de Keynes, el Estado de bienestar keynesiano pasó a ser ampliamente cuestionado en Europa y Estados Unidos, ya que se lo responsabilizaba de haber ocasionado la crisis por un exceso de gasto fiscal, en respuesta a las demandas de los sindicatos y del movimiento obrero.<sup>44</sup>

Así, ‘la era de Keynes’ dio paso a ‘la era de Hayek’, es decir, al resurgimiento del liberalismo económico (un ‘nuevo’ liberalismo, basado en la naturaleza humana que Hayek había propuesto en 1944)<sup>45</sup>; una fase superior del capitalismo, en la que las lógicas inherentes a la acumulación del capital —expansión de los mercados, explotación, opresión social y alineación ideológica— se han exacerbado,<sup>46</sup> en un contexto de mayor interdependencia económica global y desarrollo tecnológico. Este nuevo liberalismo o neoliberalismo encontraría en la propuesta monetarista de Michael Friedman su base teórica.<sup>47</sup> Dicha propuesta se apoyaba en la importancia de promover la cooperación voluntaria, en oposición a la planificación central y su interferencia en el libre mercado,<sup>48</sup> así como en la preeminencia del objetivo de reducción de la inflación.<sup>49</sup> Para Friedman, el rol del Estado debía limitarse a las 3 funciones propuestas por Adam

---

<sup>40</sup> Comisión Económica para América Latina, *Declaración de Cocoyoc* (1974), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>41</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre un Nuevo Orden Económico Internacional*, Resolución 3201 (S-VI) (1974), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/072/06/IMG/NR007206.pdf?OpenElement>

<sup>42</sup> Organización de las Naciones Unidas/ Asamblea General, *Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, Resolución 3202 (S-VI), Sección III: Industrialización (1974), <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm>

<sup>43</sup> La guerra de Yom Kipur o guerra árabe-israelí enfrentó en 1973 a Israel contra Egipto y Siria. En el mismo año, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo decidió no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel, es decir, Estados Unidos y algunos países de Europa Occidental. Esta decisión incrementó el precio del petróleo y generó un incremento de la inflación, dada la dependencia que los países industrializados tenían con respecto al mismo.

<sup>44</sup> Mariana Calvento, “Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina”, *Convergencia*, Vol. 13, N.º 41, Toluca, mayo-agosto, 2006, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352006000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002)

<sup>45</sup> Vergara Estévez, *op. cit.*, págs. 51-60.

<sup>46</sup> José Francisco Puello Socarrás, “Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)”, en: Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina: Crisis Tendencias y Alternativas* (Asunción: CLACSO, 2015), págs. 19-42.

<sup>47</sup> Wapshott, *op. cit.*, págs. 280, 281.

<sup>48</sup> Milton Friedman y Rose Friedman. *Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. (Barcelona: Orbis, 1988), cap. 1.

<sup>49</sup> Wapshott, *op. cit.*, pág. 283.

Smith: 1) proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades; 2) proteger, en la medida de lo posible, a cada miembro de la sociedad de la justicia y la opresión ejercida por cualquier otro de sus miembros; y, 3) erigir y mantener ciertas obras públicas e instituciones, cuyo beneficio nunca podría compensar el gasto de algunos individuos o grupos de individuos;<sup>50</sup> a estas tres funciones se las suma una cuarta destinada a la protección de aquellos que no pudieran ser considerados adultos responsables.<sup>51</sup>

La emergencia del neoliberalismo, tras la crisis del keynesianismo, resultó también una respuesta al debilitamiento del fordismo,<sup>52</sup> que ya se agotaba desde mediados de los años 60, una vez que las economías europeas se recuperaban, y era necesaria una búsqueda de nuevos mercados que permitan superar las contradicciones propias del modo de producción capitalista. Ello daría lugar a un modelo económico de 'acumulación flexible', caracterizado por "la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo",<sup>53</sup> y por "la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa",<sup>54</sup> sujeto a menos regulaciones por parte del Estado. Una mayor deslocalización de las actividades productivas, y una mayor concentración de los capitales en las actividades financieras caracterizaría a esta etapa de la economía mundial.

Los ataques al Estado de bienestar y la necesidad de desmantelarlo, para liberalizar las economías, llegaron a los países 'subdesarrollados', aunque, como en el caso de América Latina, sus realidades fueran distintas. En este sentido, se trataban de tipologías duales de Estado desarrollista y regímenes de bienestar corporativistas, que no habían hecho sino reforzar la estratificación social de una economía mayormente informal y segmentada,<sup>55</sup> y que, años más tarde, difícilmente encontrarían en la liberalización, desregulación y aperturismo económico una vía al desarrollo. Los Estados, cuya capacidad de control del mercado era limitada, no fueron los promotores del desarrollo en un sentido amplio, pues, como lo habían observado los 'dependentistas', habían sido

---

<sup>50</sup> Adam Smith en: Friedman y Friedman. *op. cit.*, pág. 23.

<sup>51</sup> Principalmente, niños y dementes. Friedman y Friedman. *op. cit.*, pág. 26.

<sup>52</sup> Modo de regulación laboral específica que posibilitó el crecimiento económico de los países centrales (Estados Unidos y países de Europa occidental) entre 1945 y 1973. Consistía en añadir a la separación de las tareas de dirección, concepción, control y ejecución, y a la división del trabajo en movimientos parciales y tareas fragmentarias propuesta por Taylor, una organización de la producción a través de la línea de montaje y un énfasis en la limitación de la jornada de trabajo (8 horas diarias) y la definición de un salario de \$5 por hora. El objetivo era proveer el salario y tiempo necesarios a los obreros para que estos pudieran consumir masivamente los productos masivos lanzados al mercado por las corporaciones. Se apoyó directamente en el Estado de bienestar keynesiano, encargado de estimular la demanda. David Harvey, *La condición de la posmodernidad* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998), págs. 147- 148.

<sup>53</sup> Harvey, *op. cit.*, págs. 170-171.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Alejandro Del Valle, "Comparando regímenes de bienestar en América Latina", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N.º 88, abril, 2010, págs. 61-76.

funcionales al ‘desarrollo del subdesarrollo’, a través de una industrialización asociada o complementaria que sería reemplazada por la reprimarización de las economías, tras el fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

En los años 80 y 90, las políticas económicas de ajuste estructural, basadas en el repliegue del Estado, a través de una reorientación de la política macroeconómica (recorte de gasto público, límite del endeudamiento, privatización, liberalización de la economía, etc.), marcarían un importante retroceso en lo social, y con él, la llamada crisis del desarrollo.<sup>56</sup> De la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, estas políticas se enfocaron en el pago de la deuda generada por la crisis que tuvo su origen en los préstamos que los países industrializados y los países productores de petróleo habían ofrecido a los países subdesarrollados en la segunda mitad de los años 70. Estos préstamos estaban destinados para financiar e implementar, de la mano de los Estados desarrollistas, la modernización de sus aparatos de exportación, bajo la creencia de que los ingresos, por dicho concepto, les permitirían modernizar su aparato industrial. En realidad, este proceso intensificó la reprimarización de sus economías, y, en lugar de responder al interés de desarrollo del tercer mundo, fue una estrategia para evitar la inflación por el exceso de dólares y para asegurar un mercado a las exportaciones de los países industrializados. Tras la subida de la tasa de interés de la Reserva Federal Estadounidense (FED), en 1979, con el fin de frenar la inflación, por una parte, y dada la caída de ingresos por la sobreoferta de materias primas y productos agrícolas exportados por los países subdesarrollados, por otra, estos préstamos se tornaron imposibles de pagar.<sup>57</sup>

A partir de la década de los 90, el colapso de la Unión Soviética (URSS) y el fin de la Guerra Fría obligaron el pasaje de un modelo estatocéntrico, concebido desde una perspectiva realista y basado en la lucha del poder, la prioridad de lo militar y el interés económico nacional, a una visión global y pluralista de los acontecimientos internacionales, misma que reflejaría la preeminencia de problemas integrales y globales que requerirían soluciones globales y que ya no podrían ser tratados por separado a nivel nacional:<sup>58</sup> el hambre, la pobreza, la amenaza terrorista, la degradación ambiental y la corrupción. Las terribles consecuencias del ajuste estructural de los 80 demandaban una concepción

---

<sup>56</sup> Esteva, *op. cit.*

<sup>57</sup> La deuda se multiplicó por 12 entre 1968 y 1980, pasó de 50 000 millones de dólares a 600 000 millones de dólares. En 1979, la tasa de interés de la FED se incrementó de 4-5 % a 16-18 %, con lo cual la deuda continuó en ascenso, hasta alcanzar los 2450 millardos de dólares en 2001. Damien Millet y Eric Toussaint, *Deuda externa. Banco Mundial y FMI. 50 preguntas/50 respuestas* (Quito: ABYA-YALA, ILDIS-FES, 2004), págs. 57-84.

<sup>58</sup> Esther Barbé, “Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)”, *Afers Internacionals*, N.º 17, 1989, págs. 55-67, <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27818/51946>

de desarrollo con un rostro más humano y, a la vez, un compromiso global, que daría lugar a las llamadas agendas mundiales de desarrollo. Estas debían integrar, además del aspecto económico, consideraciones sociales y ambientales. Así, a partir de 1990, Naciones Unidas retoma el debate sobre el desarrollo, mismo que se verá marcado por la necesidad de superación de las lógicas de ajuste estructural<sup>59</sup> y por un redesarrollo, que implicaba el “desarrollar” aquello que se había “maldesarrollado”.<sup>60</sup>

Sin embargo, más allá de una concepción pluralista, el nuevo enfoque global consolidaría la universalización del modelo económico (neo)liberal occidental como la única alternativa de desarrollo posible.<sup>61</sup> Para ello, se basaría en el discurso del inevitable avance de la globalización (o de su más reciente ola,<sup>62</sup> a la que nos referiremos con el término ‘globalización’, con la intención de denotar su intensificación), un término polisémico también difícil de definir, tomando en cuenta tanto sus variadas causas como sus efectos a escala global, en aspectos tan distintos como la economía, la política, la tecnología y la cultura. No obstante, este puede ser comprendido como el proceso de institucionalización del mercado mundial o como la expansión de espacios y actores transnacionales,<sup>63</sup> que tiene lugar desde mediados de los años 70, y con mayor fuerza a partir de la caída de la URSS. Este proceso coincide, precisamente, con la expansión del neoliberalismo: mercado, espacios y actores están atravesados por el resurgimiento del nuevo liberalismo económico, marcado por una mayor interdependencia de las economías y por un menor rol del Estado, cuya soberanía se ve superada por las lógicas transnacionales del capital.

Frente a este escenario, la política internacional pasó de los actores estatales y de los ámbitos duros, como la seguridad y la diplomacia, a tornarse más global, y ampliarse a cuestiones como el desarrollo social y los principales derechos económicos y sociales,<sup>64</sup> (derecho al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de

---

<sup>59</sup> José Lozano, *¿Qué educación para qué desarrollo? Pistas de reflexión para la sexta generación de Educación al Desarrollo* (2009).

<sup>60</sup> José Tortosa, *Maldesarrollo y Mal Vivir, Pobreza y Violencia a escala mundial* (Quito: Abya Yala, 2011).

<sup>61</sup> E incluso, como el fin de la historia, siguiendo una tendencia común a todas las sociedades humanas, en marcha hacia una democracia liberal basada en los principios de igualdad y libertad que serían, en realidad, descubrimientos sobre la naturaleza humana. Fukuyama, *op. cit.*, pág. 89.

<sup>62</sup> Los orígenes de la globalización podrían remontarse a los inicios de población del planeta o a los primeros intercambios entre sociedades, sin embargo, Moreau destaca cuatro olas o saltos cualitativos de la misma, mismos que implican cambios económicos, políticos y filosóficos que afectan, de una manera u otra, a gran parte de la población mundial: 1) la era de los grandes descubrimientos del siglo XV y XVI, en lo técnico, científico y geográfico; 2) el progreso industrial de mediados y fines del siglo XIX y de inicios del siglo XX, influenciado por la revolución industrial y las revoluciones democráticas-liberales de 1776 y 1789; 3) el proyecto de expansión del liberalismo económico y la democracia liberal frente a la amenaza comunista entre 1945 y 1990; y 4) la expansión del neoliberalismo, visible en el incremento de los flujos de capital, la caída de la URSS, la integración (asimétrica) de nuevos estados a la economía global tras la descolonización, el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y la información, etc., en el último tercio del siglo XX. Moreau, *op. cit.*

<sup>63</sup> Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?* (Barcelona: Paidós Ibérica, 1998), págs. 57-65.

<sup>64</sup> Organización de las Naciones Unidas / Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200-A /XXI, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

vida adecuado, a la salud, a la educación, etc.). En respuesta a problemáticas que se habrían transnacionalizado como consecuencia de los procesos de globalización económica<sup>65</sup> neoliberal, las agendas globales de desarrollo, propuestas a partir de la década 2000, no buscarían más que paliar sus efectos negativos. Como por ejemplo, el descrédito del desarrollo, entendido como la generalización del bienestar para todos, en el contexto de la pauperización y la polarización que siguieron al ajuste estructural, impuso la necesidad de una reconversión discursiva, que posicionó a la lucha contra la pobreza como el nuevo objetivo a universalizar.<sup>66</sup>

Así, en el año 2000, y tras una serie de cumbres internacionales celebradas durante la década de los 90, con el fin de posicionar a la lucha contra la pobreza en la agenda internacional de desarrollo, se propuso, en el seno de Naciones Unidas, la Agenda de los Objetivos del Milenio (ODM), misma que se contruyó a partir de algunos de los compromisos alcanzados por los jefes de Estado y gobierno de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio, y que quedaron plasmados en la Declaración del Milenio.<sup>67</sup> Los ODM supusieron un reconocimiento de la dimensión transnacional del desarrollo, en tanto la pobreza y la vulneración humana representan un desafío que implica a todos los estados del planeta. Asimismo se identificó la importancia de establecer 'mínimos de dignidad humana', considerados irrenunciables, desde la perspectiva de un sistema global basado en los derechos de las personas, independientemente de su nacionalidad.<sup>68</sup> Sin embargo, este instrumento también podría ser considerado una agenda social de la globalización, ya que habría apuntado más bien a conferir a esta última una dimensión de equidad, intentando suavizar, pero no cuestionar, su enfoque neoliberal.<sup>69</sup>

Por ello, los ODM no han estado exentos de críticas, por cuanto se considera que no atacaron las reales causas de la pobreza, ancladas en las desigualdades en todas sus dimensiones, además que enfocaron la mayoría de acciones necesarias en los países en desarrollo (que eran los que debían modificar sus conductas) y no en los países desarrollados, cuyos compromisos eran ambiguos y poco concretos.<sup>70</sup> El énfasis en la erradicación de la pobreza daría cuenta de una suerte de reduccionismo o incluso empobrecimiento del debate sobre el desarrollo: la cuestión de la redistribución y la desigualdad fue eludida, mientras

---

<sup>65</sup> José Antonio Sanahuja, "De los objetivos del milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", *Anuario Ceipaz 2014-2015. Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*, 2015, págs. 49-83.

<sup>66</sup> Lozano, *op. cit.*

<sup>67</sup> Entre ellos: paz, seguridad y desarme, desarrollo y erradicación de la pobreza, protección del entorno común, derechos humanos, democracia y buen gobierno, etc. Organización de las Naciones Unidas/ Asamblea General, *Declaración del Milenio*, Resolución 55/2., <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>68</sup> Natalia Millán, "Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", *Relaciones Internacionales*, 2015, págs. 81-104.

<sup>69</sup> José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, págs. 49-83.

<sup>70</sup> *Ibid.*

se reafirmaba, una vez más, el objetivo de crecimiento económico como parte de la formulación de políticas de desarrollo, sobre la base de la relación positiva existente entre crecimiento y pobreza y, entre liberalización y crecimiento. El desarrollo seguía considerándose un equivalente de la modernización de los países subdesarrollados, con el mercado mundial como la única vía posible para enfrentar los desafíos actuales.<sup>71</sup> Los países económicamente dominantes partían del supuesto de que el desarrollo solo era posible siguiendo sus métodos, y que las normas y valores tradicionales de los países 'en desarrollo' serían un obstáculo para la adopción de los avances tecnológicos requeridos para consolidar una economía orientada al consumo. Así, se seguirían imponiendo modelos preconcebidos de desarrollo,<sup>72</sup> enfocados en el crecimiento económico, desde los países industrializados o desarrollados.

Para el logro de los ODM, se estableció la importancia del trabajo conjunto, representada en el ODM 8, que apuntaba al fomento de una asociación mundial para el desarrollo, objetivo que era el único que implicaba directamente a los países desarrollados. Sin embargo, sus metas, carentes de indicadores claramente medibles, no se pudieron cumplir.<sup>73</sup>

Por lo demás, los ODM no lograron incorporar el desafío medioambiental de manera transversal, puesto que no reflejaron el principio de "responsabilidades comunes, pero diferenciadas", de acuerdo a la particularidad de las distintas realidades de los países involucrados.<sup>74</sup> Tampoco fueron el resultado de un proceso participativo de consulta y planteamiento de las principales necesidades de desarrollo.

La crisis económica de 2008 habría evidenciado un declive "del orden económico liberal de posguerra, en el que se habían insertado las políticas de desarrollo global y las reglas de comercio o financiación internacional",<sup>75</sup> determinando el debilitamiento de Occidente como líder indiscutible, ante el ascenso del llamado Sur global. Pero además, los desafíos que el crecimiento de las desigualdades y la emergencia de una mayor diversidad de actores habían llegado a representar, entre ellos la financiación del desarrollo (90 % de los flujos totales entre países ricos y en desarrollo pasaron a provenir del sector privado, contra 50 % en los años 80, cuando el otro 50 % era AOD), configuraban un escenario que exigía respuestas más allá de los ODM. En ese contexto, de cara al 2015, surgió la Agenda 2030, constituida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (a cumplirse en 2030), misma que reflejó un

---

<sup>71</sup> Lozano, *op. cit.*; Algo similar se puede decir en cuanto a la erradicación del hambre, a la que se apuntaba a través de la apertura de mercado, que traería consigo la disminución de precios y el crecimiento económico, y con ella, la seguridad alimentaria. Jane Briant Carant, "Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals", *Third World Quarterly*, 2017, págs. 16-41.

<sup>72</sup> Briant Carant, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>73</sup> Sanahuja, *op. cit.*

<sup>74</sup> Millán, *op. cit.*

<sup>75</sup> Sanahuja, *op. cit.*, pág. 55.

importante proceso participativo de formulación; una reconceptualización de la perspectiva Norte-Sur y del foco en la reducción de la pobreza, para dar paso a nuevos actores y enfoques más integrales (pobreza no extrema, desigualdad, inclusión social y cambio climático), lo que la convertiría en un marco multilateral más representativo y legítimo.<sup>76</sup>

Sin embargo, entre sus limitaciones se ha señalado el sesgo en la recolección de opiniones e información (el proceso participativo no habría dado cuenta de una clara metodología de muestreo ni de participación en las distintas encuestas, muchas de ellas realizadas por internet); la falta de una priorización definida; el carácter heterogéneo de las metas establecidas, algunas muy específicas y otras muy generales, una inflación de objetivos (de 8 objetivos y 21 metas en los ODM a 17 objetivos y 169 metas) que contribuye a la falta de priorización y definición de metas pertinentes y realizables según la realidad de cada país, lo que puede desmotivar su concreción (y financiación);<sup>77</sup> así como una confusión entre fines y medios, es decir, una mayor presencia de las políticas a adoptar que de los derechos a alcanzar.<sup>78</sup>

Por lo demás, el discurso internacional sobre el desarrollo seguiría respondiendo, de una u otra manera, al paradigma económico (neo)liberal: entre otras críticas, existiría muy poco avance con respecto al ODM 8, relativo a las 'alianzas' necesarias para la implementación de la agenda, en lo que se refiere a la conducta de las empresas multinacionales y la Inversión Extranjera Directa (IED). Además de los desafíos que plantea, en sí, la necesidad de fuentes adicionales de financiación del desarrollo,<sup>79</sup> entre las cuales se involucra, fundamentalmente, al sector privado.

Adicionalmente, pese a que se habla de la necesidad de regular a los mercados financieros y otras instituciones globales para reducir las desigualdades, también se promueve el incremento de ingresos del 40 % más pobre de la población mundial, sin tener en cuenta que los promedios esconden las inequidades, y que este incremento no necesariamente se dará en igualdad de condiciones. De la misma forma, subsistirían contradicciones entre el carácter finito de los recursos naturales y el crecimiento económico propuesto, pues, un 7 % de crecimiento económico anual implicaría incrementos notables en los niveles de producción y consumo globales, cuando los niveles actuales ya exceden la biocapacidad de la Tierra en 50 %. Finalmente, los ODS se mantendrían en la eliminación de restricciones al comercio, con el fin de incrementar las exportaciones de los países en desarrollo, reforzando la premisa neoliberal de que los países no alcanzan los niveles deseados de desarrollo por sus restricciones de mercado, por lo que la apertura facilitaría el crecimiento económico y con él, el desarrollo.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> Briant Carant, *op. cit.*

<sup>78</sup> Sanahuja, *op. cit.*

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Briant Carant, *op. cit.*



## El derecho al desarrollo en un contexto de globalización neoliberal

Las recientes crisis económico-financieras globales y sus consecuencias devastadoras son una muestra de que la vigencia del paradigma económico de la globalización (neo)liberal y la materialización de los Derechos Humanos han caminado por caminos separados. Ello plantea, a la hora actual, interrogantes frente a los conceptos de desarrollo y Derechos Humanos.<sup>81</sup> ¿Se puede hablar de desarrollo, realmente, en un contexto como el actual? ¿Se puede hablar de Derechos Humanos? ¿Cuál es la relación entre desarrollo y Derechos Humanos? ¿Cómo se conjugan?

Una primera aproximación evidencia que, además de la relación que los Derechos Humanos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) mantienen con el desarrollo, en las diversas acepciones que el término ha conocido en las últimas décadas, no hay que olvidar que, entre los Derechos Humanos de tercera generación, enfocados a los pueblos,<sup>82</sup> consta en sí, el derecho al desarrollo, adoptado por Naciones Unidas en 1986.<sup>83</sup> Se define como un derecho inalienable:

En virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos tienen derecho a participar en, contribuir a y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político, en el que todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales puedan ser materializados.<sup>84</sup>

Esta definición, según la cual el derecho al desarrollo es, prácticamente, el derecho a la materialización de los derechos humanos, otorga a ambos conceptos un carácter equivalente. Sin embargo, desde hace algunos años, se ha considerado que la dificultad principal para relacionar los conceptos de Derechos Humanos y desarrollo radica precisamente en la ausencia (y virtual imposibilidad) de una definición sólida de desarrollo, que pudiera incorporar a los Derechos Humanos,<sup>85</sup> y que además sea (o pretenda ser) universal u homogénea como estos últimos.

Desde definiciones más específicas, como el enfoque del desarrollo humano, concebido como la expansión de las libertades del ser humano, la relación entre

---

<sup>81</sup> Radhika Balakrishnan, Diane Elson y Rash Patel, "Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective", *Development*, 2010, págs. 27-36.

<sup>82</sup> Entre ellos se cuenta el derecho a la autodeterminación, a la igualdad, al uso de la riqueza y los recursos naturales, al medioambiente y a la paz. Yemi Osinbajo y Olukonyisola Ajayi, "Human rights and economic development in development countries", *The International Lawyer*, 1994, págs. 727-742.

<sup>83</sup> Los derechos de tercera generación son también conocidos como los derechos al desarrollo.

<sup>84</sup> Heidemarie Wiczorek-Zeul, "Human Rights and Development", *Environmental Policy and Law*, 2008. Wiczorek-Zeul, *op. cit.*

<sup>85</sup> Sakiko Fukuda-Parr, "Development as a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions", *Ethics & International Affairs*, 2008.

desarrollo y Derechos Humanos, de entre los cuales la libertad es uno de los principales,<sup>86</sup> aparecería como algo evidente. Algo similar ocurre con el enfoque de desarrollo sostenible, que se plantea como un complemento al desarrollo humano, integrando a este el componente ambiental que permita “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.<sup>87</sup> Podría decirse, entonces, que la consagración de los Derechos Humanos como la base de una vida libre y digna converge con la evolución de los distintos propósitos del desarrollo, al menos en lo discursivo, en las últimas décadas.

Sin embargo, en la práctica, el avance de la globalización (neo)liberal, que el discurso de desarrollo no ha cuestionado realmente, ha agudizado las brechas de inequidad, tanto al interior de los países como entre ellos, en lo relativo a desigualdad étnica, racial, en temas de género, de discapacidades, de orientación sexual, de inmigración, de violencia de clase, de concentración de la riqueza y de mecanismos ilícitos de enriquecimiento, etc.,<sup>88</sup> así como ha profundizado la pobreza global, blanco principal de las distintas agendas de desarrollo a lo largo de las últimas décadas, constituyendo una amenaza a la concreción del derecho a la libertad, derecho humano por excelencia,<sup>89</sup> así como de varios otros derechos (vivienda, salud, alimentación, libertad de participación política,<sup>90</sup> medio ambiente,<sup>91</sup> etc.).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que los Derechos Humanos no conforman un grupo homogéneo de derechos que puedan ser garantizados únicamente por los Estados y sus políticas públicas, ni en materia económica y social, ni en lo relativo al cumplimiento de los compromisos derivados de su adhesión a distintos instrumentos internacionales dentro de las fronteras nacionales. Particularmente, los Derechos Humanos de segunda y tercera generación son derechos que no pueden exigirse directamente por vía legal,<sup>92</sup> a diferencia de los derechos de primera generación;<sup>93</sup> es decir, los derechos a la libertad o a la libertad de expresión y asociación, entre otros, que son derechos civiles y políticos aplicables a individuos,<sup>94</sup> que cuentan con la maquinaria institucional para su cumplimiento,<sup>95</sup> están garantizados por un adecuado

---

<sup>86</sup> El término derecho humano fue acuñado por Immanuel Kant y Jean Jacques Rousseau, quienes definieron a la libertad del ser humano como el derecho humano fundamental que da origen a todos los demás. Wiczorek-Zeul, *op. cit.*, págs. 249-250.

<sup>87</sup> Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

<sup>88</sup> Balakrishnan, Elson y Patel, *op. cit.*

<sup>89</sup> Wiczorek-Zeul, *op. cit.*

<sup>90</sup> Fukuda-Parr, *op. cit.*, págs. 124-126.

<sup>91</sup> Osinbajo y Ajayi, *op. cit.*

<sup>92</sup> Wiczorek-Zeul, *op. cit.*

<sup>93</sup> Organización de las Naciones Unidas/Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI), <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<sup>94</sup> Osinbajo y Ajayi, *op. cit.*

<sup>95</sup> *Ibid.*, *op. cit.*

sistema de justicia<sup>96</sup> y son, en esencia, una manifestación de las conquistas del liberalismo del siglo XVIII.

En este sentido, conceptos como la solidaridad y la acción colectiva encajan con dificultad en un marco liberal de Derechos Humanos, cuyo cumplimiento efectivo está orientado principalmente a los derechos individuales (los Derechos Humanos de primera generación),<sup>97</sup> mismos que chocan, inevitablemente, con los derechos al desarrollo o derechos de tercera generación,<sup>98</sup> que son principalmente derechos colectivos y no son responsabilidad de Estados individuales, sino de la Comunidad Internacional,<sup>99</sup> lo que representa un reto mayor para su exigibilidad.<sup>100</sup>

Por otra parte, en un contexto de globalización basado en el resurgimiento del liberalismo económico o globalización neoliberal, es poco factible poner en práctica las obligaciones derivadas de lo establecido por el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con base en las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos sociales y culturales de 1997: que todo Estado tiene el deber y la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales, a través de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, entre otras.<sup>101</sup>

En efecto, en la actualidad, los Estados, cuyo rol se ha transformado con la intensificación de la globalización neoliberal, han perdido el control de asuntos económicos claves<sup>102</sup> y se ven limitados al momento de garantizar el respeto del derecho al trabajo y a la vivienda, los estándares laborales de las empresas privadas, la provisión y promoción del derecho a la educación, en un contexto mundial en el que se busca una intervención cada vez menor del Estado en la economía; en el que la financiación del presupuesto público se ve afectada por actos de corrupción y evasión fiscal, con los consecuentes recortes en

---

<sup>96</sup> Wiczorek-Zeul, op. cit.

<sup>97</sup> Balakrishnan, Elson y Patel, op. cit.

<sup>98</sup> Osinbajo y Ajayi, op. cit.

<sup>99</sup> Wiczorek-Zeul, op. cit.

<sup>100</sup> En este sentido, destaca la dificultad de acoplar los objetivos globales al llamado interés nacional, que "ha supuesto que cada país desarrolle políticas unilaterales y discrecionales para procurar mejorar su posición en el sistema internacional", y que parecería ser el que, "a corto plazo, guía el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía". Ello podría chocar con la defensa y promoción de una visión cosmopolita en pro de los Derechos Humanos de otros ciudadanos o de la reducción de la pobreza mundial. Millán, op. cit., págs. 99-100.

<sup>101</sup> De acuerdo a la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, los siguientes elementos deben formar parte de las políticas públicas dirigidas al cumplimiento de los derechos económicos y sociales, por parte de los estados: cumplimiento progresivo, máximo uso de recursos disponibles, importancia de evitar la regresión de derechos, satisfacción de, al menos, niveles mínimos de derechos económicos y sociales, igualdad y no discriminación y participación, transparencia y rendición de cuentas. Balakrishnan, Elson y Patel, op. cit.

<sup>102</sup> Osinbajo y Ajayi, op. cit.

política social que ello implica.<sup>103</sup> Y, en el que las responsabilidades de actores no estatales, como las corporaciones y las transnacionales, cuyas acciones tienen enorme impacto en desmedro de los Derechos Humanos de segunda y tercera generación, fundamentalmente en los países del Sur (sus principales proveedores de materia prima y recursos naturales),<sup>104</sup> resultan limitadas en el ámbito del Derecho Internacional. Lo anterior dificulta la materialización, tanto de los Derechos Humanos, como de los objetivos de desarrollo.<sup>105</sup>

Se evidencia, entonces, la dificultad de implementar una base ética y legal fundamentalmente volitiva, ya no solamente a escala nacional, sino global, en un contexto en el que, además de que la acción del Estado se ve limitada desde lo legal e institucional, priman los criterios de mercado. La búsqueda del crecimiento económico, basada en la asunción de que el mercado actuará eficientemente y proveerá los recursos necesarios para la materialización de los Derechos Humanos ha opacado, en algunos casos, la importancia de la ética. De hecho, los objetivos en el campo de los Derechos Humanos se han subordinado al crecimiento económico.<sup>106</sup>

## Conclusiones

En palabras de José Antonio Sanahuja:

(...) el desarrollo global no está ajeno a los intereses y valores de los actores presentes y a los principios, normas e instituciones que conforman el sistema internacional tanto desde el punto de vista político, como social y económico. En ese sistema están presentes distintas lógicas materiales (y normativas), de manera no armónica y a menudo contradictoria, que predeterminan el enfoque y alcance de la política de desarrollo, constriñen el espacio de política de los actores, y conforman de manera decisiva sus intereses y valores, al tiempo que responden a ellos, y afectan a su agencia y capacidad de actuación.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Balakrishnan, Elson y Patel, op. cit.; La corrupción, una característica de la economía mundial, visible tanto en la esfera pública como en la esfera privada, y, sobre todo, en la intersección de ambas, destruye el tejido social, la calidad y la esperanza de vida de la población en los países en desarrollo, por cuanto promueve el provecho individual rentista y disminuye la inversión social para el desarrollo, además de que mina las herramientas redistributivas e incrementa, de esta forma, la inequidad social. Julius Olatunde, "Corruption as an obstacle to development in developing countries: a review of literature", *Journal of Money Laundering Control*, 2011, págs. 387-422 ; Adnan M.S Fakir, Azraf Uddin Ahmad, K.M. Masnun Hosain, Mostafa Rafid Hossain, Ridhim Sadman Gani, "The comparative effect of corruption and Piketty's second fundamental law of capitalism on inequality", *Economic Analysis and Policy*, 2017, págs. 90-105.

<sup>104</sup> En los países en desarrollo o de menor grado de desarrollo relativo, caracterizados por altos niveles de pobreza y por la ausencia casi total de programas de protección social, prácticas insuficientemente reguladas y derivadas de la generalización del paradigma de economía de libre mercado, tales como la deslocalización de empresas en búsqueda de mano de obra más barata y la contaminación ambiental derivada de la preeminencia de la producción y el crecimiento económico, etc. Osinbajo y Ajayi, op. cit.

<sup>105</sup> Fukuda-Parr, op. cit.

<sup>106</sup> Balakrishnan, Elson y Patel, op. cit.

<sup>107</sup> Sanahuja, op. cit., pág. 50.

La visión liberal de la economía, según la cual el desarrollo sería un sinónimo del crecimiento económico e industrialización, se presentó, en el siglo XIX y, posteriormente en el siglo XX, como la única alternativa posible para que los países pobres del planeta pudieran escapar de la indigna condición del subdesarrollo. Sin embargo, la industrialización y el modelo económico liberal de Occidente representaban tan solo una de las muchas formas de organización socioeconómica existentes en el mundo. Para Karl Polanyi, la gran transformación liberal desencadenada a partir de la Revolución Industrial y la utopía de los mercados autorregulados produciría, tarde o temprano, la devastación de una sociedad en la que estos pretendían no estar imbricados, en la medida en que la tierra, el ser humano y el dinero, no concebidos como materias primas a ser transadas en un mercado, se convertían en mercancías. Consecuencias visibles, en ese sentido, fueron la crisis de 1929 y el desencadenamiento de las Primera y la Segunda guerras mundiales.<sup>108</sup>

Pese a ello, la promesa de desarrollo ofertada a los países no (suficientemente) industrializados a partir de los años 60 continuaría basándose en un proyecto de universalización del liberalismo económico, o neoliberalismo a partir de los años 80, a la par de la intensificación de la globalización, pese a sus devastadoras consecuencias y pese a haber procurado modificar o suavizar y dar un rostro más humano a su discurso, a partir de los años 90.

Dicho de otro modo, pese a que el concepto de desarrollo evolucionó a lo largo de las últimas décadas, intentando abarcar aspectos que no lo reduzcan únicamente al crecimiento económico, ha significado el avance de la globalización neoliberal, cuyos antecedentes en lo relativo a la asimétrica participación de los países del Sur pueden remontarse a la colonización, la descolonización modernizadora y la industrialización, la posterior crisis de la deuda y el ajuste estructural basado en agresivos recortes en gasto social.<sup>109</sup>

El enfoque neoliberal no ha podido ser desmantelado. Al contrario, en el contexto actual, de intensificación de la globalización, las metas sociales han sido subordinadas al mercado global, lo cual dificulta cualquier concreción de los Derechos Humanos. Entre los desafíos globales, que requieren respuestas globales, están también el poder creciente de los mercados financieros y actores económicos globales (transnacionales), aunque menos visibles en las agendas mundiales de desarrollo.<sup>110</sup> En este sentido, estas han sido acusadas de enfocarse en las consecuencias y no en las causas del problema, en la medida en que se centran en la pobreza y sus efectos, pero no en el carácter eminentemente político del (in)cumplimiento de lo estipulado en las normas internacionales

---

<sup>108</sup> Karl Polanyi. *The great transformation. The Political and Economic origins of our time.* (Boston, 2001: Beacon Press).

<sup>109</sup> Osinbajo y Ajayi, *op. cit.*

<sup>110</sup> Manuela Mesa, *Reflexiones sobre el modelo de las Cinco Generaciones de Educación para el Desarrollo* (2011).

de Derechos Humanos. Al contrario, en un sistema internacional que ha hecho posibles relaciones asimétricas de poder, a favor de los inversores y las grandes corporaciones y en detrimento de la capacidad de los estados de regular a los actores económicos y de garantizar los derechos y la seguridad humana de las personas, las agendas de desarrollo han contribuido a la legitimación del proyecto neoliberal de la globalización,<sup>111</sup> al facilitar su difusión, suavizando sus facetas más duras y sus costes sociales más directos.<sup>112</sup>

Todos estos elementos demuestran que es necesaria una agenda global de desarrollo que atienda, no solo las consecuencias, sino también las causas del incumplimiento de la normativa de Derechos Humanos en el mundo, fundamentalmente en lo relativo a los Derechos Humanos de segunda y tercera generación, desde un enfoque de coherencia de políticas de desarrollo. Es decir, un enfoque multidimensional, amplio y transversal que atienda a las estructuras políticas que han generado un mundo extremadamente asimétrico, mismo que ha derivado en una vulneración sistemática de los Derechos Humanos para una gran parte de la población mundial.<sup>113</sup>

La reorientación de los objetivos y el establecimiento de alianzas para el desarrollo, cuyo principal actor ha sido la ayuda oficial al desarrollo en el marco de las Agendas ODM y ODS en los últimos años, no es suficiente si se quiere lograr resultados reales y duraderos.

Si se omite la multidimensionalidad del trabajo por el desarrollo, las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes si suponen la vulneración de los derechos económicos, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas, (...) bajo un enfoque (...) basado en patrones de consumo y producción ambientalmente insostenibles (...).<sup>114</sup>

Finalmente, se podría decir, entonces, que el desafío fundamental a la hora de conjugar realmente desarrollo y Derechos Humanos en la práctica, radica en el hecho de que, a menudo, la reivindicación de un cumplimiento más equitativo de los Derechos Humanos de segunda y tercera generación no está suficientemente empatada con las limitaciones que las estructuras vigentes de la economía global representan para su real consecución, ni las cuestionan. La defensa de los Derechos Humanos puede quedar reducida a un activismo en defensa de mínimos, a falta de una sólida comprensión y difusión de las maneras en las que las políticas económicas neoliberales contribuyen a su violación, tanto a nivel nacional como internacional,<sup>115</sup> en nombre del desarrollo, ya que

---

<sup>111</sup> Millán, *op. cit.*

<sup>112</sup> Sanahuja, *op. cit.*

<sup>113</sup> Millán, *op. cit.* pág. 87.

<sup>111</sup> *Ibid.*, pág. 90.

<sup>115</sup> Balakrishnan, Elson y Patel, *op. cit.*

las tensiones entre Westfalia, Washington y Cosmópolis, o entre los Estados-nación y sus desafíos actuales, la preeminencia de un sistema económico basado en los principios liberales o *embedded liberalism*, que subordina normas e instituciones nacionales a las exigencias del mercado global y la existencia y pugna de estándares éticos y normativos de alcance universal por establecerse, de las que ha hablado Sanahuja,<sup>116</sup> siguen vigentes.

---

<sup>116</sup> Sanahuja, *op. cit.*

## Legitimación de nacionalismos en la política: Un argumento contra la migración

*Legitimation of nationalism in politics: An argument against migration*

Paola Lozada\*

**Resumen:** Con el auge de los nacionalismos étnicos, los políticos han identificado la creación de un enemigo común, los migrantes, como un elemento clave que conlleva la legitimación y el establecimiento de plataformas para nuevos rostros políticos. Esta lógica perversa se apoya de discursos políticos, medios de comunicación y redes sociales que, desde el apego a una nación, desdeñan lo ajeno a su cultura y desvirtúan la imagen del migrante, en este caso el que va a Europa. En la obra de Mudd, *The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America*, se revisan los efectos directos a través de las políticas migratorias; mientras que los efectos indirectos no son del todo claros. De ahí que en este trabajo se pretenda identificarlos en el nivel identitario. Entre los resultados se encuentran la modificación de las cogniciones sociales y la instauración de la criminología mediática, encargada de direccionar los sentimientos negativos al culpable de turno y maximizar la teatralidad con la creación de héroes con el deber de castigar o, a su vez, endurecer las sanciones.

**Palabras clave:** migración, legitimidad, nacionalismo étnico, discurso político.

**Abstract:** With the rise of ethnic nationalisms, politicians have identified the creation of a common enemy, migrants, as a key element that leads to legitimacy and the establishment of platforms for new politicians. This perverse logic relies on political discourse, media and social network strategies that from a greater attachment to the nation reject any element not making part of national culture, in an effort to distort the image of immigrants, in this case those that go to Europe. In Mudd's work, "The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America", direct effects are reviewed through migration policies; while the indirect effects are not entirely clear. Hence, this work aims to identify them at the identity level. Among the results are the modification of social cognitions and the establishment of media criminology, which brings collective thinking together and addresses negative feelings towards the current culprit. It also maximizes drama, by means of creating heroes supposed to punish guilty parts or toughen existing sanctions.

**Key words:** migration, legitimacy, ethnic nationalism, political discourse.

\* Magister en Relaciones Internacionales. Profesora Agregada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. pvlozada@puce.edu.ec

\*\* Fecha de recepción: marzo 2018 / Fecha de aceptación: julio 2018



## Introducción

“...simplemente es el otro, el extraño...”

Carl Schmitt

Con el auge del nacionalismo étnico,<sup>1</sup> en el contexto mundial, los discursos políticos se apropiaron de ese concepto y lo convirtieron en una herramienta política para la invención de un enemigo común: los migrantes. El objetivo radica en calar en la identidad nacional, encontrar responsables a los conflictos estructurales y ganar mayor número de votantes. No obstante, la difusión del mensaje discursivo, realizado a través de mecanismos como los medios de comunicación y las redes sociales, traería como consecuencia la instauración y explotación de la criminología mediática, con la cual no solo se legitima el discurso sino la necesidad y el deber de castigar al otro.

En este artículo se pretende analizar los efectos directos e indirectos del nacionalismo étnico encontrado en los partidos políticos de extrema derecha contra la migración. Para ello se toma la propuesta de Mudd<sup>2</sup> en su obra *The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America* al respecto de tipificar los efectos de influencia en directo e indirecto. El primero, fiel a la obra de Mudd, se produce cuando se incide directamente en las políticas migratorias. Por otra parte, en la obra de Mudd se problematiza la identificación de los efectos indirectos, por lo que en este trabajo se traducirían a nivel identitario.

Sobre esa base, esta investigación consta de tres partes. En la primera, desde una revisión teórica, se combinan las causas del nacionalismo étnico con el reforzamiento de varios tipos de violencia, principalmente estructural, política y cultural. Aquí se propone que las causales económicas y democráticas se han estabilizado en el centro del nacionalismo, al propio tiempo que el factor de la seguridad toma protagonismo. Se dará mayor atención a las causas ideacionales en virtud del marco teórico utilizado, el constructivismo, priorizando el pensamiento de Reus-Smit.<sup>3</sup> La segunda parte busca contrastar discursos

---

<sup>1</sup> Se considera como nacionalismo étnico a la idea de nación en la que un conjunto de personas que creen compartir ciertos rasgos étnicos, pasado común glorioso o cultura ancestral, religión, lengua, costumbres, etc.; por tanto no cabe la idea de naturalización. Francisco J. Contreras, “Cinco tesis sobre el nacionalismo”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Núm. 118 (octubre – diciembre 2002), págs.276-287.

<sup>2</sup> Case Mudd, *The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America*, (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012) págs. 1-42

<sup>3</sup> Christian Reus-Smit, “Constructivism”. En Scott Burchill et al, *Theories of International Relations* (New York, Palgrave Macmillan, 2005), págs. 188-212.

políticos con elementos positivistas en aras de evidenciar la incidencia en la identidad de los agentes. De ahí que los discursos proferidos durante la candidatura política de Marine Le Pen en Francia, el discurso de Nigel Farage para la decisión del Brexit en Reino Unido, y los discursos de Matteo Salvini en su calidad de Secretario Federal del Partido Liga Norte en Italia, serán revisados desde el análisis de discurso de Van Dijk. De la mano con lo anterior, se utilizará evidencia cuantitativa del Eurobarómetro, Pew Research Center y conteo de usuarios de redes sociales, además se incluye como evidencia cualitativa algunas declaraciones de autoridades europeas. La tercera parte propone que, como consecuencia del discurso político, se instaura un escenario de criminología mediática donde se empleará la visión de Zaffaroni con su obra *La palabra de los muertos*, enfatizando en el endurecimiento de normas y sanciones en la Unión Europea como efectos de influencia directa.<sup>4</sup>

Desde un marco constructivista, se enfatizará la multicausalidad en los discursos políticos antimigrantes y cómo esas ideas buscan ser legitimadas y compartidas en aras de la construcción de nuevas estructuras sociales, entendidas, en este caso, como la plataforma a una nueva forma de gobierno en detrimento de los migrantes. De la mano con lo anterior, se busca probar que las ideas compartidas, nuevas o ya instauradas, como el nacionalismo étnico, inciden en la configuración de la identidad nacional, lo cual se evidencia con la preferencia y aceptación de esos candidatos políticos o sus posturas con la consecuente estigmatización de la migración hacia Europa en general, haciendo una breve referencia a los migrantes latinos. Para ello se analizan las causas, mecanismos y consecuencias del uso del discurso político en el contexto social.

## ¿Nacionalismo étnico con nuevas formas de violencia?

Desde el violento fascismo vivido en la época de entreguerras, con Mussolini y Hitler a la cabeza, fundamentados en superioridad moral y pureza racial, el mundo no ha sido testigo del resurgimiento a escala global de nacionalismos tan intensos y de connotación étnica. Esta tendencia se puede constatar en la proliferación de partidos de extrema derecha. Según Johansson, estos partidos políticos han experimentado un incremento sostenido de votos a partir de la década de los ochenta y encontrado un pico histórico en 2016, al punto de considerarse la tercera ideología más importante en Europa.

---

<sup>4</sup> Eugenio Zaffaroni, *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*, (Buenos Aires: EDIAR, Primera edición), págs. 365-418.

Los partidos de extrema derecha no son una creación nueva ni dependen directamente de las recientes crisis económicas ni migratorias.<sup>5</sup> Este criterio Conversi y Mudd, quienes sostienen que se trata de una situación multicausal, cuyo exponente más antiguo se encuentra en el Front National, partido político fundado en 1972. Entre las causas que explican la consolidación tanto de los partidos políticos de extrema derecha como del nacionalismo étnico, podrían resumirse en cuestiones democráticas, económicas y de seguridad; cada una de ellas refuerza una violencia, aunque la correlación no es exhaustiva, pues una causa podría dar cabida a varios tipos de violencia.

En el aspecto económico, se prioriza el contexto de la globalización neoliberal, donde autores como López Serrano<sup>6</sup> y Conversi<sup>7</sup> indican que los gobiernos aceptan de forma tácita el estar supeditados al control del mercado externo, principalmente de las multinacionales, en aras de mantener el sistema económico vigente. Este interés económico, reflejado en la consecución de nuevos mercados, afianzamiento de socios comerciales, aseguramiento de recursos y mano obra barata, etc., parecería dominar espacios políticos e incluso culturales, ejemplos de ello son las referencias a democracias neoliberales y a homogeneización cultural como productos de la globalización.

Daniele Conversi ya se refería a que la globalización neoliberal, que junto con los ultranacionalismos, puede establecer relaciones simbióticas, desde donde se generan oleadas de violencia masiva, sufrimiento, inseguridad e inestabilidad.<sup>8</sup> Para Horowitz, hay mayor predisposición a la violencia en una sociedad cuando existen marcadas jerarquías entre los grupos, a diferencia de aquellas sociedades donde los grupos tienen mayor homogeneidad socioeconómica.<sup>9</sup> Otros autores, como López Serrano, afirman que la globalización neoliberal conlleva la globalización de la violencia materializada en la lucha por territorios.<sup>10</sup> En ese sentido sigue vigente el antagonismo entre mundialización y territorialización, ciudadanía global y nacionalismos; situaciones ante las cuales los partidos de extrema derecha ofrecen una alternativa.

Por otra parte, Mudd profundiza la causal económica y su relación con los migrantes, encontrando que estos son considerados una carga social pues acaparan los beneficios sociales y disminuyen las plazas de trabajo; de ahí que surge la idea de que cuando los migrantes retornen a su país de origen se restablecerá el equilibrio económico.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Filip Milačić e Iván Vuković, "The rise of the Politics of National Identity: New evidence from Western Europe". *Ethnopolitics* (02 Jun 2017), págs. 1-18

<sup>6</sup> Jesús López Serrano, "Globalización y violencia". *Estudios Políticos* N°. 26 (2009), págs. 55-72

<sup>7</sup> Daniele Conversi, "Majoritarian democracy and globalization versus ethnic diversity?", *Democratization* Vol. 19:14 (Agosto 2012), pág. 789-811.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Donal Horowitz. *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press.

<sup>10</sup> López Serrano, *op. cit.*, págs. 55-72

<sup>11</sup> Mudd, *op.cit.*, págs. 1-42

De cualquier forma, una de las consecuencias más visibles de la globalización se encontraría en el reforzamiento de una violencia estructural intrínseca al sistema económico neoliberal que cobra vida a través de sus instituciones (FMI, BM, OMC), regulaciones (Consenso de Washington), dinámicas e incluso fallas,<sup>12</sup> elementos que ejercen una influencia directa en los actores. Al respecto, uno de los postulados del constructivismo, según Reus-Smit, consiste en la relación estructura-agente, en la cual los agentes son los encargados de validar y legitimar la estructura mediante sus prácticas.<sup>13</sup>

A nivel democrático, la incapacidad de control del gobierno,<sup>14</sup> junto con la emergencia de nacionalismos en democracias incipientes que generan la necesidad de los grupos de poder de legitimarse apelando al apoyo popular,<sup>15</sup> podrían explicar el auge de partidos de extrema derecha. Sin embargo, en este artículo se propone estudiar la tendencia nacionalista en países como Francia, Reino Unido e Italia, donde aparentemente la democracia está consolidada. Se podría hablar, entonces, de ¿nuevos vacíos de poder?, ¿falta de legitimación? o ¿una estrategia política que pretende dar voz y salida violenta a los vacíos del Estado, democracia e incluso la ciudadanía?

La violencia política subyace en el afán de crear o reforzar un imaginario colectivo que sirva como estandarte de campaña. Dicho imaginario se orientaría a lo moralmente reprochable y socialmente censurable como la discriminación o la xenofobia; no obstante, una vez que las nuevas ideas son asimiladas y legitimadas, se justifican medidas violentas.

La violencia política casi siempre adolece de cierta ambigüedad moral, lo cual exige un esfuerzo suplementario de legitimación mediante la asimilación o elaboración de una serie de creencias y argumentos que permitan interpretarla como un método de transformación política eficaz, necesario y moralmente justificable. Además, dichos recursos culturales, ideológicos y simbólicos son igualmente necesarios para atraer nuevos militantes y preservar o crear una base lo más amplia posible de simpatizantes y colaboradores del propio movimiento y organización violenta.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> En este caso las fallas se refieren a las crisis financiera del 2008 y la crisis de la deuda soberana en la Unión Europea (UE) del 2009. La primera gira en torno a la burbuja especulativa del sector hipotecario que inició en Estados Unidos y que se configuró tras la venta sucesiva de deudas incobrables a instituciones financieras, que en su afán de lucro generaron jugadas financieras sin sustento de alcance mundial que terminaron por desmoronarse. La crisis de deuda soberana por su parte es producto de la crisis financiera del 2008, mas su génesis se encuentra en el incremento desmesurado del gasto público de Grecia, con una deuda pública superaba el 100% del PIB en el 2009, lo que unido a la poca competitividad y capacidad para hacer frente a sus obligaciones, terminó por involucrar en el rescate al Banco Central Europeo, FMI y Unión Europea. Pese a los esfuerzos, para el 2010 la crisis griega ya había contagiado a otros países europeos (España, Italia, Portugal e Irlanda) provocando el desplome del mercado financiero europeo. Fuente: Mauricio López, Amalia Rodríguez, Juan Pablo Agudelo, "Crisis de deuda soberana en la Eurozona". *Perfil de Coyuntura Económica* No. 15, (agosto 2010), págs. 33-58.

<sup>13</sup> Reus-Smit, *op. cit.*, págs. 188-212.

<sup>14</sup> Conversi, *op. cit.*, pág. 789-811.

<sup>15</sup> Jack Snyder y Karen Ballentine, "Nationalism and the marketplace of ideas", *MIT Press Journals* Volume 21: 2 (December 27, 2012), págs. 5-40

<sup>16</sup> Luis de la Corte, José-Manuel Sabucedo & Jesús-María de Miguel, "Tres hipótesis sobre las causas de la violencia política y sus supuestos psicosociales", *Estudios de Psicología*, 27:3 (2006), pág. 267.

Concomitante a la aseveración de De la Corte, Sabucedo y De Miguel, el mecanismo más idóneo para legitimar la violencia política consistiría en la creación de un enemigo común a quien atribuir la responsabilidad de los conflictos estructurales más apremiantes. Este responsable (individuo o colectivo) se convierte, por ende, en una amenaza para el *status quo*.

Finalmente, con respecto a la seguridad, Mudd enfatiza la tendencia a relacionar migración con la delincuencia, problemas sociales e incluso terrorismo, dejando entrever que los migrantes tienen mayor propensión a cometer actos delictivos, por lo que impulsa la creación y aplicación de castigos más rigurosos.<sup>17</sup> Esta concepción del Otro como el enemigo se fundamenta en que estos actores poseerían valores incompatibles con las sociedades de acogida,<sup>18</sup> y se podría poner en práctica al priorizar información preferida y esconder datos que resulten inconvenientes en un contexto. El nacionalismo es un proceso que, al igual que la globalización, mantiene fronteras y crea otras nuevas; sin embargo, cuando algunas de esas fronteras se vuelven porosas, la violencia toma lugar llenando ese vacío.<sup>19</sup>

Si se realiza una revisión histórica tomando como punto de partida los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos, se puede evidenciar la primacía de la seguridad en la agenda internacional y nuevas leyes antimigratorias como una derivación. Esta posición privilegiada se reforzaría, por una parte, con los ataques perpetrados en marzo del 2004 en España; julio del 2005 y marzo del 2017, en Londres; en noviembre de 2015 y julio de 2016, en Francia; y, marzo de 2016 en Bélgica; esto es dada la expansión de amenazas globales como el terrorismo, en continentes que antes se hallaban exentos del mismo.

En este marco securitario, los partidos políticos de extrema derecha han adoptado temas populistas y ultranacionalistas con el objeto de legitimarse y presentarse como más atractivos para acarrear mayor número de votos. En este punto se pretende poner en relieve el reforzamiento de la violencia cultural entendida como:

Aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales –lógica, matemáticas– símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Mudd, *op.cit.*, págs. 1-42

<sup>18</sup> Milačić e Vuković, *op.cit.*, págs. 1-18

<sup>19</sup> Daniele Conversi, "Irresponsible radicalization: diasporas, globalization and long-distance nationalism in the digital age", *Journal of Ethnic and Migration studies* Vol. 38:9 (noviembre 2012), pág. 1357-1379.

<sup>20</sup> Johan Galtung, "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3 (August, 1990), pág. 291.

En ese contexto, la simbología utilizada para desacreditar o separar al Otro gira en torno a una temática inserta en el entramado social, ya sea por razones históricas, lingüísticas o artísticas y que adquieren relevancia en la agenda política, como el caso de los migrantes.

## **Análisis de discursos políticos**

De acuerdo con Van Dijk, el discurso puede ser entendido como un estudio empírico de una particular forma del acto del habla donde confluyen un evento comunicativo (lenguaje como forma de interacción) y la sociedad. De ahí que el análisis del discurso consiste en atribuir significados e interpretaciones a dichos discursos, también contruidos sobre la base de cogniciones sociales; esto es contextos o modelos mentales.<sup>21</sup>

Teun Van Dijk, como académico que estudió la relación entre el discurso y el racismo en Europa, será el punto de partida para realizar el análisis de algunos de los discursos más icónicos de cada uno de los personajes políticos elegidos, Marine Le Pen, Nigel Farage y Matteo Salvini. En el caso de Le Pen, se tomará, en primera instancia, el discurso a propósito de las medidas adoptadas por la Unión Europea respecto a la crisis de migración y refugiados; en segunda instancia, el discurso después de los atentados terroristas de los que París fue víctima; por último, se traerá a colación uno de los discursos de su candidatura a la presidencia de Francia donde se señala a sí misma como la protectora frente a la migración. La elección de los discursos para Nigel Farage se basó en dos momentos, el que motivó el Brexit de manera previa al referéndum, y el discurso posterior a la decisión del pueblo británico de separarse de la Unión Europea. Finalmente, en la persona de Matteo Salvini, actual Secretario General de la Liga Norte, se seleccionaron varias intervenciones mediáticas en las que las que se refiere de manera contundente a la migración.

En cada uno de los discursos, obtenidos en la plataforma YouTube y prensa escrita, se priorizará la utilización de algunos de los métodos discursivos estudiados por Van Dijk como metáforas discursivas (medios potentes para hacer más concretos los modelos mentales abstractos); generalizaciones (abstracción de modelos mentales específicos a estructuras de conocimiento e ideologías más generales); y, expresión léxica (puede influenciar no solo el conocimiento, sino también las opiniones en los modelos mentales de los receptores),<sup>22</sup> en función de tres variables: nacionalismo étnico; causas del nacionalismo (seguridad, economía o democracia); y, los mecanismos a implementarse.

---

<sup>21</sup> Teun A. van Dijk, (Ed.) *Handbook of Discourse Analysis*, vol. 2 (London: Academic Press, 1985), pp. 103-136.

<sup>22</sup> Teun A. van Dijk, "Análisis Crítico del Discurso", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, Vol. 30 (2016), pág. 212.

## Marine Le Pen

Durante el discurso del 7 de octubre de 2015, Le Pen califica al Presidente Hollande de “vicecanciller alemán” con la finalidad de cuestionar su apoyo a las medidas de Angela Merkel, específicamente relacionadas a las cuestiones migratorias, debido a la solicitud de acoger 800 mil emigrantes en el espacio comunitario. Frente a esta propuesta, Le Pen hace uso del nacionalismo étnico al señalar que Francia es un país a la deriva pues “titubea sobre un asunto tan esencial para la seguridad, prosperidad y defensa de la identidad de Francia”, para lo cual propone como solución la detención total de la inmigración masiva.<sup>23</sup>

En el discurso proferido por Le Pen, inmediatamente después de los atentados terroristas que tuvieron lugar en París en noviembre de 2015, se muestra, de manera clara, las tres variables: el ensalzamiento de la inseguridad como causal, el nacionalismo étnico y las medidas a ser adoptadas. El primero se sostiene con frases como “Francia y los franceses no están seguros”, “Francia debe determinar quiénes son sus aliados y quiénes son sus enemigos”, “es indispensable que Francia retome el control de sus fronteras definitivamente”, justificando en el hecho de que “sin fronteras, no hay protección ni seguridad posibles”.<sup>24</sup> El nacionalismo étnico y las medidas a tomarse encuentran asidero en las siguientes afirmaciones: “el Estado debe poder garantizar de nuevo su misión esencial de proteger a los franceses” y “expulsar a los extranjeros que impulsan el odio en nuestro suelo, así como a los ilegales que no tienen nada que hacer aquí”.<sup>25</sup> Con estas afirmaciones se deja de lado a los migrantes, independientemente de su condición legal o ilegal. Finalmente, se refuerza el sentimiento de unidad nacional a través de acciones fuertes e implacables de cara a esos acontecimientos.

Con respecto a su intervención de abril de 2017, durante la candidatura presidencial, Le Pen nuevamente hace eco de la inseguridad e introduce la idea de las repercusiones económicas al indicar que “su vecindario, su seguridad, las escuelas de sus hijos, su vida, sus salarios serán inevitablemente impactadas por los migrantes”.<sup>26</sup> Y se hace responsable de las fronteras nacionales en caso de ser elegida presidenta al indicar que “las fronteras serán restablecidas desde el siguiente día de la toma de poder”.<sup>27</sup>

## Nigel Farage

En el discurso realizado ante la Eurocámara, el 2 de diciembre de 2015, Farage se refiere de manera específica a las medidas migratorias que la Unión Europea

---

<sup>23</sup> “WWW DOWNVIDS NET Marine Le Pen riñe a François Hollande y lo trata de vicecanciller alemán”, Video de Youtube, 4:10, publicado por “A Nova Direita”, 18 de agosto de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=KDMoBJmtbU>

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> “Marine Le Pen habla sobre los atentados islamistas en París”, Video de Youtube, 3:35, publicado por “Benito Simón”, 15 de noviembre de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=golz7YtnoHM>

<sup>26</sup> “‘I will protect you!’ Marine Le Pen vows to end all immigration to France”, Video de Youtube, 1:29, publicado por “The Telegraph”, 18 de abril de 2017, traducción de la autora, [https://www.youtube.com/watch?v=m6IHqxsE\\_pU](https://www.youtube.com/watch?v=m6IHqxsE_pU)

<sup>27</sup> *Ibíd.*

pretendía adoptar de cara a la crisis de migración y refugiados. Al respecto menciona que si hubiera un solo motivo por el cual Reino Unido vote por su salida de la Unión Europea, es la integración política con Turquía, tildándola de “estúpida y peligrosa”. Con esas palabras Farage deja entrever tanto la preocupación por la seguridad como la intención nacionalista separatista.<sup>28</sup>

Luego de la decisión de salir de la Unión Europea, Farage ratifica en su discurso que entre las causas de dicha decisión se encuentra el tema migratorio; a propósito indica “queremos nuestro país de regreso, queremos nuestras aguas de pesca de regreso, queremos de vuelta nuestras fronteras”.<sup>29</sup> De esta manera, Farage enfatiza el sentimiento nacionalista, particularmente étnico, a través de la intención de devolver lo que es propio de Gran Bretaña; esto es sus recursos, su seguridad, su economía.

### Matteo Salvini

Tras un mitin político de junio de 2015, Salvini muestra su tendencia nacionalista al declarar de manera tajante que en el escenario de la crisis económica en la que estaba sumido el país, con altas tasas de desempleados, se privilegiaría la seguridad económica de los italianos. “Si, por culpa de la crisis, solo hay un euro que repartir, ¡que ese euro sea para los italianos y no para los inmigrantes!”.<sup>30</sup>

También, respecto a los desempleados italianos, Salvini, en el 2015, expresó: “Nos ocupamos de los perdedores del mundo, de los pobres de todo el mundo y no de aquellos de nuestra casa”,<sup>31</sup> en este caso se denota nuevamente la carga nacionalista y la seguridad entendida desde el ámbito económico.

Por último, se encuentra la cualificación de clandestino (en lugar de migrante); término que, según la Ley de Seguridad aprobada en 2009, en Italia, se aplica a los inmigrantes sin papeles, cuya entrada y permanencia en el país es ilegal y constitutiva de delito.<sup>32</sup> Al respecto de la migración en una clara disputa contra sus opositores políticos hizo gala del nacionalismo al decir: “Si Renzi y Alfano creen que pueden convertir al norte en un hostal para clandestinos, están completamente equivocados”,<sup>33</sup> y continúa al indicar las medidas a tomarse desde su partido: “Bloquear las delegaciones del Gobierno y tomar el control de todas aquellas sedes que, pagadas por los italianos, algunos quieren poner a disposición de miles de inmigrantes”.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> “Nigel Farage - Turquía, Brexit, inmigración”, Video de Youtube”, 5:03, publicado por “Lentorpe, 24 de mayo de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=EaRdXh03qck>

<sup>29</sup> “Discurso tras Brexit en el Parlamento Europeo | Nigel Farage”, Video de Youtube, 7:00, publicado por “Biblioteca Mises”, 3 de julio de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=y4UnvmvdY8Q>

<sup>30</sup> “La inmigración pone a Italia en riesgo de explosión social”, El País, 13 de junio de 2015, [https://elpais.com/internacional/2015/06/13/actualidad/1434223085\\_562627.html](https://elpais.com/internacional/2015/06/13/actualidad/1434223085_562627.html)

<sup>31</sup> “L’IMMIGRAZIONE NON È UN DIRITTO! [Compilation DiMartedì - 17/02/2015]”, Video de Youtube, 5:30, publicado por “Matteo Salvini”, 18 de febrero de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=KtFQHxNa8VE>

<sup>32</sup> “El Gobierno de Italia convierte en delito la inmigración clandestina”, El País, 14 de mayo de 2009, [https://elpais.com/diario/2009/05/14/internacional/1242252007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/05/14/internacional/1242252007_850215.html)

<sup>33</sup> “La Liga norte italiana se niega a acoger más inmigrantes en la “Padania””, Agencia EFE, 8 de junio de 2015, <https://www.efe.com/efe/america/portada/la-liga-norte-italiana-se-niega-a-acoger-mas-inmigrantes-en-padania/20000064-2633651>

<sup>34</sup> *Ibid.*



Los principales puntos de los discursos de los personajes políticos elegidos se resumen en la Tabla 1 y fueron ubicados según su énfasis en el nacionalismo, seguridad o mecanismos a adoptar; así como a los métodos discursivos empleados.

**TABLA 1.** Resumen de las variables y métodos discursivos identificados

| Actores políticos | Discurso       | Variables  |  |   |
|-------------------|----------------|--|--|---|
|                   |                | Nacionalismo   | Causales   | Mecanismos  |
| LE PEN            | octubre 2015   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Vicecanciller alemán”</li> </ul> <p>“Asunto esencial para seguridad, prosperidad y defensa de la identidad francesa”</p>   |  | *“detención total de la inmigración masiva”*  |
|                   | noviembre 2015 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “el Estado debe poder garantizar de nuevo su misión esencial de proteger a los franceses”</li> </ul> <p>*“expulsar a los extranjeros que impulsan el odio en nuestro suelo así como a los ilegales que no tienen nada que hacer aquí”*</p>                                    | <p>*“Francia y los franceses no están seguros”*</p> <p>“Francia debe determinar quiénes son sus aliados y quiénes son sus enemigos”</p> <p>“es indispensable que Francia retome el control de sus fronteras definitivamente”</p> | *“expulsar a los extranjeros”*  |
|                   | abril 2017     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• * “Su vecindario, su seguridad, las escuelas de sus hijos, su vida, sus salarios serán inevitablemente impactadas por los migrantes”*</li> </ul>  |  | “las fronteras serán restablecidas desde el siguiente día de la toma de poder”  |
| FARAGE            | diciembre 2015 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “estúpida y peligrosa” (Integración de Turquía a la UE)</li> </ul>  |  | • Salir de la UE  |
|                   | julio 2016     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “queremos nuestro país de regreso, queremos de vuelta nuestras fronteras”</li> </ul>  |  |   |
| SALVINI           | junio 2015     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• * “Si, por culpa de la crisis, solo hay un euro que repartir, ¡que ese euro sea para los italianos y no para los inmigrantes!”*</li> <li>• “Si Renzi y Alfano creen que pueden convertir al norte en un hostel para clandestinos, están completamente equivocados”</li> </ul> |  | *“bloquear las delegaciones del Gobierno y tomar el control de todas aquellas sedes que, pagadas por los italianos, algunos quieren poner a disposición de miles de inmigrantes”* |
|                   | febrero 2015   | <p>“nos ocupamos de los perdedores del mundo, de los pobres de todo el mundo y no de aquellos de nuestra casa.”</p>  |  | • Fin de la migración   |

Fuente: Youtube, elaboración propia

**Leyenda:** “Generalización”  
Expresión Léxica  
Metáforas

Otras categorías de análisis según, Van Dijk,<sup>35</sup> serían la dominación y las ideologías. Al respecto, el acceso preferencial a eventos comunicativos se considera como parte de la dominación, pues, a través de diferentes mecanismos, pueden abarcar públicos más extensos y desde allí controlar el discurso público tendiente a influir en la mente de otros. La dominación, por consiguiente, se preocupa de la generación, legitimación y reproducción del poder social. Por otra parte, las ideologías se conciben como sistemas de principios que se adquieren, de manera paulatina, pero llegan a controlar la reproducción social de un grupo. De hecho, las ideologías tienen funciones sociales específicas, por cuanto facultan a sus miembros a realizar acciones de coordinación, gestión, protección e incorporación de nuevos recursos; así también, desde una categoría identitaria, se define su pertenencia o no a un grupo específico.<sup>36</sup> Estas categorías, dominación e ideologías servirán para revisar uno de los mecanismos por los cuales se difunde el discurso político a numerosas audiencias: las redes sociales. Esta investigación se limita a revisar el número de seguidores que tienen las personalidades políticas elegidas en redes sociales como Facebook, Youtube y Twitter. Todos los datos fueron extraídos a finales de abril de 2017. Tras revisar los resultados de la Tabla 2, se arroja que Marine Le Pen cuenta con el mayor número de seguidores en todas las redes sociales analizadas, seguido por Matteo Salvini y Nigel Farage. De igual manera no se encontró una cuenta oficial de YouTube para Farage.

**TABLA 2.** Seguidores en redes sociales por figura política

| Personajes políticos | Facebook  | YouTube | Twitter   |
|----------------------|-----------|---------|-----------|
| Marine Le Pen        | 1 411 578 | 22 269  | 1 435 512 |
| Nigel Farage         | 714 481   | -       | 784 747   |
| Matteo Salvini       | 1 750 368 | 25 337  | 371 921   |

**Fuente:** Páginas web de los actores: <https://www.marine2017.fr/> Sitios oficiales de Facebook, Youtube y Twitter de los actores.

Elaboración propia

Adicionalmente, en esta investigación se encontró que únicamente Le Pen cuenta con una página web oficial, mientras que en el caso de Farage y Salvini se alinean a la página web de su partido político, UKIP y Lega Nord Padania respectivamente. De ahí que se vio la necesidad de analizar también los seguidores de acuerdo a los partidos políticos. En la Tabla 3 se evidencia que UKIP tienen el mayor número de seguidores en todas las redes sociales, seguido por Front National y Lega Nord Padania. Resulta interesante resaltar que a nivel

<sup>35</sup> Teun Van Dijk, "Principles of critical discourse analysis". *Discourse & Society* 4(2), págs. 249-283.

<sup>36</sup> Cynthia Meersohn, "Introducción a Teun Van Dijk: Análisis de Discurso". *Cinta de Moebio* N.º 024 (2005), págs. 2-16

individual Francia, con Marine Le Pen, tiene mayor número de seguidores, mientras que a nivel de partido político es el Reino Unido, con UKIP, quien va a la cabeza. En este contexto, el gran número de seguidores conllevan la reproducción y legitimación del poder social; es decir, dar paso a la dominación.

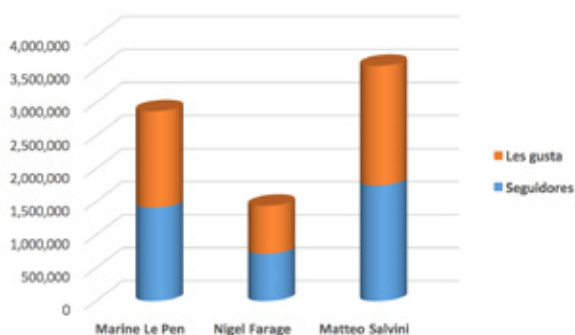
**TABLA 3.** Seguidores en redes sociales por partido político

| Partidos políticos | Facebook | YouTube | Twitter |
|--------------------|----------|---------|---------|
| Front National     | 436 355  | 18 039  | 185 186 |
| UKIP               | 540 250  | -       | 593 829 |
| Lega Nord Padania  | 310 558  | 9 048   | 22 084  |

Fuente: páginas web de los partidos políticos: <http://www.frontnational.com/> <http://www.ukip.org/> <http://www.leganord.org/> Sitios oficiales de Facebook, YouTube y Twitter de los partidos políticos.  
 Elaboración propia

De esa manera, se realizó un análisis de las cuentas de Facebook de cada uno de los personajes políticos y se desagregó la información sobre los seguidores y personas que “les gusta” la cuenta. La información obtenida se presenta en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**



En el Gráfico 1 se presenta el número de seguidores para cada uno de los personajes políticos, y se los relaciona con el número de personas que “les gusta” sus cuentas de Facebook. Al realizar esta relación pueden existir varias desviaciones y limitaciones, por ejemplo, que los seguidores varíen tanto en función de la población de cada país, así como del interés e impacto de esa candidatura en el escenario mundial, o simplemente que aquellas personas que “les gusta” determinada cuenta podrían verse influenciados por la graficación y estructura de la página. No obstante, para esta investigación, se tomará el

número de personas que “les gusta” como aquellas que comparten las ideas, discursos y posiciones expuestas en cada una de las cuentas; es decir, serán entendidas como cogniciones sociales preferidas. De este análisis se obtiene que en los tres casos existe una diferencia porcentual positiva, pues se registra una mayor cantidad de personas que “les gusta” vs. los seguidores, con 3.31 %, 3.06 % y 1.34 % para Le Pen, Salvini y Farage respectivamente.

Desde una visión constructivista, Reus-Smit señala que la estructura social y las instituciones son el producto de valores e ideas compartidas; así también afirma que las estructuras inciden en las relaciones con los agentes.<sup>37</sup> En este contexto, una de las ideas compartidas sería el gusto por una personalidad política y su apego a una tendencia nacionalista étnica que denigra a los migrantes, mientras que los valores corresponderían a la desigualdad e intolerancia en la conformación de la estructura social de los países cuyas figuras políticas han sido revisadas. Cabe, entonces, resaltar la mención a las ideologías como sistemas de principios bajo los cuales los seguidores y, particularmente, las personas que “les gusta”, definirían su pertenencia a grupos nacionalistas de carácter étnico.

Estas personalidades políticas buscan, a través de su discurso, asegurar la adhesión a su causa y acaparar espacios de poder, lo que involucra la implantación de una nueva conciencia nacionalista en el pueblo y hostilidad hacia la diversidad cultural. El nacionalismo adquiere una doble interpretación ideacional pues, por una parte, (re)valoriza la identidad nacional atribuyendo características únicas que refuerzan la cohesión; y, por otra, se otorgan ciertas caracterizaciones negativas (conceptos) a la identidad del otro. A propósito de este punto, sobresale el discurso de Le Pen al expresar que “no hay ni habrá más leyes y valores en Francia que los franceses”,<sup>38</sup> con lo cual se deja entrever la superioridad identitaria de ese país a la par del impulso nacionalista.

De acuerdo a De la Corte, Sabucedo y De Miguel, la identidad colectiva es el producto de la adhesión compartida a ciertos valores y/o ideologías que, a su vez, promuevan la acción política pacífica o violenta.<sup>39</sup> En este contexto, las figuras políticas se aprovecharían del nacionalismo étnico en su beneficio y contra de los migrantes en el discurso, por lo que, a partir de la manipulación de la información y la selección ambigua y discrecional de hechos, se genera conmoción y violencia en la estructura social y normativa. En resumen, se quiere detener la violencia (o la percepción de la misma) con más violencia.

Esta afirmación se sustenta en la revisión de la obra *Why Men Rebel* de Ted R. Gurr, realizada por Raymond Tanter, quien argumenta que habrá mayor probabilidad de violencia cuando, entre otras razones, se perjudique

---

<sup>37</sup> Reus-Smit, *op. cit.*, págs. 188-212.

<sup>38</sup> “Marine Le Pen: France’s Trump is on the rise”, Video de YouTube, 8:36, Publicado por “Vox”, 20 de abril de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=BdcrP-5bDk&t=11s>

<sup>39</sup> De la Corte, Sabucedo y de Miguel, *op. cit.*, págs. 251-270.

sensiblemente la vida de las personas y cuando el descontento social, derivado de las privaciones adquiera una connotación política.<sup>40</sup> Una ejemplificación del primer caso, perjuicio sensible en la vida de las personas, se encuentra en los ataques terroristas perpetrados contra algunos países de la Unión Europea. Un caso puntual e icónico de la politización del descontento social y económico por privatización constituye, en el contexto de Brexit, la idea patrocinada por UKIP,<sup>41</sup> partido político de Nigel Farage, que consistía en afirmar que el Reino Unido ahorraría 350 millones de libras esterlinas cada semana, si en lugar de pagar a la Unión Europea ese dinero se dirige a la salud de la nación.<sup>42</sup> Pese a que Farage se retractó de esa aseveración, el diario *Independent* publicó los resultados de la encuestadora IPSOS Mori que mostraban que el 47 % de la población creía que esa información era real.<sup>43</sup>

Así también, de acuerdo a Van Dijk, los hechos no son aleatorios, por el contrario, el primer hecho se presenta como la causa del segundo hecho; es decir, secuencias lineales y semánticamente conectadas.<sup>44</sup> Para ejemplificar esta afirmación se toma la crisis de migrantes y refugiados que llegaron a Europa frente a las declaraciones de Marine Le Pen, quien califica al fundamentalismo islámico como el asesino (enemigo). De la mano de este calificativo se cuestiona la política europea de la inmigración masiva para la seguridad francesa y explica que el comunitarismo es el terreno donde los terroristas buscan y reclutan soldados.<sup>45</sup> El encadenamiento entre el fundamentalismo islámico y las políticas europeas, que, a su vez, se conciben como construcciones históricas y sociales de acuerdo con el constructivismo, permiten explicar la proliferación del terrorismo en Francia, identificando así las relaciones causales entre la necesidad de seguridad y la condena o castigo para los migrantes.<sup>46</sup>

De manera general, el discurso político, de acuerdo con lo que se plantea en esta investigación, podría incidir en la identidad nacional, por cuanto, puede

---

<sup>40</sup> Raymond Tanter. "Why Men Rebel. by Ted R". *Midwest Journal of Political Science*. Vol. 14, N.º 4 (Nov., 1970), págs. 725-728

<sup>41</sup> De acuerdo a Chris Gifford (2010), sociólogo político y exdirector de la facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la Universidad de Huddersfield en Inglaterra, lo que ha definido la política nacionalista de este partido ha sido observar a la UE como el 'otro'; pues los miembros de este no solo que se encuentran en contra de una mayor integración sino que también, en áreas como la política social y el empleo, se han comprometido a recuperar los poderes que Europa les quitó.

<sup>42</sup> Daniel Kelemen, "London Failing", *Foreign Affairs*, 27 de junio 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2016-06-27/london-falling>

<sup>43</sup> Jon Stone, "Nearly half of Britons believe Vote Leave's false '£350 million a week to the EU' claim". *Independent*, 16 junio 2016, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nearly-half-of-britons-believe-vote-leaves-false-350-million-a-week-to-the-eu-claim-a7085016.html>

<sup>44</sup> Teun Van Dijk, *Estructuras y funciones del discurso*, (México: Siglo Veintiuno editores, Primera edición, 1980) págs. 1-161

<sup>45</sup> "Marine Le Pen denuncia ISLAMISMO e UE!", Video de YouTube, 6:15, publicado por "Movimiento Juntos Pelo Brasil", 22 de febrero de 2016, [https://www.youtube.com/watch?v=pdIkR7u\\_18U&t=176s](https://www.youtube.com/watch?v=pdIkR7u_18U&t=176s)

<sup>46</sup> Según la página web *France Diplomatie*: "Francia hace hincapié en la necesidad de completar las indispensables medidas represivas con una acción política preventiva"; de hecho "con cada ola de atentados, Francia ha ido mejorando su dispositivo de prevención y represión del terrorismo" Fuente: *Terrorismo, France Diplomatie*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/>

minimizar, destruir, construir y reforzar nuevas ideas y conceptos. En el tema migratorio, desde el contexto del nacionalismo étnico, el discurso político sería la base para rechazar y excluir al otro (migrante), dejar de lado la moral y los valores en la concepción del otro y motivar mayor violencia contra el enemigo. En resumen, el otro queda deslegitimado.

Si bien el análisis de discurso, como herramienta metodológica, no esclarece la forma de control o influencia;<sup>47</sup> según Mudd, los partidos políticos de extrema derecha probablemente no modifiquen las opiniones de la sociedad, sino que tenderían a radicalizar las actitudes anti migrantes ya existentes.<sup>48</sup> A pesar de esto, se puede encontrar datos empíricos que dan cuenta del crecimiento en el número de votos para dichos partidos políticos desde 1980, alcanzando cifras nunca antes vistas en el 2016 según lo evidenciado por el Índice Populista Autoritario Timbro, de 2017.<sup>49</sup> De igual manera, de acuerdo a las cifras publicadas por el Ministerio del Interior francés, Marine Le Pen obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2017 con 21.50 % de votos frente al 23.80 % alcanzado por Macron.<sup>50</sup>

Así también, con respecto a datos empíricos sobre los desplazados internacionales, se publicó en la revista *Política Exterior*, el resultado de una encuesta realizada en la primavera de 2014 por el Pew Research Center, en la que se indicaba que Francia, Reino Unido, Alemania, Polonia, España, Grecia e Italia registraban una mediana de 36 % de los entrevistados que relacionaban a los migrantes con el cometimiento de delitos.<sup>51</sup>

Por último, de acuerdo con la información proporcionada por el Eurobarómetro de otoño de 2016, la inmigración sigue siendo el problema más importante para la mayoría de los europeos (45 %) y el terrorismo el segundo (32 %). Particularmente, en cuanto a migración, el 69 % de los europeos se declara a favor de una política europea común en materia de inmigración, mientras que el 56 % tiene una opinión negativa de los inmigrantes provenientes de fuera de la UE; es decir, más de la mitad de la población. Según la misma fuente, el segundo activo más importante en la UE era el de democracia, Derechos Humanos e imperio de la ley; más, a nivel de los países de los partidos políticos estudiados, tenemos que en Francia el principal activo es la economía, industria y poder comercial con un 32%, y el de derechos con 27 %. Mientras que en Italia

---

<sup>47</sup> Eija Ventola and Anna Solin "Ideological discourse analysis". *New Courant* (English Dept, University of Helsinki), 4, Special issue Interdisciplinary approaches to Discourse Analysis, págs. 135-161.

<sup>48</sup> Mudd, *op.cit.*, págs. 1-42

<sup>49</sup> Johansson, *op. cit.*

<sup>50</sup> "Elecciones en Francia: Macron vs. Le Pen, la histórica votación que pone a Francia (y a Europa) en aguas desconocidas por primera vez en 40 años", *BBC*, 24 de abril de 2017, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39689027>

<sup>51</sup> Myriam Redondo, "Los otros. Opiniones sobre la inmigración en Europa". *Política Exterior*, 21 diciembre 2015, <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/los-otros-opiniones-sobre-la-inmigracion-en-europa/>

y Reino Unido se prioriza la democracia, Derechos Humanos e imperio de la ley con 31 % y 32 % respectivamente. Sin embargo, frente a la pregunta del principal desafío para la UE solo Reino Unido pone a la cabeza la inmigración con 42 %; al tiempo que Francia e Italia la ubican en el tercer y segundo lugar. Finalmente, al contrastar esta información con los temas más importantes por país, encontramos que la migración ocupa el segundo lugar en Reino Unido e Italia, el tercero en Francia. Los temas que preceden son sociales, económicos o de seguridad (eurobarómetro otoño 2016).<sup>52</sup>

Otra forma de revisar la incidencia de los discursos de los partidos políticos de extrema derecha, se encuentra en las declaraciones de algunas de las autoridades de la Unión Europea al respecto de las causales del nacionalismo étnico y en particular a la migración, ejemplo de ello son las intervenciones en el 2016 del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, y el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker. Tusk indicó que:

En lo que se refiere al problema migratorio, hoy se trata no solo de un momento crítico para la implementación de nuestras decisiones; siento por primera vez que es un momento crítico para el sistema político de Europa.<sup>53</sup>

Por otro lado, Juncker afirmó:

El espacio Schengen se enfrenta a serias amenazas, diría que son riesgos de supervivencia. Hoy en día se introducen controles fronterizos, mañana crearán que su coste económico es muy alto, y al día siguiente se preguntarán: ¿Para qué necesitamos la moneda única si ya no hay más libertad de movimiento ni mercado interno?<sup>54</sup>

Desde la perspectiva constructivista, Reus-Smit argumenta que la estructura ideacional afecta la manera de pensar, actuar e imaginar de los agentes, por cuanto condiciona su pensamiento y sus expectativas.<sup>55</sup> En ese sentido, si la estructura se inclina hacia el tema de la seguridad, los agentes tenderán a pensar y actuar en función de ese elemento. De igual manera, Reus-Smit explica que los agentes justifican su comportamiento mediante las normas establecidas como legítimas.<sup>56</sup> Por tanto, la percepción de inseguridad que generan los migrantes sería acallada con el establecimiento de una normativa específica. En

---

<sup>52</sup> Comisión Europea, Eurobarómetro, [https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/release-161222\\_eurobarometer-autumn.pdf](https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/release-161222_eurobarometer-autumn.pdf)

<sup>53</sup> "Tusk: crisis migratoria es "momento crítico" para sistema político de la UE", Sputnik, 19 de enero de 2016, <https://mundo.sputniknews.com/europa/201601191055872688-tusk-crisis-migratoria-momento-critico/>

<sup>54</sup> "Juncker: Schengen enfrenta riesgos de supervivencia", Sputnik, 19 de enero de 2016, <https://mundo.sputniknews.com/europa/201601191055854309-ue-schengen-crisis-migratoria/>

<sup>55</sup> Reus-Smit, *op. cit.*, págs. 188-212.

<sup>56</sup> *Ibid.*

el caso europeo, se traduciría en la modificación y rigurosidad de la Política de inmigración y de manera específica la Agenda Europea de Migración de 2015,<sup>57</sup> Reglamento de Dublín,<sup>58</sup> así como las directivas sobre reagrupación familiar, residencia, empleo de migrantes legales, migración irregular, retorno y sanciones a empleadores de migrantes irregulares, entre otros.

No obstante, las normas se edificarían de manera diferenciada en cada país, en función de sus intereses, percepciones y necesidades, sin considerar los intereses, percepciones y necesidades ajenas, como en los caso de: BREXIT,<sup>59</sup> en Gran Bretaña, la normativa de no reconocer como italianos a los hijos de migrantes que no tienen nacionalidad italiana o, la propuesta de terminar con el Jus Soli desde la candidata presidencial del Front National en Francia.

## Criminología mediática como recurso antimigrante

Los antecedentes, causas y discursos expuestos a través de medios de comunicación y redes sociales nos llevan a una consecuencia ineludible, el establecimiento de la criminología mediática; término instaurado por el argentino Eugenio Zaffaroni en su obra *La palabra de los muertos* que servirá como eje fundamental para la explicación de esta parte de la investigación.

Para Zaffaroni la criminología mediática “responde a una creación de la realidad a través de la información, subinformación y desinformación mediática en convergencia con prejuicios y creencias, que se basa en una etiología criminal simplista asentada en una causalidad mágica”.<sup>60</sup> Si bien, el fundamento de la criminología mediática radica en la construcción de un enemigo, un villano sin ética, cuya maldad debe ser evidenciada y difundida, en esta investigación se encontró que, a través del discurso de figuras políticas con tendencia al nacionalismo étnico, se crean dos adversarios: uno político y otro étnico. La identificación de dos enemigos es posible por cuanto ningunas de las figuras políticas estudiadas se encuentran en el poder.

---

<sup>57</sup> La Agenda Europea de Migración propone, tanto medidas inmediatas para hacer frente a la situación de crisis reinante en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar mejor la inmigración en todos los sentidos. Fuente: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf)

<sup>58</sup> Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Fuente: *Diario Oficial de la Unión Europea*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES>

<sup>59</sup> Se conoce como Brexit al British Exit o Salida del Reino Unido de la Unión Europea. Esta decisión fue tomada en virtud de los resultados del referéndum realizado en junio de 2016, en donde un total de 51.9 % de los votantes dieron su negativa frente a la pregunta: ¿Debe el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o debe abandonar la Unión Europea?

<sup>60</sup> Zaffaroni, *op.cit.*, pág. 365



La amenaza a la seguridad, explicada en el título anterior y que, según Zaffaroni, se ubica en el centro del debate político e incide en la decisión electoral, viene del segundo (los migrantes); no obstante, se culpa al primero (en este caso al Estado) de no dar una respuesta inmediata (lo que prueba la inseguridad), o de no adoptar las suficientes medidas para subsanar, tal como se critica desde los partidos políticos nacionalistas y euroescépticos, lo que Zaffaroni calificaría como “realidad caótica en la que todo es desorden y confusión”.<sup>61</sup>

Esta investigación amplía la idea inicial de Zaffaroni en el sentido que se propone que no únicamente las imágenes son utilizadas para establecer la criminología mediática, sino que el discurso político tiene un mismo impacto que se difunde tanto a nivel mediático como en redes sociales, y que se refuerza con las imágenes y simbología. Se plantea, entonces, que los vacíos democráticos, la tendencia nacionalista, los problemas económicos y de seguridad, incidieron en la construcción de la identidad europea en cuanto a la necesidad normativa y de seguridad interna, y comunitaria en el contexto de crisis de migrantes y refugiados.

De manera general, según Zaffaroni la comunicación de imágenes se muestra: atractiva, con un destinatario indefenso, informa poco y tiene un intérprete quien habla, no la imagen.<sup>62</sup> En este caso, en el discurso político podría aplicarse la misma lógica; esto es, 1) atractivo en la esfera emocional y, sin dar lugar a la reflexión: en razón de su carácter confrontacional típicamente atribuido a lo que la prensa denomina como el auge de los partidos de extrema derecha;<sup>63</sup> 2) existe un **destinatario indefenso** que no cuenta con medios de protección a nivel individual ni estatal, por tanto, cuestiona la normativa vigente. Al respecto, la UE reconoció, en el 2016, en un Comunicado de la Comisión al Parlamento y Consejo Europeo denominado “hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, que con la crisis de migrantes y refugiados del 2015 se revelaron carencias estructurales y deficiencias tanto en el diseño como en la aplicación de la política europea de asilo y migración;<sup>64</sup> 3) **informa poco** ya que se remite a lo necesario para impulsar su campaña política, ejemplo de ello es el discurso de Marine Le Pen cuando asegura que al día siguiente de tomar el poder reestablecerá las fronteras, sin llegar a explicar la manera en la que logrará este cometido;<sup>65</sup> 4) el **intérprete** (en este caso la figura política) debe cuidar de que su vocabulario sea simple afín de conectar con el pueblo.

---

<sup>61</sup> *Ibíd*, pág. 399.

<sup>62</sup> *Ibíd*, pág. 369

<sup>63</sup> Se encontraron varias referencias a este título en periódicos como: *El Diario, El Español y Huffingtonpost*, de España; *La Nación*, de Argentina; *The Guardian, New York Times*, entre otros.

<sup>64</sup> “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, Comunicado de la Comisión Europea, 6 de abril de 2016, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54517568b014517bed2d2028b.do>

<sup>65</sup> “WWW DOWNVIDS NET Marine Le Pen riña a François Hollande y lo trata de vicecanciller alemán”, *op. cit.*

Con respecto a la dualidad existente en la criminología mediática, por cuanto se distingue “un mundo de personas decentes frente a una masa de criminales identificada a través de estereotipos, que configura un ellos separado del resto de la sociedad, por ser un conjunto de diferentes y malos”,<sup>66</sup> el otro (ellos según Zaffaroni)<sup>67</sup> es estigmatizado y caracterizado como violento con el propósito de criminalizarlo; es decir, se pone en relieve las características negativas de quienes son los otros y de lo que causan para ampliar la idea de lo negativo como lo malo, lo perverso, lo que provoca daño. Al otro lado se encuentran los políticos que quieren convertirse en referentes; esto es proyectarse a sí mismos como símbolos. En este referido no solo al superhéroe sino a lo positivo, lo necesario y la solución.

En cualquier caso, el nacionalismo étnico sería el resultado de la construcción del sentimiento de inseguridad a través de la explotación de una criminología mediática direccionada a desarrollar las tres dimensiones de la inseguridad identificadas por Norbert Lechner.<sup>68</sup> Esto es: en primer lugar, el miedo al otro como potencial agresor, materializado en el migrante de acuerdo al discurso de Le Pen; en segunda instancia el miedo a la exclusión económica y social revelada en el discurso de Farage y reforzado con el estereotipo de clandestino según Salvini; y, por último, el miedo al sinsentido de una situación que se considera fuera de control, lo que plasma en incapacidad de controlar a los terroristas e ilegales mostrada en el discurso de Le Pen.

La construcción del otro se utiliza para impactar a nivel emocional en el pueblo, pues el otro infunde miedo en virtud de su estigma (perdedor, clandestino, delincuente, traficante o terrorista) así como miedo a la propia victimización. El manejo de emociones en la política-espectáculo maximiza la teatralidad con la difusión de mensajes (discursivos) que producen pánico moral, el cual se ve acrecentado cuando se dedica mayor cobertura en los medios de comunicación y redes sociales, y a través del uso de vocabulario bélico expreso (dando paso a una especie de amarillismo), con lo que se captaría mayor atención en la audiencia.<sup>69</sup>

Una de las propagandas del partido Liga Norte, que cumple con esa lógica, inicia con las declaraciones de varios migrantes, principalmente africanos, quienes hablan de los peligros, la crisis financiera, escasas oportunidades laborales, el hambre y más razones por las cuales no migrar a Italia, pues ese país no puede ofrecer nada a los ilegales. Más allá del mensaje oral se transmite la desesperación, la impotencia, el miedo y la incertidumbre; es decir, se manipula la imagen, el mensaje y el meta mensaje para vender una candidatura a partir de la denigración del otro.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*. (Santiago: FLACSO, 1988).

<sup>69</sup> Zaffaroni, *op. cit.*, págs. 370-371.

<sup>70</sup> “Non venite in Italia: la Liga Norte ha vuelto a hacerlo”, video de YouTube, 1:39, publicado por “Emigra o Degenere”, 8 de mayo de 2014, [https://www.youtube.com/watch?v=9\\_PXkPCaqMI](https://www.youtube.com/watch?v=9_PXkPCaqMI)

Los movimientos políticos (así como las empresas comunicacionales) son los encargados de seleccionar información con fuerte carga emocional, como aquella derivada del nacionalismo étnico, en pro de sus campañas. Esta manipulación de la información y de los mecanismos para reproducirla, contrarios a la ética,<sup>71</sup> permitirían probar que el otro no merece piedad y que cualquier medida adoptada resultaría insuficiente frente al daño causado a presente y potencial perjuicio a futuro. La siguiente declaración de Salvini ilustra esta afirmación: “Una Europa alternativa es viable. Es posible, sin tontas instrucciones, sin migración que nos lleve a una guerra. Podemos vivir en una Europa normal, (...) donde los visitantes, que nos respeten y admiren nuestras costumbres, sean bienvenidos”.<sup>72</sup>

Con respecto a los efectos de la influencia directa a nivel normativo, encontramos que, de acuerdo a Zaffaroni, se reclame “mayor represión sobre la base de una causalidad mágica, según la cual mayores penas y mayor arbitrio policial producen mayor prevención de los delitos”;<sup>73</sup> en otras palabras, se requiere propinar los castigos más severos a los culpables, entendidos no como personas sino como el estereotipo al que representan. De esta manera, se puede instaurar un mayor control, por ejemplo, a través de marcos normativos que sancionen al otro o eliminen su amenaza. En palabras del mismo autor, la criminología mediática en el norte “se traduce en una política de prisionización de negros y latinos y en Europa en expulsión de inmigrantes extracomunitarios”.<sup>74</sup>

Uno de los ejemplos más icónicos respecto a leyes nacionales que inducen castigos a los migrantes es la ley Bossi-Fini, aprobada en el 2002, que impide que los inmigrantes sin contrato de trabajo ingresen a Italia, país en donde la influencia nacionalista se ha impuesto en diferentes espacios.<sup>75</sup> Así, a nivel político se encuentran los prejuicios enraizados por el partido de la Liga Norte, específicamente por Umberto Bossi, ex secretario federal de la Liga Norte, quien, al respecto de la presencia de los migrantes, principalmente latinoamericanos,<sup>76</sup> indicó que algunos no hacen nada, solo quieren el permiso de residencia.<sup>77</sup> En el nivel sociocultural, se pone en evidencia la prosperidad italiana frente a holgazanería de los migrantes, lo cual conllevaría a inseguridad. Por último, en el nivel jurídico, las preocupaciones infundadas en la población hicieron que la ley sea aprobada.<sup>78</sup>

---

<sup>71</sup> De acuerdo con Zaffaroni (2011) el poder de la criminología mediática se traduce en la práctica en un debilitamiento de la vigencia del estado de derecho.

<sup>72</sup> “La mal planeada política migratoria de la UE”, Sputnik, 2 de febrero de 2016, <https://mundo.sputniknews.com/europa/201602021056332240-ue-politica-migracion/> (El acento es de la autora)

<sup>73</sup> Zaffaroni, *op. cit.*, pág. 371.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, pág. 381.

<sup>75</sup> En el 2004 la Ley Bossi-Fini fue declarada parcialmente ilegal por cuanto se consideró inconstitucional que un inmigrante sea expulsado luego de comparecer a un juez sin garantías de defensa, y que sea encarcelado en caso de no abandonar el país en el lapso de 5 días; no obstante, se mantiene en dicha ley las restricciones para inmigrantes sobre todo en relación a cuestiones laborales. Fuente: “El Constitucional italiano declara parcialmente ilegal la ley de inmigración de Berlusconi”, *El País*, 15 de julio de 2004, [https://elpais.com/internacional/2004/07/15/actualidad/1089842406\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2004/07/15/actualidad/1089842406_850215.html)

<sup>76</sup> De acuerdo con el censo del 2001 había 1 334 889 ciudadanos extranjeros en Italia, de los cuales más de 500 mil eran europeos y 122 mil eran residentes latinoamericanos, principalmente provenientes de Perú, Brasil, Ecuador y República Dominicana.

<sup>77</sup> “Umberto Bossi: ‘Impediría la entrada a Italia de todos los inmigrantes en los próximos años’”, *El mundo*, 7 de Agosto de 2001, <http://www.elmundo.es/elmundo/2001/08/06/internacional/997116628.html>

<sup>78</sup> “Italia aprueba una durísima ley contra la inmigración”, *Clarín*, 12 de julio de 2002, [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/italia-aprueba-durisima-ley-inmigracion\\_0\\_HyygxKVxCKg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/italia-aprueba-durisima-ley-inmigracion_0_HyygxKVxCKg.html)

En el ejemplo anterior se evidencia la relación entre el discurso nacionalista con la migración latinoamericana, pues se materializa el constructo social producto de valores e ideas compartidas de ultraderecha en una norma que, pese a ser calificada por sus opositores como xenofóbica y alejada de los valores italianos, luego afianzaría esa tendencia en Italia.

Por otra parte, a nivel de la Unión Europea, existen varias críticas al respecto del endurecimiento normativo hacia los migrantes. De acuerdo con la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en el caso europeo, las políticas de cierre y protección en fronteras, junto con la falta de vías de acceso legal y seguro, promueven que los migrantes opten por rutas y mecanismos cada vez más peligrosos. Este punto contrasta con el objetivo de la política de inmigración de la Unión Europea, que entre otros temas menciona que “la Unión pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes regulares comparable al de los ciudadanos de la Unión”;<sup>79</sup> no obstante, la UE responsabiliza a los países de partida y tránsito.

Al respecto, en el reporte de análisis de riesgo de Frontex,<sup>80</sup> del año 2017, se ratifica que la introducción de medidas más estrictas de control fronterizo en los países de los Balcanes y la declaración entre la UE y Turquía, en el 2016, hizo posible el cierre de la ruta de los Balcanes. En cuanto a América Latina, si bien no se han producido cierres de rutas, en el mismo reporte de Frontex sí se pone como ejemplo de documentación fraudulenta a iraníes que utilizaban rutas más complejas y costosas para llegar a la UE a través de países como Brasil, Bolivia o Paraguay.<sup>81</sup>

Cabe mencionar que las actividades del Frontex han sido cuestionadas por varias organizaciones como Amnistía Internacional que, respaldadas con denuncias de incidentes graves, proponen mecanismos de investigación, de escrutinio público y mayor publicación de información sobre abusos contra los derechos humanos. Así también, recomiendan la revisión de leyes que “penalizan las actividades que faciliten la entrada, el tránsito y la residencia no autorizados, pues menoscaban las iniciativas de salvamento”.<sup>82</sup>

De manera concreta, el endurecimiento de la política de inmigración de la Unión Europea se puede evidenciar en los cambios políticos y legislativos recientes; no obstante, para esta investigación se señalarán únicamente cuatro cambios políticos, identificando en ellos algunas de las medidas que podrían afectar a los migrantes como el incremento de policías comunitarios, una de las primeras

---

<sup>79</sup> Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Política Migratoria Europea, <https://www.fidh.org/es/temas/derechos-de-los-migrantes/politica-migratoria-europea/>

<sup>80</sup> Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas encargada de gestionar sus fronteras exteriores y armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. Dentro del Frontex cabe mencionar a la operación Tritón que actualmente se llevan a cabo para controlar las fronteras del Mediterráneo, la cual se asemeja a la Operación Amazon que controlaba el ingreso de inmigrantes procedentes de América del Sur vía aérea.

<sup>81</sup> European Border and Coast Gard Agency, FRONTEX, <https://frontex.europa.eu/>

<sup>82</sup> Amnistía Internacional, El coste humano de la fortaleza Europa (Londres: Amnesty International Publications, 2014), <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>

medidas tomadas por la UE y que paradigmáticamente se encuentra en el texto titulado “Una Europa Abierta...”,<sup>83</sup> sanciones a empleadores de migrantes ilegales, reforzamiento en materia de asilo del Frontex, pese a las violaciones de Derechos Humanos de las que ha sido acusado, exigencia de la utilización del mecanismo tercer país seguro, etc., que se encuentran en la Tabla 4:

**TABLA 4.** Cambios políticos en la política de inmigración de la UE

| N.º | Datos generales  | Medidas  |
|-----|--|--|
| 1   | <p>Nombre: Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad</p> <p>Tipo : Comunicado de la Comisión Europea</p> <p>Fecha: 11 de marzo de 2014</p>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Prevenir y reducir la inmigración irregular (tráfico de inmigrantes clandestinos, seres humanos y empleo ilegal)</li> <li>-Fronteras inteligentes (tecnología de punta)</li> <li>-Programa Viajeros Registrados</li> <li>-Asilo: Mejorar la calidad de evaluaciones, planes de contingencia</li> <li>-Estudio de viabilidad sobre solicitud de protección fuera de la UE</li> <li>-Seguridad estratégica (más policías comunitarios, mayor y mejor intercambio de información)</li> </ul>  |
| 2   | <p>Nombre: Orientaciones estratégicas</p> <p>Tipo : Nota de transmisión (conclusiones del Consejo Europeo)</p> <p>Fecha: 27 de junio de 2014</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Política migratoria como integrante más importante de la política exterior y de desarrollo de la UE</li> <li>-Trata y tráfico de seres humanos en países y rutas prioritarias</li> <li>-Política de retorno efectiva</li> <li>-Garantizar a ciudadanos europeos un verdadero espacio de seguridad mediante cooperación policial operativa, prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia, incluida la trata y el tráfico ilícito de personas, contra la corrupción y terrorismo.</li> <li>-Apoyar a las autoridades nacionales movilizando todos los instrumentos de la cooperación judicial y policial, y otorgando a Europol y Eurojust un papel de coordinación reforzada</li> <li>-Desarrollo de sistema para el registro de nombres de los pasajeros</li> </ul> |
| 3   | <p>Nombre: Agenda Europea de migración</p> <p>Tipo : Comunicado de la Comisión Europea</p> <p>-Fecha: 13 de mayo del 2015</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países y sanciones a empleadores</li> <li>-Manual sobre el retorno con directrices comunes, mejores prácticas y recomendaciones para una acción más rápida</li> <li>-Reforzar la función en materia de retorno del Frontex</li> </ul>  |
| 4   | <p>Nombre: Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa</p> <p>Tipo : Comunicado de la Comisión Europea</p> <p>Fecha: 6 de abril de 2016</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampliar el ámbito de aplicación de Eurodac para luchar contra la migración irregular (retorno, identificación, redocumentación)</li> <li>-Prever y exigir la utilización del mecanismo “tercer país seguro” que permite que determinadas solicitudes sean declaradas inadmisibles cuando pudiera invocarse protección en un tercer país</li> <li>-Sanciones en caso que un solicitante de asilo no permanezca en el Estado miembro responsable</li> <li>-Supervisión de la calidad de decisiones en materia de asilo</li> </ul>  |

**Fuente:** Política de Inmigración de la Unión Europea, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf) / Elaboración propia.

<sup>83</sup> Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Comunicado de la Comisión Europea, 11 de marzo de 2014, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54517568b014517bed2d2028b.do>

En la obra de Zaffaroni se ensalza, además, la creación de un víctima/héroe que se convierte en vocero de la política criminológica. En este caso, las figuras políticas adoptan el rol de víctima por cuanto se saben vulnerables a la amenaza, utilizando esa idea con el interés de identificarse con el colectivo.<sup>84</sup> Así, en el caso de Le Pen, en su discurso de abril de 2017, señala que “los franceses a veces tenemos menos derechos que los extranjeros – incluso que los ilegales”.<sup>85</sup> No obstante, en virtud del mismo contexto político, dichas personalidades también se consagran como héroes o heroínas, pues se conciben como individuos que ostentan suficientes cualidades para combatir ese mal (inseguridad provocada por los migrantes y la identidad nacional del endogrupo), y se personifican como salvadores y vengadores. Un caso se encuentra en Marine Le Pen, quien se ha presentado como la heroína a través de sus discursos. En una entrevista a Euronews, ella indicó: “Yo estoy aquí para salvar el pellejo del pueblo francés”,<sup>81</sup> a propósito de las repercusiones de la migración; en el 2017, como candidata presidencial, ella insistió en este rol tras afirmar: “Yo intento protegerlos”;<sup>87</sup> por cuanto, las opciones para los franceses son un país que renace o que tropieza. En esa misma idea, aquellos agentes que se muestran neutros frente a la necesidad de “limpiar la escoria social”<sup>88</sup> no tendrían cabida, pues serían vistos como cómplices del crimen y con la intención de mantener la amenaza.

El nacionalismo, entendido desde su dimensión étnica, mantiene su origen multicausal: democrático, económico y pone de relieve a la seguridad en un contexto, cuyos valores han sido modificados en función del reforzamiento de la violencia estructural, la deconstrucción en violencia política y la instauración de la violencia cultural. El otro, el enemigo o el migrante queda a merced del discurso propinado por las figuras políticas de extrema derecha, que instigan a la punición mediante el uso y manipulación de la información difundida en medios de comunicación y redes sociales. En esta lógica perversa, es motivo de preocupación el maniqueo de recursos para alcanzar la legitimación. Se legitima el discurso nacionalista de carácter étnico, se legitiman nuevas normativas antimigrantes, tanto por una cuestión económica (menos migrantes generarían mayores beneficios a sus ciudadanos, lo que a su vez redundaría en mayor bienestar), como por razones de seguridad nacional. Se legitima la criminología mediática en su afán de crear una realidad desde lo mediático concomitante con ideas, conceptos y creencias negativas del otro, como los estereotipos contra los migrantes; pero, sobre todo, se legitima el uso de violencia contra los migrantes bloqueando el uso de mecanismos de resolución de controversias y procesos de paz.

---

<sup>84</sup> Zaffaroni, *op. cit.*, pág. 386.

<sup>85</sup> “I will protect you! Marine Le Pen vows to end all immigration to France if elected president”, *op.cit.*

<sup>86</sup> “MarineLePen:nohaberprevistocómosalirdelaUEesmuy pocoprofesional”, Euronews, 1 de diciembre de 2014, <http://es.euronews.com/2014/12/01/marine-le-pen-no-haber-previsto-mecanismos-de-salida-de-la-ue-es-muy-poco->

<sup>87</sup> “I will protect you, Le Pen tells voters”, Video de YouTube, 1:33, publicado por “Reuters”, 17 de abril de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=4qfVRWB4NU>

<sup>88</sup> Zaffaroni, *op. cit.*, pág. 375.

Como conclusiones se destaca que el discurso político podría modificar las cogniciones sociales; es a nivel político que se introducen nuevas ideas como prejuicios sobre el otro, lo que se traduce en la percepción de amenaza y competencia por parte del exogrupo, robusteciendo, consecuentemente, la idea la inseguridad y necesidad de castigar al menos aislar al otro (enemigo); a nivel sociocultural se alterarían los valores y se normalizarían las conductas negativas y castigos, por cuanto se victimiza al grupo étnico en virtud de la inseguridad producida por el otro, al propio tiempo que se refuerza la actitud defensiva contra la ocupación y potencial dominación del otro; por último, a nivel jurídico, se revisa la manera de instrumentalizar y adoptar las medidas necesarias frente esa nueva construcción ideacional.

Finalmente, los políticos aprovechan los vacíos democráticos y de poder, así como de coyunturas particulares (crisis, guerras, etc.) para proyectarse como salvadores de su pueblo, poner fin a los desaciertos de los gobiernos de turno y criminalizar a las verdaderas víctimas de dichas coyunturas, los migrantes. Estos últimos, los otros, tildados de afectar la economía y seguridad de las naciones, se ven acorralados con normativas cada vez más restrictivas que los denigran y ponen en riesgo sus derechos. Mas, el nacionalismo étnico, caracterizado a través de los casos de Le Pen, Farage y Salvini, constituyen la muestra de una tendencia europea que podría seguir expandiéndose más allá de un continente; siendo los discursos políticos, medios de comunicación y redes sociales los mecanismos que posibilitan tal difusión e incidirían en la configuración de la identidad nacional.

## La implementación del Buen Vivir y Vivir Bien en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador

*The implementation of Good Living and Living Good in Ecuador's and Bolivia's Foreign Service*

Cristhian Claire\* y Carla Zapata\*\*

**Resumen:** El presente artículo resalta el cambio de paradigma de un modelo neoliberal a uno populista, enfocado mayormente en temas sociales de inicios del siglo XXI, que sucedió en varios países de la región, como Bolivia y Ecuador. Este proceso muestra una reforma insertada en un escenario de políticas neoliberales con principios de libre mercado, para dar inicio a una nueva era enmarcada en el fortalecimiento de las instituciones públicas y mayor énfasis en lo social. Uno de esos aspectos fue la inserción y el apoyo a grupos sociales históricamente excluidos. La investigación sugiere que, para este fin, los gobiernos de Bolivia y Ecuador de la última década, por medio de una voz cantante e ideas formuladas por varias comunidades epistémicas, reformularon sus Constituciones para dar paso a una mayor inclusión de dichos grupos en escenarios de la política estatal. Estos nuevos actores se convierten en los representantes que generan una nueva imagen en el servicio exterior de cada país y, a su vez, muestran en la arena internacional la riqueza de su pluriculturalidad y multiétnicidad.

**Palabras clave:** Política Exterior, Servicio Exterior, Buen Vivir, Vivir Bien, Inclusión Social.

**Summary:** The present article highlights the paradigm shift from a neoliberal to a populist model more focused on social topics, presented at the beginning of the 21st century in several countries of the region, such as Bolivia and Ecuador. This process shows a reform in the traditionalist policy, inserted in a scenario of neoliberal policies with free market principles, to start a new era framed in the establishment of public institutions and a greater emphasis in the social area; one of those aspects was the insertion and support of the historically excluded social groups. The research suggests that for this purpose the governments of the last decade of Bolivia and Ecuador have reformulated their Constitutions, by the aid of several epistemic communities, trying to give a better inclusion of said groups at state policy scenarios. These new actors become the representatives that generate a new image in the foreign service of each country and also have the capacity to show in the international arena the richness of their pluriculturality and multiethnicity.

**Key words:** Foreign Policy, Foreign Service, Good Living, Living Good, Social Inclusion.

\* Master en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por FLACSO-Ecuador. cristhian\_bkm@hotmail.com

\*\* Master en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por FLACSO-Ecuador. carla\_25z@hotmail.com

\*\*\* Fecha de recepción: noviembre 2017 / Fecha de aceptación: abril 2018



## Introducción

Durante la década de 1990, las políticas neoliberales implantadas en Latinoamérica provocaron el incremento de mayores brechas entre ricos y pobres dentro de los países de la región. Según estadísticas de la CEPAL, en los años noventa la proporción de personas en situación de pobreza aumentó de 200 millones a 211 millones.<sup>1</sup> Las variaciones de la pobreza estuvieron, en gran medida, determinadas por las oscilaciones del crecimiento económico. Esto provocó una atmósfera mayoritariamente marcada entre sus diversos grupos y nacionalidades, debido a sus condiciones socioeconómicas excluyentes imperantes en ese tiempo, lo que imposibilitó el acceso a espacios públicos de representación política.

No obstante, los años 2000 y el ascenso al poder de gobiernos de corte populista se instituye un nuevo debate sobre el desarrollo. Una idea social movilizadora va más allá del concepto de desarrollo de la tradición occidental, pues se encuentra asociada a una noción más amplia de progreso. Se trata de una disyuntiva social liberadora, que plantea otras “prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas”.<sup>2</sup>

En tal virtud, las Asambleas Constituyentes de Bolivia y Ecuador han introducido una nueva cosmovisión sobre desarrollo, partiendo desde el mundo indígena y su concepción del Buen Vivir y el Vivir Bien; estos representan “una forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad”.<sup>3</sup>

A partir de este punto, el presente artículo de investigación tiene como objetivo analizar cómo estos modelos, alternativos al desarrollo, han ido atañendo y añadiendo nuevos parámetros a las agendas gubernamentales de los Estados forjadores de dicha visión, especialmente al interno del servicio exterior de cada país. Para ello, la investigación emplea una línea de argumentación enmarcada bajo el sustento teórico de comunidades epistémicas. También este estudio trata de interpretar y explicar la incidencia de estos modelos en la generación de desarrollo y bienestar para los Estados de Bolivia y Ecuador, en torno al servicio exterior. De esta manera, buscar dar una respuesta a la pregunta de investigación trazada: ¿Qué cambios se han presentado en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador al introducir el *Suma Qamaña* ‘Vivir Bien’ y el *Sumak Kawsay* ‘Buen Vivir’ en sus constituciones?

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999 (Santiago de Chile, 2004), págs. 17-25.

<sup>2</sup> Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SENPLADES), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (Quito: Senplades, 2013), pág. 16.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, pág. 14.

Conjuntamente, mediante una metodología comparativa dentro del campo de las Relaciones Internacionales (RRII), se realiza un contraste entre los principales elementos de la realidad boliviana y ecuatoriana, en cuanto a política exterior y diversidad cultural, ya que el empleo de este método permite distinguir entre

los sucesos o variables que se repiten en diversas realidades internacionales diferentes y, por tanto, que poseen un carácter de generalidad y aquellos otros que son exclusivos de cada una de ellas y solo podemos considerarlos desde su particularidad.<sup>4</sup>

En este sentido, se toma como referencia dos periodos a analizar. El primero, uno histórico, que denota el surgimiento del Vivir Bien, como concepto político en el año 2000, a través de un evento que se denominaría **Diálogo Nacional** y que se realizó en varias localidades de Bolivia, con el objetivo de prestar atención a los aspectos culturales de la pobreza y de la lucha contra ella. En este contexto, se rescata el periodo en el que Ecuador introduce el *Sumak Kawsay* 'Buen Vivir', durante la Constitución de Montecristi de 2008; y, finalmente, el año 2009, bajo el marco de las transformaciones profundas y democráticas de Bolivia, que apelaba a que los derechos de los indígenas prevalezcan, donde se acoge el *Suma Qamaña*. El segundo momento a analizar es el estado actual del servicio exterior de ambos países en cuanto a la acogida de estos grupos tradicionalmente excluidos.

De tal modo, gracias a la utilización de la metodología y el marco teórico, se logró evidenciar que, a través del Vivir Bien y el Buen Vivir, la política exterior de Bolivia y Ecuador en temas de inclusión étnica se ha convertido en un tablero polarizado, ya que existen diversos puntos de vista y grandes disparidades.

Durante la investigación se pudo constatar cierto recelo por parte de los grupos indígenas ecuatorianos, ellos no quisieron brindar una opinión o punto de vista sobre su inclusión en el servicio exterior. En el caso boliviano, se determinó que los actores políticos, a nivel internacional, son representantes de comunidades indígenas que ocupan los cargos mayormente por un cuoteo político, no así por sus capacidades en el campo de las RRII. En ambos casos, se presenta inclusión en el sector diplomático, sin embargo, esta inclusión se ve condicionada por el poder político que poseen estos grupos dentro de la política local o nacional.

Subsecuentemente, se confirmó, en congruencia con Gabriela Weber,<sup>5</sup> que el *Sumak Kawsay* y el *Suma Qamaña* no son conceptos nuevos, y que son

---

<sup>4</sup> Rafael Caldach, "Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales", <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-ab>

<sup>5</sup> Gabriela Weber, ed., *Debatos sobre cooperación y modelos de desarrollo: perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador* (Quito, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador Centro de Investigaciones CIUDAD, 2011), pág. 9.

ideas que se han venido manejando y practicando en diferentes periodos en las distintas regiones de los pueblos latinoamericanos. No es una originalidad, ni una particularidad de los procesos políticos de inicios del siglo XXI, sino que forman parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la humanidad por la emancipación y la equidad de sus territorios.

Esta investigación se encuentra dividida en cuatro secciones. La primera parte comprende un marco teórico y la metodología con la que se trabaja la investigación. Como segunda parte se aborda un análisis histórico y actual sobre los nuevos modelos de desarrollo implantados en las Constituciones de Bolivia y Ecuador. En el tercer apartado, el estudio se centra en los avances del servicio exterior boliviano y ecuatoriano, al transversalizar, dentro de su institucionalidad, la gran diversidad cultural, territorial e identitaria. Finalmente, se presentan diversas conclusiones que la investigación arroja a la luz de un escenario de nuevas conceptualizaciones de desarrollo en América Latina.

## Marco teórico y metodología de investigación

En los últimos años, el debate sobre las teorías de las RRII ha tomado gran revuelco, al considerarlos argumentos impartidos por Adler y Haas, quienes alegan que las RRII carecen de una teoría y un juego de explicaciones verosímiles sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses estatales y el comportamiento de los Estados en condiciones de incertidumbre.<sup>6</sup> A estos se suma el análisis de Keohane quien, en una revisión de las diferentes aproximaciones a las RRII, ha reconocido la necesidad de un enfoque *reflectivo*, capaz de iluminar asuntos importantes en la política nacional e internacional.<sup>7</sup> De este modo, las comunidades epistémicas, surgen como una respuesta reflectiva al desafío planteado por Keohane, al tener la capacidad de articular los debates teóricos y las propuestas de incidencia en un proceso de construcción de identidades y reforzamiento de valores compartidos, entendiendo y transformando la realidad social.<sup>8</sup>

Paralelamente, el enfoque de las comunidades epistémicas de Adler y Haas, consienten el fomento de programas de investigación que tienen como sustento el valor de las ideas para la toma de decisiones y el establecimiento de patrones, a través de una relación dialéctica entre teoría y facticidad. Esto es, “la correlación entre la visión del mundo planteada por las escuelas de

---

<sup>6</sup> Emanuel Adler y Peter Haas, “Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo”, *Revista Relaciones Internacionales*, N.º 12 (octubre 2009) págs. 145-169.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane, “*International Institutions: Two Approaches*”, *International Studies Quarterly*, Vol. 32, N.º 4 (diciembre 1988), págs. 379-396.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, págs. 379-396.

pensamiento y su capacidad de engendrar realidades a partir de la difusión, permanencia y adaptación al entorno cambiante al que se enfrentan los tomadores de decisiones”.<sup>9</sup>

Peter Haas sugirió el concepto de comunidades epistémicas, como las construcciones que se desarrollan alrededor de una episteme; ellas delimitan, a través de sus miembros, la construcción de la realidad. En consecuencia, son entendidas como una serie de redes, grupos de interés, investigadores y hacedores de política que concluyen y se articulan para promover su visión del mundo, incluyendo en los Estados, organismos multilaterales y actores transnacionales.<sup>10</sup>

Por lo tanto, una comunidad epistémica, al poseer una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular, cuentan con suficiente legitimidad en el área de la política dentro de un campo determinado. Esta precisa al conocimiento como un aspecto central de poder capaz de contribuir a un análisis más balanceado, debido a que “dichas redes comparten una misma visión del mundo, tratando de incidir y motivar en las decisiones del ámbito político”.<sup>11</sup>

Para entender a las comunidades epistémicas es necesario tomar en consideración la metáfora de la evolución, presentada por Adler y Haas, la misma que presenta cuatro pasos principales: innovación de las políticas, difusión, selección y persistencia.<sup>12</sup> Para operacionalizar este esquema, la política exterior juega un rol fundamental al interno de las comunidades epistémicas, ya que se traduce como fuente de innovaciones para la generación de políticas, y como un canal a través del cual estas innovaciones se extienden a escala nacional e internacional.

El impacto de las comunidades epistémicas se institucionaliza a corto y largo plazo. La primera, a través de la insinuación política de sus miembros sobre el proceso de reproducción de políticas, por medio de su capacidad para obtener responsabilidad regulatoria; así como de la creación de políticas de persuasión a otros de lo acertado de su enfoque. Mientras, a largo plazo, la institucionalización de las comunidades epistémicas se produce a través de la socialización, identificada por Ikenberry y Kupchan como un proceso de aprendizaje en el que las normas y los ideales se transmiten de un actor a otro.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Gabriel Orozco, “Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial”, *Revista Desafíos*, (semestre I de 2016), págs. 335-369.

<sup>10</sup> Peter M. Haas, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization*, Vol. 43, N.º 3 (verano 1989), págs. 377-403.

<sup>11</sup> Sergio Caballero, “Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana”, *Revista Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, (Julio-Diciembre 2009)

<sup>12</sup> Adler y Haas, op. cit., págs. 145-169.

<sup>13</sup> John Ikenberry y Charles Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power”, *International Organization*, Núm. 44, (verano 1990), pág. 289.

Consecuentemente, las comunidades epistémicas, al poseer un enfoque instrumental, “su vida se limita al tiempo y al espacio, definidos por el problema y sus soluciones. Las comunidades epistémicas no son ni filósofos, ni reyes, ni tampoco filósofos-reyes”.<sup>14</sup> En este marco, Rosenau argumenta que su influencia persiste a través de las instituciones que ellas ayudan a crear e informan con sus preferencias sobre su visión del mundo.<sup>15</sup> Es decir, las comunidades epistémicas poseen influencia directa e indirecta sobre la identificación de los intereses nacionales y la difusión e influencia de ideas que ejercen una amplia gama de actores, tales como: agencias domésticas e internacionales, burócratas gubernamentales y actores encargados de tomar decisiones políticas, cuerpos legislativos y empresariales, y la opinión pública. Las comunidades epistémicas internacionales logran influir en la toma de decisiones de un país; un ejemplo de esto es la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con un paquete de propuestas o recetas preparadas para la aplicación en los países de la región.<sup>16</sup>

De este modo, según Orozco, las comunidades epistémicas, cuentan con siete características que las definen:<sup>17</sup>

- 1. Agenda común:** hace referencia a los puntos sincrónicos en la agenda de investigación, los mismos que posteriormente se verán traducidos a una agenda de políticas públicas en un área específica.
- 2. Integración por redes:** una comunidad epistémica es una red articulada por otras redes. Una red implica, según Carton, un instrumento formal de relaciones entre los diferentes actores (asociaciones o servicios públicos), o bien informal o alternativa a las estructuras de poder.<sup>18</sup>
- 3. Sistema de creencias y valores compartidos:** hace referencia a la convivencia de propósitos comunes, capaces de compartir normas y dogmas que llevan a un mismo objetivo.
- 4. Tamaño compacto:** en concordancia con Haas, el tamaño de las comunidades epistémicas no importa, lo relevante es su prestigio académico, su habilidad para influir dentro de un campo disciplinario, y sus capacidades para ampliar su influencia y relacionamiento con actores transcendentales en la definición de políticas.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Adler y Haas, *op. cit.*, pág. 147.

<sup>15</sup> James Rosenau, “Review: Before Cooperation: Hegemons, Regimes, and Habit Driven Actors in World Politics”, *International Organization*. Vol. 40, Núm. 4 (otoño 1986), págs. 849-894.

<sup>16</sup> Mercedes Botto, *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (Buenos Aire: Flacso Argentina, Prometeo Libros, 2007), pág. 31.

<sup>17</sup> Gabriel Orozco, *op. cit.*, págs. 335-369.

<sup>18</sup> Carton, “From group to network: sociological perspectives” en N. McGinn ed. *Crossing lines. Research and policy networks for developing country education* (Westport, Praeger, 1996).

<sup>19</sup> Peter M. Haas, *op. cit.*, págs. 377-403.

**5. Capacidad de otorgar mayor peso a las relaciones informales que a las formales:** las comunidades epistémicas dominan las relaciones informales, por lo cual, no crean vínculos formales típicamente o no preferentemente.

**6. Prestigio y credencias académicas:** el prestigio y méritos académicos son el capital más importante con el que cuenta una comunidad epistémica, ya que le permite diferenciarse de cualquier otra red o grupo a la hora de incursionar en el diseño e implementación de políticas.

**7. Diversidad profesional:** Adler asevera que no se puede confundir a una comunidad epistémica con una profesión, ya que esta atraviesa fronteras profesionales.<sup>20</sup> La diversidad profesional, entre sus miembros, es una característica especialmente pertinente para el campo de la educación superior, el cual es muy reciente aún y en donde convergen profesionales de muy diversas áreas.

La influencia que se tiene de las comunidades epistémicas en diferentes espacios o escenarios políticos se podrá observar por el nivel de cambio que ha de presentar posterior a la presentación de sus propuestas e ideas para su implementación.<sup>21</sup> En este caso, se procede a analizar la influencia en los espacios de política exterior de Bolivia y Ecuador.

Las herramientas interpretativas brindadas por la teoría de las comunidades epistémicas, para el presente estudio, poseen los elementos necesarios para la comprensión de ambos casos. Los casos fueron estudiados de forma comparativa brindando, de tal manera, una interpretación amplia con respecto a lo que fue un cambio en políticas de corte neoliberal a nuevas tendencias políticas populistas.

Consecuentemente, el presente trabajo hace uso de una metodología comparativa en política exterior. Autores como Breuning mencionan que el trabajo de análisis comparado, dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, se fortalece en cuanto se han de presentar elementos de comparación entre los casos.<sup>22</sup> Kaarbo considera que el uso de análisis comparados, en estudios de política exterior, brinda mayor riqueza investigativa a diferencia de los estudios de caso.<sup>23</sup>

De este modo, para la realización de la investigación comparativa, es necesario contar con ciertas condiciones de niveles jerárquicos específicos, como los recogidos en trabajos de autores como James Rosenau, precursor de los estudios de política exterior comparada; Estos tres niveles: sistémico, nacional e individual,<sup>24</sup> permiten efectuar una comparación óptima entre los casos estudiados.

---

<sup>20</sup> Adler y Haas, op. cit., págs. 145-169.

<sup>21</sup> Botto, op. cit., pág. 56.

<sup>22</sup> Marijke Breuning, *Why Study Foreign Policy Comparatively: A Comparative Introduction* (USA: Palgrave Mcmillan, 2007).

Juliet Kaarbo ed., *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State*

*Behavior*, (Washington D.C.: CQ Press).

<sup>23</sup> James Rosenau, "Preteorías y teorías sobre política exterior" en John Vásquez ed., *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*. (México: Limusa, 2002).

El nivel sistémico hace alusión a las macrovariables del Sistema Internacional, al asumir que los Estados son actores unitarios que responden a incentivos externos, por lo cual, cada país puede establecer ampliamente sus preferencias y decisiones en torno a “la estructura del sistema global, valores y normas dominantes del Sistema Internacional que configuran los factores determinantes de la política exterior, conflictos interestatales y el papel de los actores internacionales”.<sup>25</sup>

En los casos de estudio, en el Sistema Internacional prepondera los intereses regionales y la revalorización de saberes ancestrales que se propugnaron desde las comunidades indígenas, permitiendo un mayor desenvolvimiento de países como Bolivia y Ecuador. Ante este contexto, el nivel sistémico asume que las naciones y otros actores internacionales se desenvuelven en un ambiente social, económico, político y geográfico global, en el cual, las características específicas del sistema ayudan a determinar el modelo de interacción entre los actores.

Con respecto al nivel nacional, ambos países se consideran una democracia representativa con su respectivo poder de Estado, y sus representantes elegidos por mayoría absoluta. Es, de esta manera, como localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado-nación. En este sentido, “la conducta del Estado no responde a un Sistema Internacional, sino a intereses y necesidades internas”.<sup>26</sup>

En tal virtud, ambos gobiernos electos por una mayoría absoluta, según datos oficiales de cada país,<sup>27</sup> consolidaron su poder mediante el voto popular mayoritario mas no en pactos políticos.<sup>28</sup> Anterior al ascenso al poder de Evo Morales, Bolivia presentaba una crisis política que llevó a la salida del expresidente, Gonzalo Sánchez de Lozada, lo que llevó a llamar a elecciones para solucionar la crisis. Por lo tanto, Evo Morales, con su partido político MAS-IPSP (Movimiento al Socialismo–Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos); y en Ecuador, a través de Alianza País, con Rafael Correa, se logran consolidar nuevos gobiernos apoyados por votantes y no así por coaliciones políticas.

Por último, el nivel individual hace referencia al perfil de quién toma las decisiones y qué marca la diferencia entre sus elecciones o comportamientos de política exterior, ya que “analiza las características personales y psicológicas de los individuos encargados del diseño de la política exterior de un Estado”.<sup>29</sup> Este nivel es de suma importancia, pues, los tomadores de decisiones pueden incidir entre los gobernados. Por ejemplo, en el caso de estudio, ambos gobiernos poseen representantes que se consolidan en el poder gracias al apoyo popular, donde

---

<sup>25</sup> Mario Artaza y Paz García eds., *Nuestros vecinos* (Chile: RIL Editores, 2007). pág. 37.

<sup>26</sup> Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”. (Los Ángeles, University of California Press, 1993).

<sup>27</sup> Evo Morales 53.74 % de votos; Rafael Correa 56,4 % de votos, Paula Recalde, “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso” *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, N.º 27, Quito, enero 2007, págs. 15-25.

<sup>28</sup> Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, “Resultados Electorales 2005 - 2009 Primer Ciclo de Gobierno Indígena en Bolivia” (La Paz, 2010) pág. 8.

<sup>29</sup> Kenneth Waltz, “*Man the State and War, a Theoretical Analysis*”, (Nueva York, Columbia University Press, 1959).

preponderan sus propuestas de corte social y de desarrollo de diversos grupos sociales, viendo la inclusión como un punto clave para trabajar en sus políticas.

Ante esta contextualización, y para realce de la investigación, el siguiente cuadro comparativo explica los mencionados niveles con los países de estudio:

**Cuadro comparativo por países**

| Niveles           | Bolivia  | Ecuador   |
|-------------------|--|---|
| <b>Sistémico</b>  | El Sistema Internacional reacciona, de manera positiva, al cambio del sistema político de Bolivia al reformular su constitución con la inclusión de actores indígenas en los escenarios políticos del país. El principal factor de interés es el cargo presidencial que, por primera vez, lo ocupa un indígena. Varios países de la región consideran beneficioso la inclusión indígena en el gobierno, como en el servicio exterior boliviano.  | La visión internacional en torno a la idea de Ecuador de introducir y dar mayor relevancia a sus aspectos pluriculturales y multiétnicos es positiva, brindando gran apoyo a su devenir. Prueba de ello, es el respaldo que han brindado las delegaciones del exterior, a la hora de ejecutar celebraciones que demuestran el folclor y riqueza del país, puesto que, para el Estado, dichos acontecimientos representan una forma de preservar las tradiciones y a su vez mostrar al mundo la diversidad que posee Ecuador.  |
| <b>Nacional</b>   | La inclusión de grupos sociales históricamente excluidos, consolida un cambio real en la política de gobierno del presidente Evo Morales. La ocupación del cargo más alto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia por un indígena muestra interés por presentar una nación inclusiva en el Sistema Internacional.   | Tradicionalmente, los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, han sido tomados en cuenta de una manera mínima. No obstante, a través de la inserción de la idea del gobierno ecuatoriano de una Diplomacia Ciudadana se ha prestado mayor atención a estos grupos.<br><br>Con lo cual, se ha dejado en evidencia que todos los ciudadanos son parte de un mismo territorio, con igualdad de derechos y oportunidades.  |
| <b>Individual</b> | El primer presidente indígena, desde la fundación de Bolivia, se presenta como un cambio sustancial en las políticas de inclusión social en Bolivia. Evo Morales propugna una revolución al dar protagonismo a grupos sociales marginados que, de la totalidad de la población, constituyen una mayoría. La representación y reconocimiento de parte del presidente Morales con respecto a los saberes y conocimientos indígenas en Bolivia reconfigura los intereses de la sociedad, buscando una revalorización de esos saberes. | Si bien la búsqueda de políticas y reformas para generar un país ecuánime y de igualdad para todos sus habitantes no se da exclusivamente en el gobierno de Correa, este comienza a popularizar y alzar la voz por dichos grupos, a través de diversas comunidades epistémicas, que logran establecer al Buen Vivir como un concepto de cambio y revolución.<br><br>Un sencillo ejemplo es al momento que Rafael Correa rompe con el paradigma tradicionalista de los pasados mandatarios e instaura y populariza un modo de vestir, mediante indumentaria fabricada por artesanos indígenas. Así, logra revalorizar a nivel nacional e internacional todo el patrimonio cultural que posee el país.<br><br>A la vez, mediante diversos decretos y políticas sociales, el gobierno de Correa implanta acciones en beneficio de los indígenas, montubios y afroecuatorianos, en tres ejes: reconocimiento, justicia y desarrollo |



De esta manera, los tres niveles expuestos demuestran que se puede realizar un análisis comparado entre ambos países por las condiciones que se presentan a nivel sistémico, nacional e individual. De esta manera, se ha logrado obtener conocimientos diversos sobre las nociones que maneja cada país en torno al desarrollo e involucramiento de cada uno de los grupos sociales tradicionalmente excluidos de la arena política.

### **El servicio exterior ecuatoriano desde la implementación del concepto de *Sumak Kawsay* en la Constitución del 2008**

En los albores del siglo XXI, el estilo de desarrollo neoliberal propio de los gobiernos latinoamericanos comenzó a agotarse, contribuyendo a la promoción de un discurso soberanista e imperialista, que daría inicio a una etapa denominada según Larry Rohter, reportero del New York Times, como *pink wave*. Esta etapa se vio caracterizada por la búsqueda de la igualdad, solidaridad entre los sectores populares, la defensa del protagonismo del Estado y el cambio del *status quo*.<sup>30</sup>

En relación a Ecuador, esta visión forjó su transformación desde el año 2007, etapa de cambio y ‘Revolución Ciudadana’, seudónimo que se le otorgaría al proyecto político de Alianza País, representado en aquel tiempo por el exmandatario Rafael Correa. El exmandatario propuso “recuperar la dignidad y transformar la economía y el sentido de la política”<sup>31</sup> del país. Así, descartó medidas neoliberales y la injerencia extranjera para dar paso a la institucionalización de un Estado soberano, unitario, independiente, incluyente, democrático, pluricultural y multiétnico.

Para el cumplimiento de dichos cometidos, el presidente Correa propuso una nueva dinámica de cambio de viejos paradigmas, e involucró a comunidades epistémicas de tendencias populistas e inclusivas, mismas que tenían como objetivo la innovación de las políticas, difusión, selección y persistencia. Para operacionalizar este esquema, la política exterior jugó un rol fundamental, al extender estas innovaciones a escala nacional.

Es decir, las comunidades epistémicas en Ecuador surgen en un ambiente heterodoxo, en donde su tesis principal recae sobre la temática de “la sostenibilidad ambiental, las consideraciones de género, la mayor participación de la población o la pertinencia cultural”<sup>32</sup>; incorporando paulatinamente en el conjunto de significados y prácticas del discurso de desarrollo conceptos relacionados a la equidad, justicia y legitimidad.

---

<sup>30</sup> Reportero de New York Times, 2005

<sup>31</sup> Senplades, *op. cit.*, pág. 14

<sup>32</sup> Margarita Monosalvas, “Buen vivir o sumak kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador”, file:///C:/Users/thalia/Downloads/1273-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4810-1-10-20140519.pdf

Así, con el apoyo de diversos actores de la sociedad se sentaron las bases para dar inicio a nuevos lineamientos. Los mismos que se verían reflejados en el Capítulo IV de la Constitución del 2008, logrando desentrañar un nuevo modelo de desarrollo capaz de proporcionar derechos y primacía a los pueblos indígenas, montuvios y afroecuatorianos. De esta manera, se mantiene, desarrolla y fortalece “libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”.<sup>33</sup>

Consecuentemente, las comunidades epistémicas surgen desde una serie de redes, grupos de interés, investigadores y hacedores de política de diversas instituciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); la Universidad Intercultural Amawtay Wasi; Partido Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE); Partido Socialista Frente Amplio. Y actores civiles, como Alberto Acosta, René Ramírez y Atawallpa Oviedo; quienes, a través de una articulación de debates teóricos, propuestas de construcción de identidades y reforzamiento de valores compartidos, propiciaron la puesta en marcha de una alternativa disidente al desarrollo tradicional con base en el “bien común”, y en la decisión de construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el *Sumak Kawsay*.

En efecto, la noción de *Sumak Kawsay*, forma parte del discurso político de los movimientos indígenas de Ecuador como un concepto central en la vida política del país. En tal virtud, es un proyecto político introducido en la Constitución de 2008, con referencia a la noción del “Buen Vivir”. El mismo que sería articulado como un principio ordenador, capaz de anudar y expresar “la búsqueda de un salto cualitativo para lograr una Constitución holística, integral, a la altura de los tiempos y sus desafíos de cambio”.<sup>34</sup>

Es decir, mediante la complementación entre el *Sumak Kawsay* y el Buen Vivir se ha buscado sintetizar “visiones y prácticas ancestrales, debates y propuestas actuales, el acumulado de pensamiento crítico y luchas sociales de décadas recientes” para articular respuestas al modelo de desarrollo y al modelo de civilización que han conducido a una situación reconocida como insostenible.<sup>35</sup> Logrando así que las comunidades epistémicas se desarrollen alrededor de una episteme, que en este caso sería el Buen Vivir, la construcción de una realidad capaz de promover una visión misma del mundo, incidiendo y motivando en las decisiones del ámbito político ecuatoriano.

El Buen Vivir resulta un concepto convergente de diversidad y cambio, logrando nutrirse del análisis y propuestas que han cuestionado las nociones

---

<sup>33</sup> Constitución del Ecuador 2008.

<sup>34</sup> Magdalena León T., “Después del “desarrollo”: “El buen vivir” y las perspectivas feministas para otro modelo en América Latina”, *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo*, N.º 18 (noviembre 2008), págs. 35-45.

<sup>35</sup> *Ibid.*, págs. 35-45.

de economía, desigualdad, equidad, sostenibilidad ambiental y humana; con lo cual se motivó al establecimiento de un proceso constituyente, intentando convertirse, al mismo tiempo, en un objetivo y un camino para la política del Ecuador.

Principalmente, porque es un elemento fundamental para pensar “una sociedad diferente, una sociedad que rescate los saberes y las tecnologías populares, la forma solidaria de organizarse, de dar respuesta propia”.<sup>36</sup> Consecuentemente, el Buen Vivir, según León, es quien preside la acción del Estado, por lo cual busca esbozar una respuesta concreta a la exclusión económica y social que se percibe como el fenómeno más acuciante para la mayoría de la población.<sup>37</sup>

De tal manera, el Buen Vivir parte de un reconocimiento positivo de la realidad, “valora que lo alternativo ya tiene una expresión presente que debe ser vista y fortalecida e implica una visibilidad de todas las personas y colectividades desde sus aportes y potencialidades, no sólo desde sus carencias”.<sup>38</sup>

Bajo dichos argumentos, el Ecuador, durante el año 2008, incorpora el concepto de Sumak Kawsay-Buen Vivir como un eje articulador de su carta magna, buscando promover y establecer una correlación entre la visión del mundo planteada por “las escuelas de pensamiento y su capacidad de engendrar realidades a partir de la difusión, la permanencia y la adaptación al entorno cambiante al que se enfrentan los tomadores de decisiones”<sup>39</sup>. Es decir, representa una alternativa en tanto replantea “las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, nos propone un nuevo horizonte de vida y una alternativa frente a la noción monocultural de la actual civilización occidental”.<sup>40</sup>

Así, desde una cosmovisión diferente a la occidental, el *Sumak Kawsay*, a través de las comunidades epistémicas, ha logrado establecer una diferenciación con el *Suma Qamaña* y el Buen Vivir. Aunque las tres frases conserven cierta similitud, poseen matices diferenciadores. El *Sumak kawsay*, en su versión kichwa, contiene dos conceptos y expresiones: *Sumak* y *Kawsay*. “*Sumak* significa plenitud, grandeza, lo justo, completamente, lo superior. *Kawsay* es vida en realización permanente, dinámica y cambiante; es la interacción de la totalidad de existencia en movimiento; por tanto, *Kawsay* es estar siendo”.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Alberto Acosta., “El Buen Vivir para la construcción de alternativas”. Revista de Casa de las Américas, Núm. 251 (julio 2008). pág. 33

<sup>37</sup> León, *op. cit.*, págs. 35-45

<sup>38</sup> Francisco Muñoz, “El buen vivir: objetivo y camino para otro modelo”, <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-460.html>

<sup>39</sup> Gabriel Orozco, *op. cit.*, pág. 338.

<sup>40</sup> Tatiana Roa, “El Sumak Kawsay en Ecuador y Bolivia: Vivir bien, identidad, alternativa”, <http://censat.org/es/analisis/el-sumak-kawsay-en-ecuador-y-bolivia-vivir-bien-identidad-alternativa>

<sup>41</sup> Luis Macas, “El Sumak Kawsay”, <https://decrecimientoybuenvivir.files.wordpress.com/2011/01/sumak-kawsay-luis-macas.pdf>

Por su parte, el Suma Qamaña como se ha especificado en párrafos anteriores, viene del aymara boliviano e introduce:

El estado de bienestar, una relación de equidad entre las personas y la comunidad, así como de la gente con la naturaleza, una relación profunda de sentido y respeto. Para que la idea andina de vivir bien, Suma Qamaña, sea efectiva, es fundamental la vigencia de las normas y leyes andinas.<sup>42</sup>

Ante esta diferenciación, según autores como Cortés, Houtart, Alaminos y Penalva, Ecuador ha hecho uso de los conceptos de *Sumak Kawsay* y Buen Vivir, para representar un modelo no únicamente dedicado a criticar el desarrollo o una alternativa más al desarrollo, sino como un plan que comparte una agenda en común al erigir desde el mundo andino y amazónico una “sumatoria de prácticas vivenciales de resistencia al colonialismo y sus secuelas es todavía un modo de vida en muchas comunidades indígenas, que no han sido totalmente absorbidas por la modernidad capitalista o que han resuelto mantenerse al margen de ella”.<sup>43</sup>

Concomitantemente, se puede agregar que al ser el Buen Vivir un sistema de creencias y valores compartidos, hace referencia a un camino que debe imaginarse para construirse. Es así que dicho modelo se presenta como una construcción colectiva en donde interactúan diversas visiones para formar un nuevo escenario de convivencia y armonía; como argumenta Acosta: el Buen Vivir es una extensa búsqueda de alternativas de vida forjadas en el calor de las luchas populares, particularmente de los pueblos y nacionalidades que tradicionalmente han sido marginados.<sup>44</sup>

El Ecuador vivía un caos institucional y “se evidenciaba escasa autoridad y presencia del Estado, lo que se reflejó en los siete presidentes que se sucedieron en diez años, en promedio un año y cinco meses por cada gobernante”.<sup>45</sup> Sumado a la inequidad, falta de representatividad y fragmentación entre las nacionalidades que coexisten en el Ecuador plurinacional, el gobierno de la Revolución Ciudadana reafirmó que es necesario fomentar políticas públicas que logren desarrollarse en función de la defensa de la diversidad.

De esta manera, con el objetivo de “proyectar y difundir los valores y diversidad cultural de Ecuador ante la comunidad internacional”,<sup>46</sup> que sea inclusiva y capaz de seguir los parámetros instituidos en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución del 2008, se rompe de raíz varios conceptos adjudicados en

---

<sup>42</sup> Claudia Zapata Silva, ed., *Intelectuales Indígenas Piensan América Latina* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2007), pág. 20.

<sup>43</sup> Alberto Acosta, *El Buen Vivir una oportunidad para construir otro mundo* (Quito: Abya-Yala, Colección Debate Constituyente, 2014), pág. 56.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pág. 56.

<sup>45</sup> Senplades, *op. cit.*, pág. 12.

<sup>46</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, *Plan Nacional de Política Exterior* (PLANEX) 2006-2020 (Quito: Imprenta Mariscal, 2006) pág. 45.

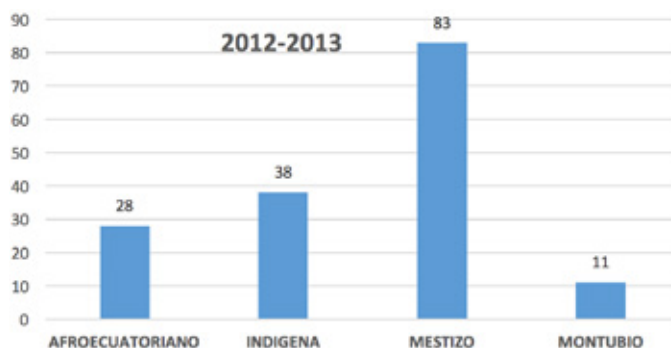
gobiernos pasados como indiscutibles. Es así cómo se logra establecer una “categoría central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas”,<sup>47</sup> que han vivido en armonía con la naturaleza. Por esto, se puede caracterizar a dicho modelo como una propuesta que intenta edificar, por medio de una propuesta de comunidades epistémicas, una iniciativa de cambio civilizatorio en la arena internacional.

En este sentido, con el objetivo de remover los cimientos históricos de la diplomacia, mediante una reingeniería institucional, la cuestión no resultaba en folclorizar las costumbres y tradiciones nacionales, sino mostrar día a día la riqueza étnica y propia de la nación, como lo argumenta Jaques Ramírez.<sup>48</sup>

De esta manera, mediante la reestructuración del servicio exterior ecuatoriano, se colocó de base los preceptos instituidos en el Buen Vivir un concepto plural que habla de “buenos vivires” o “buenos convivires”, que surge especialmente de las comunidades indígenas, sin negar las ventajas tecnológicas del mundo moderno o los posibles aportes desde otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad dominante”.<sup>49</sup>

Desde esa perspectiva, desde el año 2011, el gobierno ecuatoriano, en palabras del excanciller Ricardo Patiño, manifestó que se ha dado un paso fundamental en la democratización del servicio exterior, lo cual expresa la diversidad étnico-cultural y de género del Ecuador. Así, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2013, según estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se ha incorporado 38 indígenas, 28 afroecuatorianos, 11 montubios y 83 mestizos, como muestra la Figura 1.

**Figura 1.** Terceros secretarios por etnias en Ecuador, años 2012-2013



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

<sup>47</sup> Carlos Viteri Gualinga, “Visión indígena del desarrollo en la Amazonia” Polis [En línea], Núm. 3 (noviembre 2012).

<sup>48</sup> Jaques Ramírez, ex funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en entrevista con la autora. (Quito, Ecuador, 20 septiembre 2017)

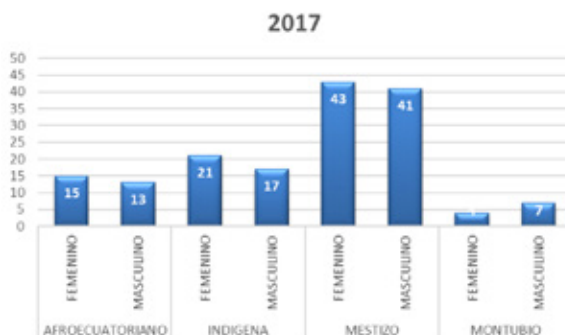
<sup>49</sup> Alberto Acosta, *op. cit.*, pág. 60.

Con ello, hasta el año 2014, el gobierno nacional mostraba a la nación y al mundo la riqueza de los pueblos y nacionalidades indígenas que posee el Ecuador, sumando 170 nuevos diplomáticos a embajadas y consulados, a través de un plan estratégico que buscaba ampliar la participación de indígenas, afrodescendientes y montuvios en la diplomacia, como un mecanismo de inclusión de estas nacionalidades al servicio exterior ecuatoriano. A este grupo se suman, también, los migrantes que salieron del país por la crisis económica en gobiernos pasados y, nuevamente, se suma la categoría de género.

En efecto, durante el gobierno de Correa, se ha intentado dejar de lado la vieja cultura organizacional excluyente, que a criterio del excanciller Ricardo Patiño, publicado en el diario *El Universo*:<sup>50</sup> los gobiernos anteriores convirtieron la diplomacia en exclusividad de “blancos y mestizos”, utilizando únicamente a los indígenas, afroecuatorianos y montubios para manifestaciones folclóricas del Ecuador en el exterior.

Bajo estos argumentos, y a pocos meses del fin del mandato de Rafael Correa, se realizó la última distribución y ubicación de Terceros Secretarios, que representan al Ecuador plurinacional en el mundo. Gracias a la información proporcionada por la Cancillería del Ecuador se puede evidenciar el distributivo de los funcionarios de servicio exterior que se autodeterminan de una etnia diferente a la mestiza y al número de mujeres y hombres involucrados, como muestra la Figura 2. Cabe destacar que la proporción de funcionarios de diversas etnias, entre el 2012 y 2017, no ha sufrido mayor cambio y el proporcional de género es igualitario y equitativo.

**Figura 2.** Terceros Secretarios por etnias y sexo en Ecuador, año 2017



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

<sup>50</sup> “150 indígenas, afros y montubios iniciarán carrera en la Cancillería”, *El Universo*, Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2011/06/13/1/1355/150-indigenas-afros-montubios-iniciaran-carrera-cancilleria.html>

Empero, si bien dicha reforma denominada “Construyendo la nueva diplomacia, diplomáticos de la gente para la gente”,<sup>51</sup> ponía de manifiesto una política austera para el crecimiento inclusivo del país, como lo declaraba el excanciller Ricardo Patiño, “estamos incorporando la pluriculturalidad a esta Cancillería y lo estamos haciendo con acción afirmativa, destacando los méritos y capacidades”,<sup>52</sup> se generaron diversas críticas que partían desde el Acuerdo Ministerial 43 “Reglamento para Concurso de Méritos”, en donde se señala que:

La aplicación de las acciones afirmativas del plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.- En aplicación del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 60, publicado en el Registro Oficial N.º 45, de 13 de octubre de 2009, con el cual se establece el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, en el concurso de méritos y oposición, se concederá una puntuación de dos (2) puntos a las y los aspirantes que participen en su condición de miembros de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.<sup>53</sup>

Bajo dicho acápite, si bien se busca apoyar a los grupos históricamente relegados, se siente una inconformidad de los mismos, ya que al otorgar una ventaja de dos puntos, el concurso se vuelve desventajoso para todos los ciudadanos mestizos que desean participar. Por esa razón, el presidente de la Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuadorunari), Delfín Tenesaca, considera que los pueblos y nacionalidades del Ecuador tienen derecho a formar parte de la diplomacia, pero no como cuota política, sino por principio de igualdad ante la ley.<sup>54</sup> Por esta razón, considera que si se lleva a cabo concursos para ingresar al servicio exterior ecuatoriano, se debe seguir una ley y reglamentos beneficiarios para todo el pueblo ecuatoriano, caso contrario sería totalmente ilegal.

En este mismo sentido, las organizaciones afroecuatorianas, indígenas y montuvias han declarado que en ningún momento se les convocó a reuniones para socializar la propuesta de participación en concursos de Terceros Secretarios, por lo que Tenesaca indicó que posterior a la realización de la Consulta Popular

---

<sup>51</sup> Cancillería de Ecuador impulsa servicio exterior más incluyente y suma 100 nuevos funcionarios, Andes, Recuperado de: <https://www.andes.info.ec/es/noticias/sociedad/1/29027/cancilleria-ecuador-impulsa-servicio-exterior-mas-incluyente-suma-100-nuevos-funcionarios>

<sup>52</sup> “Ecuador cuenta con 70 nuevos diplomáticos para trabajar en el Servicio Exterior”, El Telégrafo, Recuperado de: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/ecuador-cuenta-con-70-nuevos-diplomaticos-para-trabajar-en-el-servicio-exterior>

<sup>53</sup> Acuerdo Ministerial 43 referentes al Reglamento para concurso de méritos, Registro Oficial 950 de 09-may.-2013. Última modificación: 14-oct.-2013.

<sup>54</sup> “150 indígenas, afros y montubios iniciarán carrera en la Cancillería, El Universo, <https://www.eluniverso.com/2011/06/13/1/1355/150-indigenas-afros-montubios-iniciaran-carrera-cancilleria.html>

del 7 mayo de 2011,<sup>55</sup> se anunciaba un mecanismo de inclusión de las minorías, en donde el régimen obtuvo un revés electoral. “Después del triunfo del ‘No’ en el sector indígena, el Gobierno está desesperado, no atina qué hacer buscando algún mecanismo para llegar a las comunidades”, concluyó Tenesaca.<sup>56</sup> De este modo, los actores involucrados en este proceso consideran que “la medida se trata de una acción política del Gobierno que busca distraer las principales demandas del sector no resueltas; como la Ley de Aguas, distribución de la tierra, Ley de Minas, soberanía alimentaria, entre otras”.<sup>57</sup>

Subsecuentemente, surge la crítica a que, si bien las minorías étnicas ingresan a la Cancillería a partir de la sexta categoría, es decir, con el rango de Terceros Secretarios o ayudantes generales, cargo con el que todo diplomático inicia su carrera, no se ha visto ningún ascenso de categoría. Es por esto que el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE), Rodrigo Yépez señaló en el diario *El Universo*, que durante el año 2011 el ingreso de dichos funcionarios se lo puede catalogar como cuota política y no existirá ningún progreso para los mismos.

En contraste, Jaques Ramírez, exfuncionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana,<sup>58</sup> argumenta que el ascenso a segundos o primeros secretarios es un proceso largo que toma varios años y, que a su vez, es necesario tomar en consideración que los funcionarios que ingresaron en dichos años poseían falencias en el ámbito académico y de experticia, por lo cual se les concedió una ayuda en temas académicos al facilitarles acceso a postgrados. Esto sucedió, principalmente, porque la Cancillería cometió severos errores al no realizar una revisión exhaustiva de los perfiles que se postularon a dichos cargos.

Sin embargo, durante la administración del excanciller Guillaume Long, ascendieron un número corto de la minoría étnica (montuvios, indígenas y afroecuatorianos) a Segundos Secretarios, según comentarios realizados por Ramírez.<sup>59</sup> No obstante, aún coexiste la crítica que, al momento de realizar las reformas para el ingreso de funcionarios de diversas etnias al servicio exterior, en ningún momento se consultó a la AFESE para exponer su punto de vista, por

---

<sup>55</sup> La Consulta Popular del 7 mayo de 2011 constituyó en un plebiscito que incluía 10 preguntas: cinco de referéndum y cinco de consulta popular. Se planteaba cambiar: la aplicación de la prisión preventiva, reformas en la aplicación de las medidas sustitutivas; que los dueños y directivos de los bancos y medios de comunicación nacionales no inviertan fuera de esos ámbitos; que el Consejo de la Judicatura se constituya por una Judicatura de transición; y, que se cambie la composición de dicho Consejo.

Que el enriquecimiento no justificado sea tipificado como delito; que se veden los juegos de azar con fines de lucro; que se prohíban los espectáculos públicos donde se sacrifican animales; que se cree un Consejo de Regulación para los contenidos que emiten los medios de comunicación, y que se tipifique como delito de los patronos la no afiliación de sus trabajadores al Seguro Social.

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> Jaques Ramírez, entrevista acerca del tema de servicio exterior (Quito, Ecuador, 20 septiembre 2017)

<sup>59</sup> *Ibíd.*



lo cual, la Asociación ha expuesto que “en realidad la Cancillería es ahora una agencia de empleos y seguirá igual. No sirve más que para contratar gente”.<sup>60</sup>

Bajo dichos argumentos, la decisión que tomó el gobierno ecuatoriano durante sus diez años de revolución, como ellos se han catalogado, se desenvuelve en un escenario polarizado con diversos puntos de vista y con grandes disparidades entre beneficiarios y afectados. Ciertamente es que el *Sumak Kawsay*, introducido en la Constitución del 2008, exhorta una categoría en permanente construcción y reproducción. “En tanto planteamiento holístico, es preciso comprender la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el Buen Vivir, como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros.”<sup>61</sup>

### **El servicio exterior boliviano desde la implementación del concepto de *Suma Qamaña-Vivir Bien* en la Constitución del 2009**<sup>62</sup>

Posterior al ascenso al poder de Evo Morales, en el 2006, como el primer presidente indígena electo por mayoría absoluta, el rol gubernamental empezó a jugar un nuevo papel al consolidarse como un gobierno populista que buscaba un cambio de paradigma al sistema neoliberal. El presidente electo consideró, a inicios de su periodo de mandato, que se debe reconfigurar desde los cimientos la nueva nación boliviana, preponderando valores de inclusión social de toda la ciudadanía. Como elementos clave para encaminar a una nueva Bolivia, también fueron considerados valores indígenas y el reconocimiento que han de presentarse. Por lo tanto, se llamó a una Asamblea Constituyente que buscó reformular las bases jurídico-democráticas del país de tal forma que la inclusión social sea tangible y busque una armonía con la naturaleza, como pregonar los valores y saberes ancestrales indígenas del país.<sup>63</sup>

La configuración de la nueva carta magna de Bolivia tuvo la participación activa de grupos de intelectuales que apoyaban el proceso de cambio que planeó el actual gobierno. Dichos modelos se configuran como una respuesta a las malas gestiones anteriores llevadas a cabo por gobiernos neoliberales.<sup>64</sup> Estos grupos que se conformaron para encaminar una nueva manera de país, fueron comunidades epistémicas que procedieron a brindar su conocimiento

---

<sup>60</sup> El Universo, *op. cit.*

<sup>61</sup> Alberto Acosta, *op. cit.*, pág. 46.

<sup>62</sup> Para el caso de Bolivia el acceso a datos estadísticos que demuestre la autodeterminación a un pueblo indígena de funcionarios de servicio exterior fue nula ya que la Cancillería del Estado Plurinacional de Bolivia no ha recolectado dicha información. Por lo tanto, el presente análisis se basa en información obtenida por artículos de prensa como de entrevistas realizadas por los autores con fines investigativos.

<sup>63</sup> Fernando Huanacuni, “*Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*”, (Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas [CAOI], 2010).

<sup>64</sup> Cristina Zurbriggen, Emiliano Travieso, “*Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina*”, *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Vol. 24, Núm. 47 (2016) págs. 259-281.

por la mejora de las condiciones sociales de los distintos actores sociales que configuraban la nación boliviana ese momento. Se pudo observar que dichos grupos se configuraron de intelectuales de izquierda, pertenecientes a movimientos políticos antineoliberales. Un claro ejemplo de estos fue el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, que estuvo vinculado a movimientos de izquierda antes de asumir el poder. Por lo tanto, la ideología que reconfigura a Bolivia, durante su proceso constituyente, es mayormente de izquierda y con un tinte político socialista, para brindar mejores condiciones sociales a todos los habitantes.

En 2009, por votación del pueblo, se aprobó una nueva Constitución Política del Estado. En esta se reformuló desde el nombre del país, dejando atrás el aspecto republicano, y pasó a constituirse en Estado Plurinacional; esta particularidad reconoce la diversidad de etnias, grupos indígenas, entre otros dentro del territorio nacional. De esta manera, se buscaba respetar usos y costumbres que van en armonía con su forma de vida y otros aspectos no considerados en anteriores reformas a la constitución.<sup>65</sup>

El reconocimiento de la diversidad cultural, en Bolivia, permitió al gobierno de Evo Morales formular un concepto que agrupe los intereses de una nación. Los cambios que se presentaron en la reconfiguración de Bolivia, durante el primer periodo de mandato de Evo Morales, se dieron gracias a la participación de intelectuales agrupados en comunidades epistémicas que vieron por conveniente, para la reformulación del Estado, la inclusión de los indígenas y sus conocimientos para consolidar un nuevo gobierno indígena.

Replantear un Estado dirigido por el primer indígena en tomar el poder con un voto mayoritario de la sociedad, se presenta como un modelo construido, a través del trabajo realizado por grupos de intelectuales no vinculados a esferas de poder político históricamente establecidos en Bolivia. Es decir, son las nuevas comunidades epistémicas que aportaron para la consolidación de un nuevo modelo de Estado inclusivo y participativo.

Es por eso que, desde una cosmovisión indígena que revaloriza a los indígenas y su esencia de armonía que siempre existió, se considera que sería primordial para consolidar el Estado. Es de esta manera cómo se empieza a trabajar como una política de Estado llamada Vivir Bien.

Para el gobierno, el Vivir Bien contempla, en su esencia, principios básicos de los conocimientos indígenas como es el *Suma Qamaña*, palabra de origen aymara que significa 'vivir bien', pero este sentido implica una armonía con el entorno

---

<sup>65</sup> Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia aprobada en 2009 que transforma el nombre del Estado boliviano de Republica, vinculada a historia de dominio no así de integración, como propugna la de "Estado Plurinacional".

que rodea a un ser humano.<sup>66</sup> El Vivir Bien, según el Estado Boliviano, es saber alimentarse, beber, comer, etc. El gobierno concibe la amplitud de un Vivir Bien y la diversidad de opiniones que se han de verter sobre el tema.

En ese sentido, el Vivir Bien tiene relación en cómo el Estado se relaciona con los miembros de la sociedad. Los gobiernos se consolidan gracias al pueblo; por lo tanto, estos deben ser reflejo del mismo. Es así que, la nueva carta magna presenta un esquema donde se revaloriza al indígena y sus conocimientos para su participación en los espacios políticos de toma de decisiones.<sup>67</sup> El reconocimiento de los valores indígenas da un nuevo contexto a lo que es Bolivia dentro del Sistema Internacional. El reconocimiento de aspectos nacionales, que fueron relegados en otros gobiernos, es retomado y, por lo tanto, su presencia a nivel internacional debe ser de la misma forma.

El proceso de cambio presentado durante los primeros años de gobierno de Evo Morales se vio fortalecido gracias a la aprobación de la Constitución Política en el 2008, en Ecuador, donde se declara la plurinacionalidad, permitiendo de tal forma a Bolivia poder tener un aliado en el reconocimiento de la diversidad cultural del país.<sup>68</sup> Ambos países proceden a reconocer la diversidad y presentarla en foros, espacios internacionales donde ambos gobiernos consideran necesarios para establecer una posición dentro del escenario internacional.

Para tal efecto, el gobierno de Evo Morales, y como parte de su primer gabinete ministerial, posesionó en la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores a David Choquehuanca Céspedes, indígena de origen aymara, que estuvo en el cargo por más de diez años hasta inicios del 2017.<sup>69</sup> No fue un diplomático de carrera, pero estuvo presente en la consolidación del partido, con una fuerte ideología de gobierno y, por lo tanto, su posicionamiento refleja el poder político que tenía dentro del grupo cercano al presidente Morales. Además, su condición indígena refleja el proyecto que busca presentar el gobierno ante el escenario internacional. Este primer paso, dentro de la consolidación del gobierno nacional, demuestra que la imagen internacional del país estaría a cargo de un presidente indígena y los asuntos diplomáticos estarían bajo el mando de un indígena igualmente.

La diversidad es parte de lo que el gobierno en Bolivia llama una “diplomacia de los pueblos por la vida”,<sup>70</sup> que muestra que, en la posición nacional, no es necesario ser diplomático para representar la forma de pensar del país, sino es

---

<sup>66</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, Vivir Bien (Mensajes y documentos sobre el vivir bien 1995-2010).

<sup>67</sup> En el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce el conocimiento indígena como parte de las esferas políticas del Estado y que sean parte del sistema nacional.

<sup>68</sup> Huanacuni, op. cit., pág. 20-23.

<sup>69</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, “Ex autoridades”, <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/pagina/312>

<sup>70</sup> Entrevista realizada por los autores al ex Vicecanciller del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Carlos Alurralde, (21 de marzo de 2017).

un compromiso vinculado a mostrar una amplitud de pensamiento con respecto a lo que es el servicio exterior boliviano.

La presencia indígena se vio fuertemente marcada por la presencia de Choquehuanca a la cabeza de Cancillería, en el escenario internacional desde 2006; pero no es hasta el 2013, que existe una modificación de la Ley de Servicio Exterior en Bolivia.<sup>71</sup> Esta ley reconfigura la forma de pensar del gobierno y se refleja en el contexto internacional, pues se promulga en los valores del: Vivir Bien, la diplomacia de los pueblos y armonía con la naturaleza.

Los principios de la Ley 465 se constituyen mediante los principios básicos que promueve el Vivir Bien, donde el consenso y el reconocimiento de la diversidad son parte primordial de lo que ha de presentar y defender un funcionario en el servicio exterior, en representación del país. Los principios ético-morales son parte del pensar y saber indígena en Bolivia y, de esa forma, se presenta ante un Sistema Internacional. El respaldo de parte de Ecuador fortalece el comportamiento del Estado ante el contexto internacional; la revaloración jugó un rol importante dentro de la diplomacia nacional.<sup>72</sup> Por ejemplo, la despenalización del consumo de la coca, ante las Naciones Unidas, por parte de Bolivia, viene vinculada a los intereses nacionales en reconocer los valores y saberes ancestrales.

Posterior a la crisis de los gobiernos neoliberales, en Bolivia, la fragilidad política se presentó como un punto débil para la consolidación de un nuevo gobierno.<sup>73</sup> Pero el apoyo popular y su postura indígena fue la clave para reformular y repensar al gobierno de Bolivia. La base estaba en reconocer los saberes locales como parte de una cultura nacional que debería ser presentada a un Sistema Internacional, y así consolide el apoyo nacional al proceso de transformación político que presenta el gobierno.

Dentro del servicio exterior, la presencia indígena es mayor que en anteriores gobiernos. Por ejemplo, el actual canciller, Fernando Huanacuni, ex jefe de protocolo y estudioso de los temas indígenas, forma parte del gabinete de gobierno del presidente Morales, posterior a la salida de Choquehuanca, un miembro del gabinete que se identifica como descendiente de aymaras.<sup>74</sup>

No obstante, la diplomacia de Bolivia está mayormente constituida por cargos políticos, no así, por una carrera diplomática. Los cargos diplomáticos, a nivel

---

<sup>71</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*

<sup>72</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, presentan una nueva dinámica diplomática que se encuentra dentro de los principios institucionales y que deben ser promovidos por todos los actores de política internacional.

<sup>73</sup> Larry Birns and Alex Sanchez, "From Obscurity to Center Stage: The Architectonics of Bolivia's Foreign Policy". Gian Luca Gardini, Peter Lambert, eds., *Latin America Foreign Policies, Between Ideology and Pragmatism* (New York: Palgrave Mc Millan, 2013).

<sup>74</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*

internacional, son, en su mayoría, posiciones de interés político, y se encuentran relacionados con la diversidad y pluriculturalidad dentro del gobierno nacional.<sup>75</sup> Un ejemplo de esto sería el actual embajador de Bolivia en Ecuador, el Sr. Juan Enrique Jurado, que no posee una carrera diplomática, pero sí tiene una amplia carrera dentro del campo musical, y es participante activo del proceso de cambio dentro del gobierno. Según datos brindados por Cancillería de Bolivia, existen “nueve políticos vinculados al partido de gobierno, ocho profesionales, cuatro militares, un dirigente sindical, y cinco diplomáticos de carrera”.<sup>76</sup> Estos datos demuestran que en la política exterior, los responsables de las representaciones diplomáticas de Bolivia son simplemente cargos políticos, y no personal con experticia en el área de Relaciones Internacionales.

## Conclusiones

En conclusión, los conceptos de *Sumak Kawsay*-Buen Vivir y *Suma Qamaña*-Vivir Bien, han sido conocidos y practicados en diferentes periodos en las distintas regiones de los pueblos latinoamericanos, como Ecuador y Bolivia, naciones que comparten una gran similitud histórica y quehacer político. Por lo cual, a través de un estudio comparado a tres niveles: sistémico, nacional e individual, durante la presidencia de Correa (2007-2017) y Morales (2006-2020), se logró evidenciar que sus políticas exteriores comparten gran dinamismo en cuanto a la inclusión étnica y de género.

Ante dichas aseveraciones, se puede argumentar que, a través de los tres niveles inmersos en la metodología comparada, Bolivia y Ecuador poseen un alto grado de similitud en torno a su panorama de política exterior y, más específicamente, en cuanto al servicio exterior.

No obstante, en el caso ecuatoriano coexisten varias opiniones vertidas por representantes indígenas, que aseveran que el servicio exterior sigue siendo manejado por un grupo minúsculo de la sociedad ecuatoriana. Esta realidad no ha cambiado en lo mínimo con el gobierno de la revolución ciudadana. A pesar de los pequeños esfuerzos que se realizaron al incluir en la carrera diplomática alrededor de 200 funcionarios de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, no se ha podido aterrizar en una política exterior que tenga que ver con la concreción del Buen Vivir.

Asimismo, la representación indígena expresa que el servicio exterior solo ha cambiado de fachada y no ha realizado los cambios de fondo que se requiere.

---

<sup>75</sup>“Cinco de 35 embajadores tienen carrera diplomática, los políticos son el doble”, *El Deber*, 9 de abril de 2017, <https://www.eldeber.com.bo/septimodia/Cinco-de-35-embajadores-tienen-carrera-diplomatica-los-politicos-son-el-doble-20170407-0094.html>

<sup>76</sup> *Ibíd*

Por ejemplo, la designación de un extranjero de canciller durante el gobierno de Correa provocó se vea al servicio exterior como una discrepancia que sigue obedeciendo a los mismos patrones coloniales.

Lo cierto es que, a través de la investigación realizada, se pudo constatar que existe un cambio en el servicio exterior desde la promulgación de las constituciones en ambos países; para el caso boliviano desde 2009, y para Ecuador desde 2008. Sin embargo, también se encuentran falencias que son reconocidas por los propios funcionarios, como fue el caso de una revisión minuciosa de los perfiles de los actuales segundos y terceros secretarios en Ecuador. Más allá de eso, aún existe trabajo por realizar y el actual presidente, Lenín Moreno, es consciente del tema, por lo cual desde su primer día de gestión se ha abierto al diálogo para escuchar cada una de las necesidades de los ciudadanos y tratar de remediarlas.

Para el caso de Bolivia, al constituirse en un país con una gran cantidad de población indígena, los cargos políticos de alta jerarquía en Cancillería fueron ocupados por indígenas. El exministro David Choquehuanca ocupó el cargo desde el inicio de gobierno del presidente Evo Morales, en 2006, hasta inicios del año 2017. No obstante, cargos inferiores son puestos a consideración mediante un cuoteo político.

La inclusión y reconocimiento de valores y saberes ancestrales indígenas, dentro de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, es un gran avance a nivel social durante el primer periodo de mandato de Evo Morales. A nivel político se presenta como una reconfiguración del pensamiento político que no solo ha de vincularse con élites de poder, históricamente establecidas en el país, sino que apertura nuevos espacios de debate político nacional. Puesto que, una gran parte de la población de Bolivia se considera indígena o perteneciente a un grupo indígena, incluirlos en la carta magna constituye progreso e integración basados en la aceptación social. El cambio conlleva una técnica de Estado para tener un manejo articulado estatal y así puedan ejercer políticas a favor de la mayoría poblacional, en este caso, los indígenas.

Con respecto al campo del servicio exterior Bolivia, junto con Ecuador, se constituyen como gobiernos de cambio social al integrar actores que no fueron considerados por otros gobiernos, pero que en sí son parte importante de la sociedad nacional de ambos países al reconocerse como miembros de la integración nacional.

El cambio que se propugnaba, desde las comunidades epistémicas, alegaba al Buen Vivir y al Vivir Bien como una forma de organización basada en sabiduría de los pueblos, y ese conocimiento que debe ser impartido por los representantes de una comunidad. En este caso, en un país no fueron respetadas y son solo los intereses políticos los que priman para ocupar puestos. No existe una identificación de etnias o grupos históricamente excluidos que deban presentarse en Cancillería, sino que el poder detrás de cada uno de estos es el interés predominante del gobierno del cambio, que consolida su apoyo en las bases sociales que deben estar representadas en sus funcionarios públicos.

## Sobre el discurso alrededor de las ideas de revolución en América Latina

Christian Naranjo\*, Andrés Naranjo,\*\* y Cumandá Navas\*\*\*

**Resumen:** Las ideas de revolución en América Latina se han construido a través de la estructura de héroe, víctima y victimario y se contextualizan dentro de las ideas de fin de la historia, de romanticismo y de libertad. El presente artículo lleva a pensar que su contenido ha sido monopolizado hacia cierta forma de ver la realidad. Visualizar y entender la estructura discursiva alrededor de la idea de revolución es el principal objetivo de este escrito, el cual termina preguntándose sobre el débil desarrollo regional de ideas que propongan nuevos contenidos para llenar el concepto de revolución. Este escrito se basa en las ideas de revolución construidas alrededor de cuatro sucesos históricos en la región, a saber: la Revolución mexicana, que inició en 1910; la Revolución boliviana, de abril de 1952; la Revolución cubana, de comienzos de 1959; y, la Revolución nicaragüense, de finales de la década de 1970.

**Palabras clave:** Revolución, Filosofía, América Latina, Discurso.

**Abstract:** The ideas of revolution in Latin America have been built throughout the structure of hero, victim and victimizer and are contextualized within the ideas of the end of history, romanticism and freedom. The article leads to think that its content has been monopolized towards a certain way of seeing reality. To visualize and to understand the discursive around the idea of revolution is the main objective of this writing, which ends up wondering about the weak regional development of ideas that propose new contents to fill the concept of revolution. This writing is based on the ideas of revolution built around four historical events in the region, namely: the Mexican Revolution, which begun in 1910; the Bolivian Revolution of April 1952; the Cuban Revolution, early 1959; and the Nicaraguan Revolution of the late 1970s.

**Key words:** Revolution, Philosophy, Latin America, Discourse.

---

\* Christian Paúl Naranjo Navas es PhD en Historia Económica por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente forma parte de la Universidad Nacional de Chimborazo. paulnaranjo@hotmail.com

\*\* Andrés David Naranjo Navas es Master en Dirección y Gestión de Empresas Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente forma parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. andynaranjob@hotmail.com

\*\*\* Cumandá Navas Labanda es Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Regional Autónoma de los Andes. Actualmente forma parte de la Universidad Nacional de Chimborazo. cumita9@hotmail.com

\*\*\*\* Fecha de recepción: diciembre 2017 / Fecha de aceptación: marzo de 2018

## Introducción

Pensar en la idea de revolución se convierte en la principal tarea de este artículo, no porque se pretenda redefinir el concepto de revolución, este ya ha sido ampliamente debatido,<sup>1</sup> sino porque se intenta entender la idea de revolución dentro de una estructura discursiva utilizada en América Latina durante el siglo XX. La estructura de pensamiento discursivo se formaliza en la utilización de una tríada de ideas: mesías, pueblo, demonio. Esta tríada, que sirve de fundamento discursivo, se embellece con cierta conceptualización marxista de la realidad.

Este artículo intenta entender al revolucionario como el mesías, escogido por el destino, por la historia o por la divinidad, con un halo de mesianismo, convertido en el único salvador, el único con la sabiduría necesaria para entender el camino del pueblo hacia la libertad, hacia la felicidad y hacia el fin de la historia. Pero la idea de mesías no puede existir sin la idea del demonio, encarnizada en la burguesía, en el imperio, en la prensa, o en la empresa privada; un demonio que se ha enriquecido mientras ha empobrecido al pueblo, un opresor que ha beneficiado a pocos mientras ha explotado al proletariado. Por último, la idea de mesías y de demonio no tienen sentido sin la existencia de un agente que reciba su influencia: el pueblo. La idea de pueblo se configura en aquellos millones que se han visto oprimidos, y viven en pobreza, en miseria; un pueblo que se ha visto en la necesidad de la intervención de un salvador, el mesías político, el revolucionario.

La estructura discursiva del mesías, villano y pueblo, se ha utilizado durante el siglo XX para justificar los movimientos revolucionarios: la idea de un opresor justifica la existencia de un revolucionario, el único que puede salvar al pueblo de un destino cruel.

La tríada se comporta de forma unívoca y dinámica: la idea de mesías evoca la idea de pueblo y demonio, de igual forma, la idea de pueblo evoca la idea de mesías y demonio. Esta estructura discursiva ha tomado prestado el lenguaje marxista para ubicarlo dentro de una temporalidad de rebeldía regional. El escrito propone que, tomando en cuenta el contexto del lenguaje marxista, el revolucionario existe en tanto y cuanto la burguesía exista; y en tanto y cuanto el proletariado es oprimido. El mesías será el revolucionario,

---

<sup>1</sup> Luis Villoro, en su artículo "Sobre el concepto de revolución" (*Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril 1992, pág. 277), realiza una amplia discusión sobre el concepto de revolución, dejando en claro que revolución se enmarca en "un vuelco de la historia: ruptura, corte que niega una época e inicia una nueva". Con esta plataforma conceptual, José María Enríquez, en su investigación *Formas de inobediencia. Del derecho de resistencia a la resistencia constitucional* (tesis de doctorado, Universidad de Salamanca, 2007), recoge el concepto de revolución para entender el encuadre legal del derecho a la resistencia.



el pueblo el proletariado y el demonio la burguesía. De esta forma, haciendo uso de esta estructura discursiva, este artículo intenta entender cuatro procesos revolucionarios: la Revolución mexicana, la Revolución boliviana, la Revolución cubana, y la Revolución popular sandinista.

## Revoluciones en América Latina durante el siglo XX

En América Latina se han desarrollado movimientos revolucionarios que se fueron construyendo como un elemento constante durante el siglo XX.<sup>2</sup> Es una tarea complicada encontrar movimientos revolucionarios que basen su estructura discursiva en contextos similares a la Revolución francesa,<sup>3</sup> o la Revolución americana.<sup>4</sup> Ha sido casi imposible encontrar ideas de revolución que se erijan a través de estructuras discursivas que se concentran en el individuo, en la libertad de empresa, o en un contexto de libertades. Gonzáles Arana,<sup>5</sup> al estudiar las revoluciones de Cuba, México y Nicaragua, hace referencia al contexto socialista en el que acaecieron estos sucesos; las ideas de revolución en América Latina se erigen alrededor de discursos que utilizan un lenguaje marxista.

El desarrollo histórico de las ideas de revolución conduce a pensar en lo que significa esta idea dentro del imaginario de América Latina, la cual ha tomado vida propia en contextos ideológicos y políticos conformados en los movimientos sociales. Las ideas de revolución han creado cimientos fuertes en los movimientos sociales y culturales de América Latina, los cuales comparten concepciones que les permiten analizar y ver la realidad desde la perspectiva del revolucionario,<sup>6</sup> es decir, desde la perspectiva del mesías.

Pensar en revolución también lleva a pensar que su contenido ha sido monopolizado hacia cierta forma de ver la realidad, es decir, ha sido monopolizado a través de un lenguaje socialista. Visualizar y entender la estructura del discurso alrededor de la idea de revolución es el principal objetivo de este escrito, el cual termina preguntándose sobre el débil desarrollo regional de ideas que propongan nuevos contenidos para llenar el concepto de revolución. Existen escasos enfoques que planteen nuevos argumentos ideológicos, nuevas formas argumentativas que vislumbren la revolución desde puntos de vista alternativos, distantes o dispares. Puntos de vista que tomen en

---

<sup>2</sup> Carlos Rossi, en su libro *La revolución permanente en América Latina* (Madrid: Amauta La Haine, 1972), recoge una breve lista de movimientos revolucionarios en América Latina durante el siglo XX. Analiza los casos de Cuba, México y Bolivia como revoluciones; y Argentina, Brasil, Guatemala y Perú como cuasi revoluciones. En todos los casos, con una estructura discursiva socialista, teniendo en el contexto la revolución por etapas.

<sup>3</sup> Isaiah Berlin, *El sentido de la realidad: Sobre las ideas y su historia* (New York: Taurus, 2017).

<sup>4</sup> Laura García Portela, "La Revolución americana: una revuelta desde y contra Inglaterra. Un ensayo sobre sus orígenes ideológicos", *Revista de Historia Autónoma*, N.º 5, (2014), págs. 257-71.

<sup>5</sup> Roberto Gonzáles Arana, "Las revoluciones latinoamericanas del siglo XX: Tras las huellas del pasado", *Clío América*, (2008), págs. 259-273.

<sup>6</sup> Ana Pizarro, *América Latina palabra y cultura* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2007).

cuenta elementos ignorados como el avance de las ciencias y el conocimiento, o los perfiles de generaciones poco entendidos como la generación del milenio, o de la generación Z.<sup>7</sup>

La estructura discursiva, alrededor de las ideas de revolución, se ha construido en América Latina a través del lenguaje marxista,<sup>8</sup> y haciendo uso de la tríada discursiva planteada. Sin embargo, ni el lenguaje marxista, ni la tríada discursiva, toman en cuenta los cambios generacionales, movimientos de jóvenes que hacen de la duda su arma argumental más fuerte, y hacen de los medios tecnológicos su herramienta preferida de protesta.

Este escrito se basa en las ideas de revolución construidas alrededor de cuatro sucesos revolucionarios históricos en la región. Cada una de estas revoluciones ha traído un ideario propio y, sin embargo, comparten estructuras de pensamiento similar.

En primer lugar, la Revolución mexicana se erige después de conflictos armados que iniciaron en noviembre de 1910. Los conflictos empiezan durante el 'porfiriato',<sup>9</sup> años en los cuales, para Lomeli,<sup>10</sup> México creció económicamente y mantuvo cierta estabilidad política, "a fines de 1876, se inició un periodo de crecimiento que en gran medida se basó en la reinserción de México en la economía internacional, en la disminución de los costos de transporte y en el desarrollo del sistema financiero, que permitió reducir el costo del crédito".<sup>11</sup>

Durante la primera década del siglo XX, el descontento social aumentaba constantemente a pesar del crecimiento económico de la nación. La retórica se construía asegurando que el crecimiento económico solo había llegado a las clases burguesas. La Revolución mexicana surge como una respuesta a la represión ocurrida durante el 'porfiriato'. Las movilizaciones políticas se concentran alrededor de Francisco Madero, a quien arrestaron por subversión. Madero huye a los Estados Unidos y, desde allí, organiza una rebelión armada. La presión obligó a Porfirio Díaz a renunciar. En 1911, Madero gana las elecciones presidenciales, sin embargo, encontró la férrea oposición de Emiliano Zapata. Cuando Madero llega al poder, las nuevas figuras revolucionarias: Emiliano Zapata y Pancho Villa organizan el plan Ayala, mediante el cual se desconoce el gobierno de Madero, y propone la redistribución de la tierra entre los campesinos. Se organizaron ejércitos comunitarios de mineros y peones. El resultado fue el asesinato de Madero en 1913.<sup>12</sup> El tumulto de sucesión política

---

<sup>7</sup> La generación Y o milenials (nacidos de 1981-1994) se componen de aquellos jóvenes que crecieron simultáneamente con el avance de la tecnología, a la cual se adapta rápidamente y se compone en una parte esencial de su vida. Por otro lado, la generación Z o centennial (nacidos a partir de 1995) ven la tecnología como parte de su vida, son autodidactas, sobreinformados, más pragmáticos que los milenials.

<sup>8</sup> Gonzáles, *op. cit.*

<sup>9</sup> El "porfiriato" se refiere al control militar ejercido por Porfirio Díaz de 1876 a 1911.

<sup>10</sup> Leonardo Lomelí Vanegas, "Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX", *Economía UNAM* 27(9), (2012).

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>12</sup> John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana* (26 ed., Siglo XXI editores, 2004).

ocasionó enfrentamientos armados que llevaron a la muerte de Zapata en 1919, y de Pancho Villa en 1923.

La Revolución mexicana aparece a través de una insólita autogeneración de ejércitos campesinos que proclamaban ideas socialistas de revolución. Martín Juárez menciona la visita de Trotsky a México, en 1937, para estudiar el proceso revolucionario.<sup>13</sup> Trotsky reconocía la idea general de una revolución socialista en México, sin embargo, creía que “el retraso histórico de la Revolución mexicana, como en el caso de la revolución de 1917, lo que explica el gigantesco aborto que ha sido la revolución mexicana a pesar de los clamores excesivos de los lacayos criollos de las clases dominantes”.<sup>14</sup> En este caso, la idea de revolución venía asociada con la idea de socialismo.<sup>15</sup> Esta conjunción involucra la tríada discursiva propuesta en el artículo: la existencia de un mesías revolucionario; de un proletario; y de un enemigo encarnizado en la burguesía o en el imperio.

Como segundo caso, la Revolución Boliviana nace en 1952 a través del descontento general causada por el impacto de la Gran Depresión y la derrota boliviana en la Guerra del Chaco. El periodo de entreguerras se convierte en un tiempo de inestabilidad política y económica. Una economía sobreviviente a través de la demanda industrial de estaño para la fabricación de armamento. Para salvar su gobierno, La Rosca recurre a la guerra con Paraguay, la Guerra del Chaco, de 1932 a 1935. El fracaso militar sirve de camino para el decreciente descontento popular. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) se funda alrededor de su principal ícono, Víctor Paz Estenssoro en 1942. En 1951, el MNR gana las elecciones, sin embargo, súbitamente se forma una Junta Militar de Gobierno que evitaría el ascenso de este grupo revolucionario al poder; esta decisión produce revueltas masivas. Las manifestaciones populares tuvieron el apoyo del Cuerpo de Carabineros y de los policías, quienes se tomaron varias instituciones de gobierno. Los partidarios del MNR fueron parte del contraataque armado en contra de la posesión de la Junta Militar de Gobierno. El ejército fue derrotado, con un saldo de 490 muertos. En 1952, Víctor Paz Estenssoro se proclama presidente de Bolivia.<sup>16</sup>

El período de la Revolución Boliviana, o Revolución Nacional emerge a través de un discurso de revolución socialista, sin embargo, se la considera como un intento reformista enmarcado en una etapa histórica que data desde el 9 de abril de 1952 hasta el golpe de estado del 4 de noviembre de 1964. La revolución lideró un período de transformación que modernizó el país de forma

---

<sup>13</sup> Martín Juárez, “Apuntes para una interpretación de la Revolución mexicana”, *Estrategia Internacional* (24), (enero 2008), págs. 245-270.

<sup>14</sup> *Ibid*, pág. 161.

<sup>15</sup> En el escrito, los términos socialismo, marxismo y comunismo se utilizan intercaladamente porque el propósito del artículo no es hacer referencia a sus posibles diferencias, sino al uso de un lenguaje similar en los casos que se escogieron.

<sup>16</sup> Manuel Frontaura Argandoña, *La Revolución boliviana* (La Paz, 1974).

importante, “hasta 1952, Bolivia conservaba las peores instituciones y sistemas del viejo colonialismo español, agravadas -en contra del pueblo, por cierto- por el criollismo como casta y por el liberalismo como sistema”.<sup>17</sup> En la práctica, la Revolución Boliviana pretendió crear una tercera vía a través de: políticas de redistribución de ingresos; inducción a un proceso de industrialización dirigida desde el Estado; y restricciones a la propiedad privada.

El intento reformista de la Revolución Boliviana evitó “tanto el método socialista-estatal de rápida acumulación de capital (como en el modelo cubano) como el desarrollo acelerado de un capitalismo dependiente, hasta cierto punto, de las metrópolis europeas y norteamericanas (como en el caso brasileño)”.<sup>18</sup> Guillermo Lora, al intentar entender la Revolución Boliviana y el hundimiento del primer Partido Comunista, propone que no se lograba elaborar la teoría que ilumine el camino, “los documentos emanados por Moscú no podían considerarse programáticos, no eran un balance de las experiencias revolucionarias vividas en el país y menos expresaban el ensamblamiento de la vanguardia con la clase, como tampoco eran el resultado de la formación del partido en el seno del proletariado”.<sup>19</sup> El discurso de la revolución se enmarca en una concepción socialista, haciendo referencia a la lucha de clases, a la burguesía, y a la evocación del nacionalismo.

Como tercer caso, la Revolución Cubana de 1959 es el movimiento revolucionario con mayor difusión en América Latina por el hecho de mantenerse en el poder después de casi seis décadas. La revolución formó una guerrilla campesina liderada por los hermanos Castro, Ernesto Guevara y Camilo Cienfuegos. La incursión armada provocó la caída de Fulgencio Batista y la llegada al poder de Fidel Castro.<sup>20</sup> Desde 1960, los Estados Unidos mantiene un embargo económico a la isla. Esta política ha sido rechazada por varias ocasiones en organizaciones internacionales, no obstante, el embargo ha sido defendido al considerar las faltas de libertades que el régimen Castrista ha impuesto en la isla.<sup>21</sup>

La Revolución cubana se ha construido como un hito trascendental en la historia de las izquierdas de América Latina porque el gobierno de los Castro intentó esparcir la idea de que el socialismo es un éxito en la isla.<sup>22</sup> El proceso revolucionario “se manifestó como una Revolución ascendente, como expresión de la conjunción óptima de conducción revolucionaria y movimiento popular, algo sin paralelo en otros procesos revolucionarios”.<sup>23</sup> Aunque, poco a poco, la

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>18</sup> Hugo Celso Mansilla, “La Revolución de 1952 en Bolivia: un Intento Reformista de Modernización”, *Revista de Estudios Políticos* (17), (septiembre 1980), pág. 117.

<sup>19</sup> Guillermo Lora, “El marxismo en Bolivia”, *Marxists Internet Archive*, (2011).

<sup>20</sup> Arnaldo Silva León, *Breve historia de la Revolución cubana* (Ciudad de La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2003).

<sup>21</sup> Amnistía Internacional, *El embargo estadounidense contra Cuba, su impacto en los derechos económicos y sociales* (Londres: Peter Benenson House, 2009).

<sup>22</sup> Alberto Barrera Tyszka, “Fidel Castro, mago del mercadeo político”, *New York Times*, (2016).

<sup>23</sup> González Arana, *op. cit.*, pág. 269.

imagen de la revolución fue cambiando por la realidad que se iba construyendo en la isla. Desde 1959, Cuba se ha caracterizado por los constantes ataques a las libertades civiles,<sup>24</sup> y por una economía que nunca logró despuntar, “el principal problema económico de Cuba tras la extinción de la URSS ha sido el fin de dos siglos de especialización en producir azúcar”.<sup>25</sup>

La Revolución cubana emerge como un ejemplo relevante de un discurso socialista que se ha establecido en el tiempo. Sin embargo, el proceso de 1959 “no se asentaba en un programa marxista, ni estaba conducido por un partido marxista, ni fue expresamente movido por ideas marxistas. La presencia hegemónica del marxismo se introduce, de manera progresiva aunque vertiginosa, en los cuatro primeros años que siguen a la victoria”.<sup>26</sup> Después de la toma del poder, la estructura discursiva de la revolución emerge dentro de la tríada propuesta en este artículo: la figura del mesías encarnizada en el Che Guevara, el enemigo o demonio configurada a través de la burguesía y el imperio norteamericano; y el pueblo visto como la fuerza proletaria.

Por último, la Revolución Popular Sandinista, cuyo nombre proviene del mítico Augusto César Sandino. A partir de 1912, los Estados Unidos intervinieron militarmente en Nicaragua con el objetivo de establecer cierta estabilidad política en la región, la cual le permitiera “adquirir el monopolio canalero en la región; como Nicaragua ofrecía las condiciones para la única ruta alternativa en el istmo, tendría que anularse la autonomía del Estado nicaragüense para negociar la construcción de un canal a través de su territorio”<sup>27</sup>. En 1925, César Augusto Sandino organizó y lideró el rechazo a la intervención estadounidense. El ejército, organizado por Sandino, estaba conformado por campesinos y obreros. Después de varios años de lucha armada, en 1933, el ejército estadounidense decide retirarse de Nicaragua, dejando como Jefe de la Guardia Nacional a Anastasio Somoza García quien, años más tarde ordenara la muerte de Sandino.<sup>28</sup> En 1937, Anastasio Somoza García fue declarado presidente de la nación.

A mediados de los años 1970, líderes de diferentes bandos políticos se asociaron en contra del gobierno de Somoza Debayle. El principal líder de la oposición era Pedro Joaquín Chamorro Cardenal. En enero de 1978, Pedro Joaquín Chamorro es asesinado, desatando una serie de levantamientos ciudadanos.<sup>29</sup> De 1978

---

<sup>24</sup> Manuel Alcántara Sáez, “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, *Quórum* (22), (2008), presenta el caso de las libertades en Cuba: la isla se encuentra en la cola en el índice de libertades civiles (informe de Freedom House de 2007); y no es considerada como en el índice de desarrollo democrático por su carácter no democrático.

<sup>25</sup> Antonio Santamaría García, “La Revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero”, *Anuario de Estudios Americanos* (71), (2014), págs. 691-723.

<sup>26</sup> Aurelio Alonso Tejada, *Marxismo y espacio de debate en la revolución cubana* en “El Laberinto tras la caída del muro” (Buenos Aires: CLACSO, 2009), pág. 218.

<sup>27</sup> Knut Walter, *La problemática del estado nacional en Nicaragua* en “Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica” (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995), pág 166.

<sup>28</sup> Paul Coe Clark, *The United States and Somoza, 1933-1956* (Londres: Praeger, 1992).

<sup>29</sup> Orson Mojica, *Nicaragua, 1979-1990: La Revolución Abortada* (Managua: Socialista, 2014).

a 1979, las fuerzas de infantería del régimen se enfrentaron con las fuerzas sandinistas en una cruenta guerra que causó la muerte de civiles; la presión social obligó a Anastasio Somoza Debayle a renunciar. El gobierno quedó a cargo de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, su coordinador fue Daniel Ortega Saavedra. El proceso revolucionario en Nicaragua se erigió como un movimiento armado que podía replicarse en otros países, de hecho, el Sandinismo “despertó una nueva oleada de movimientos revolucionarios armados, fundamentalmente en El Salvador y Guatemala”.<sup>30</sup>

La Revolución Popular Sandinista se construye a través de una reinterpretación del pensamiento de Augusto Sandino, quien encarna la lucha de clases “desde el prisma de su profundo antimperialismo, del que posteriormente brotaron otras de sus principales ideas políticas”.<sup>31</sup> Los fundamentos de la revolución se conforman con una tendencia marxista desde sus inicios, haciendo hincapié en la figura del enemigo, en la figura del imperialismo encarnado en la dictadura de los Somoza.

Las reseñas de los cuatro casos descritos han permitido construir un breve contexto histórico, dentro del cual se va a analizar la estructura discursiva de la idea de revolución. Además, las reseñas han servido también para sugerir la existencia de un contexto socialista en todos los casos. La estructura discursiva de las ideas de revolución de los casos estudiados se configura en la existencia de un héroe, de una víctima y de un villano. Esta estructura discursiva será estudiada en los siguientes epígrafes.

## Héroe, víctima y villano

Latinoamérica ha escrito su historia contemporánea dentro de las singularidades que han surgido de procesos y discursos revolucionarios, todos ellos enmarcados en momentos históricos mundiales como en rasgos endógenos. Las ideas contemporáneas de revolución en América Latina se han dibujado a través de sentimientos en contra de imposiciones, intervenciones o doctrinas regionales decididas y debatidas en territorios extraños a la región. Las ideas de revolución se fortalecieron cuando encontraron intuitivamente la tríada retórica adecuada: por un lado, el discurso que concibe un pueblo en miseria, pobreza, o desempleo; por otro, la necesidad de sacrificar a los que son y a los que parecen culpables de la instauración de esta situación; y, por último, el revolucionario, que puede convertirse en el mesías esperado, quien tomará la responsabilidad de desaparecer el mal, o puede convertirse en un falso profeta, un revolucionario de nombre pero con una vida larga como burgués.

---

<sup>30</sup> Gonzáles, *op. cit.*, pág 271.

<sup>31</sup> Pau Ramírez Soriano, *NICARAGUA Sandinismo, revolución y religión* (Managua: CEI International Affairs, 2016), pág. 11.

En la última década se ha conceptualizado el uso de la estrategia argumentativa que ha sido constante en las ideas contemporáneas de revolución en América Latina. Esta estrategia discursiva ha sido utilizada en los casos de estudio. En toda revolución, la estructura argumentativa se describe a continuación: “en cada historia hay un héroe, un crimen, una víctima, y un villano. En la historia de defensa personal, el héroe y el villano son los mismos. El villano es inherentemente malo e irracional: el héroe no puede razonar con el villano; tiene que luchar y derrotarlo o matarlo. En ambos casos, la víctima debe ser inocente y que sobrepase cualquier reproche”.<sup>32</sup> Esta tríada discursiva ha sido adaptada al lenguaje marxista, mostrando al héroe como el revolucionario, con cierto halo mesiánico, dispuesto a caminar por el sendero del determinismo histórico del materialismo; al villano como el burgués o representante del imperio; y a la víctima como al pueblo, la fuerza proletaria. La tríada no intenta entender los procesos políticos y sociales de los casos estudiados, sino entender la idea discursiva que los denota.

La idea de revolución hace uso de herramientas retóricas en las cuales la víctima, el villano y el héroe son parte indispensable del discurso. Estas herramientas vienen por herencia de un espacio imaginario y discursivo que se lo debe entender dentro de la lucha de clases: una estructura de pensamiento aprendido de la tradición marxista, la lucha de clases requiere de una matriz teórica definida. Se propone una tríada construida a partir de estructuras retóricas, se la ha contextualizado dentro del espacio discursivo de la lucha de clases: el héroe, es decir el revolucionario, representante del proletariado, guiará hacia la lucha en contra del villano, en contra de la burguesía, de la libre empresa, del imperio. Esta estructura de pensamiento ha servido como plataforma para construir pensamientos ideológicos que se acercan al marxismo y se alejan, inevitablemente, del liberalismo. A través de esta estructura conceptual intentamos entender los movimientos revolucionarios en América Latina.

Así, la estructura retórica de Lakoff<sup>33</sup> tiene sentido en un contexto de rebelión que se acerca a una izquierda latinoamericana, influenciada por la estructura de pensamiento marxista, la cual ha provisto de “un punto de vista filosófico a, por lo menos, una tercera parte de la población mundial en la segunda mitad del siglo XX”.<sup>34</sup>

Aunque el escrito no pretende estudiar los casos propuestos dentro de una corriente específica de marxismo, sin embargo, se ha tomado como marco de referencia la teoría marxista de revolución,<sup>35</sup> la cual propone dos enunciados: el sistema social y político existente tiene que cambiar a través de una revolución;

---

<sup>32</sup> George Lakoff, *Don't think of an elephant!* (Vermont: Whie River Junction, Chelsea Green Pub. Co., 2004), pág. 71.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Samuel Stumpf y James Fieser, *Philosophy History and Problems* (New York: McGraw-Hill, 2003), pág. 363.

<sup>35</sup> Adam Schaff, “Marxist theory on revolution and violence”, *Journal of the History of Ideas*, 34 (2), (1973).

y, una revolución social debe identificarse con el derrocamiento del sistema social existente a través de la violencia. Estos dos enunciados han conducido a proponer la retórica discursiva de las ideas de revolución en América Latina: el revolucionario tiene la responsabilidad histórica de liberar al proletario de la influencia del mal encarnada en el burgués y en el imperio. Así, el modelo retórico de la víctima, héroe y victimario se pinta de un discurso de izquierda adaptable. En la práctica, el modelo argumentativo se dibuja de marxismo, aunque algunas prácticas políticas difieran del discurso.

## Del villano

La imagen de villano emerge en el ideario de la revolución en una suerte de causante de la miseria en la que vive el pueblo, causante de la riqueza de unos pocos en detrimentos de las masas sociales. El villano emerge en el discurso revolucionario como el enviado del mal, representado en la burguesía o el imperio, un personaje político o militar que está dispuesto a favorecer a los representantes de un gobierno liberal, imperialista o burgués. La estructura discursiva de la revolución coloca a los villanos dentro de una esfera llamada capitalismo, individualismo, liberalismo.

En la Revolución mexicana, el villano es, sin lugar a dudas, Porfirio Díaz. Existen tres tendencias para entender el tiempo de Porfirio Díaz en el poder. El 'porfirismo', el cual pone énfasis en la estabilidad política del régimen mientras muestra la imagen de un líder austero, benigno, una suerte de constructor de la nación. El 'antiporfirismo', el cual concibe a Díaz como la reencarnación del mal, Díaz se convirtió en el monstruo del mal, el padre de la crueldad, "Díaz fue retratado como un tirano despiadado, el más colosal de los criminales de nuestro tiempo";<sup>36</sup> y, el 'neoporfirismo', el cual intenta revisar la historia restaurando cierto equilibrio entre las dos interpretaciones.

El 'antiporfirismo' se convirtió en el engranaje de la Revolución mexicana, la cual veía a Díaz como la encarnación del mal, asesino del pueblo. Díaz fue comparado con el César, el villano de la historia cristiana, "¡ay de aquél que no se manifestaba profundamente adicto al César, y cuya voz no se dejaba oír bastante alto en el inmenso coro perenne de alabanzas!".<sup>37</sup> Aunque los gobiernos de Porfirio Díaz se caracterizaron por una estabilidad política y económica,<sup>38</sup> muchos sectores obreros tenían una creciente sensación de que las riquezas quedaban en manos de los empresarios, burgueses o políticos aliados al poder. Las políticas "impuestas

---

<sup>36</sup> Paul Garner, *Porfirio Díaz: ¿héroe o villano?* (30 de septiembre de 2003), obtenido de Letras Libres: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/porfirio-diaz-heroe-o-villano>.

<sup>37</sup> Luis Lara Pardo, *De Porfirio Díaz a Francisco Madero* (Nueva York: Polyglot Publishing & Comercio Co., 1912), pág. 100.

<sup>38</sup> Pablo Serrano Álvarez, *Porfirio Díaz y el Porfiriato. Cronología (1830-1915)* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, 2012).



por el dictador no repercuten de igual manera sobre los obreros industriales, los peones de las haciendas y los habitantes pobres de las áreas rurales del país, que de cualquier forma eran ajenos al poder de la comunidad”.<sup>39</sup>

Por otro lado, el gobierno de Enrique Peñaranda, en Bolivia (1940-1943) tendría que hacer frente a una frágil situación económica encarnizada en una inflación galopante, “la política de gobierno se orientó, en el sentido de la más estricta ortodoxia, a la contención del circulante”.<sup>40</sup> Era evidente que el gasto público disminuyera para detener el proceso inflacionario, la disminución del gasto público provocó la disminución del poder adquisitivo de las clases populares, quienes vieron el contraste con el mejoramiento de la vida del sector minero. De acuerdo a Gallego solamente el 0,4 % recibía ingresos para satisfacer todas las necesidades, mientras que el 27,89 % cubría solamente su ración dietética recomendada y el 72,7 % no llegaba a este nivel.<sup>41</sup> Este contexto tuvo como resultado la explosión de varias huelgas a nivel nacional, y la organización de grupos sindicales y políticas como el Movimiento Nacionalista Revolucionario, el Partido de Izquierda Revolucionaria, el Partido Obrero Revolucionario y Falange Socialista Boliviana.

En un contexto económico adverso se genera la Revolución boliviana con la idea de un villano: Enrique Peñaranda. El gobierno de Peñaranda se alió a los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y, desde entonces, su imagen se alza como el aliado perfecto del imperio. Su imagen de villano tomó completa forma después de la matanza en Catavi, en 1942, en la cual el ejército boliviano atacó los campamentos de mina de estaño en Catavi, en el departamento de Potosí. El gobierno requería de materias primas, provenientes de las minas, para suplir las necesidades de los aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Los reclamos por aumentos de salarios de los mineros produjeron enfrentamientos que resultaron en la muerte de alrededor de veinte mineros: “Un régimen bárbaro hizo crisis en la cruenta lucha de los trabajadores masacrados por el ejército del muy católico gobierno”.<sup>42</sup>

La Revolución cubana desarrolla la idea del enemigo en Fulgencio Batista, presidente de 1940 a 1944, y dictador entre 1952 a 1959. El golpe militar de 1952 se contextualizó dentro de decisiones que coartaban ciertas libertades civiles como, por ejemplo, el derecho de huelga.<sup>43</sup> Batista estuvo apoyado abiertamente por los gobiernos norteamericanos de Truman y Eisenhower.<sup>44</sup> La corrupción

---

<sup>39</sup> Oscar Flores Torres, *Burguesía, Militares y Movimiento Obrero en Monterrey, 1909- 1923* (Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León, 1991), pág. 259.

<sup>40</sup> Ferran Gallego, “Notas sobre el gobierno de Enrique Peñaranda en Bolivia (1940-1943)”, *Ibero-amerikanisches Archiv*, 13(2), (1987), pág. 231.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 234.

<sup>42</sup> *Reconstruir Por el Socialismo y la Libertad*, “Reina la Reacción en Bolivia Después de la Matanza de Catavi”, *Reconstruir Por el Socialismo y la Libertad*, 41(4), (Julio de 1949).

<sup>43</sup> Lillian Guerra, *Visions of Power in Cuba: Revolution, Redemption, and Resistance, 1959-1971* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2012).

<sup>44</sup> Lars Schoultz, *Beneath the United States; a history of US policy toward Latin America* (Cambridge: Harvard University Press, 1998).

en el gobierno de Batista se veía entremezclada con los negocios de drogas, prostitución y casinos. Batista impuso un sistema de anulación de la libertad de expresión, mientras aumentaba la represión de movimientos comunistas, “para Batista, la prensa funcionaba como una extensión de su mandato. Así, solo seis periódicos, de un total de sesenta en la isla, pudieron sobrevivir a través de suscripciones y publicidad. El resto dependían de los panfletos de políticos locales o pagos directos de parte del dictador”.<sup>45</sup>

La Revolución Popular Sandinista enfocó los bifocales del enemigo en la familia Somoza. En la década de 1930, los Estados Unidos formaron una Guardia Nacional a cargo de Anastasio Somoza García. En 1934, la Guardia Nacional asesinó a Augusto Sandino, el principal ícono de los movimientos revolucionarios nicaragüenses, quien había luchado contra la intervención estadounidense. Somoza habría declarado: “lo hice por el bien de mi país”.<sup>46</sup> Somoza, mediante un golpe militar, se erigió como presidente de Nicaragua en 1936, dando paso a décadas de la dictadura de una sola familia: su asesinato en 1956, dio paso a sus hijos, Luis y Anastasio Somoza Debayle. La imagen de la familia como aliado de la burguesía y protegido del imperio, se erigió en un sistema en el cual los monopolios norteamericanos pululaban.<sup>47</sup>

A pesar de que el villano puede ser encarnado en una persona, la revolución también lo ha representado a través de un país o de un sistema político. En la mente del revolucionario, el imperio se erigía como la representación del mal;

nuestros enemigos: la dictadura y el imperialismo, así como sectores burgueses (...) han visto asustados y llenos de pánico contrarrevolucionario (...). Espantados han contemplado que el pueblo de Sandino vuelve por sus fueros, renovándose masivamente con las tradiciones de lucha antiimperialista del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional y con las tradiciones de lucha antiimperialista de los pueblos del continente.<sup>48</sup>

Esta idea se fue fortaleciendo a través del sentido del protectorado que emergió durante la Guerra Fría, cuando los focos del comunismo se debían apagar de cualquier forma. El “imperio”, que había defendido la región latinoamericana del autoritarismo europeo, pocas décadas después, favorecía la idea de estabilidad sobre la idea de democracia: “Un buen gobierno generalmente ha significado estabilidad, no democracia”.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Guerra, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>46</sup> Roberto Gonzáles Arana, “Nicaragua. Dictadura y Revolución”, *Memorias Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* 10(6), (julio de 2009), pág. 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Frente Sandinista de Liberación Nacional, “Nicaragua: la lucha popular contra la dictadura”, *Cuadernos Políticos* (20), (junio de 1979), pág. 119.

<sup>49</sup> Schoultz, *op. cit.*, pág. 316.

Se ha construido el imaginario de este imperio dentro de connotaciones de explotación, barbarie y corrupción: en la mente del revolucionario, las desgracias de Latinoamérica son causados por el colonialismo y el imperialismo. La identificación del culpable, real o aparente, recurre al resentimiento voraz y violento aliado, adictivo y, a veces, ineludible compañero. Es, de esta manera, como los culpables se relacionan directamente con el imperio, aquel país que en algún momento nos consideró como su “patio trasero”.

Durante la Guerra Fría, la idea de estabilidad se transformó en el velo que encubrió el protectorado hegemónico, implicando la aceptación y apoyo de dictaduras como: los Somoza en Nicaragua; Fulgencio Batista en Cuba; Jorge Rafael Videla en Argentina; Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana; Augusto Pinochet en Chile; Alfredo Stroessner en Paraguay, etc. Esta aceptación y apoyo del imperio a varias dictaduras del continente coadyuvaron en la reafirmación y fortalecimiento de los sentimientos en contra de la imposición imperialista. La imposición de una modernidad occidental llamó a la rebeldía, y este sentimiento se revistió, en muchos casos, de violencia. Al considerar al imperio como el enemigo latente, todo intento de acercamiento es, entonces, tildado como formas de neocolonialismo e imperialismo, verbigracia: los tratados de libre comercio regionales; la cooperación en contra del narcotráfico; la presencia de organismos internacionales y de sus instituciones financieras; la empresa privada extranjera, etc.

Los intereses hegemónicos del llamado imperio han contribuido a la sedición, porque, sin aviso, la región se vio inmersa en doctrinas políticas de las cuales nunca tuvo participación, el imperio había construido la primera doctrina que involucraba su patio trasero en forma de pertenencia, la Doctrina Monroe. Las nuevas repúblicas del continente americano pasaron a ser parte del protectorado estadounidense, sin embargo, también se dotó al pensamiento revolucionario de argumentos: se había pasado del colonialismo español al protectorado estadounidense, sin dejar espacio a la perplejidad, o a la duda.

El protectorado no admitía influencias externas a los “continentes americanos, por su condición libre e independiente, la cual han asumido y mantenido, de aquí en adelante no pueden ser considerados como sujetos de futuras colonizaciones por parte de poderes europeos”.<sup>50</sup> La Doctrina Monroe, promulgada en 1823, se convirtió en un pacto entre imperios, mientras Europa no intervenga en América, los Estados Unidos no intervendrían en las colonias europeas. Este pacto no se entendió como protección a las nuevas democracias de América Latina del absolutismo europeo, sino, más bien, como protectorado con un nuevo imperio.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Elihu Root, “The Real Monroe Doctrine”, *The American Journal of International Law* 8(3), (1914), pág. 7.

<sup>51</sup> Francisco García Calderón, *Las democracias latinas de América. La creación de un continente* (Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001).

## Del mesías

El mesías se ha involucrado en una suerte de espiritualidad endógena, creando una esfera inmaculada alrededor de todo lo que se llama ancestral, y alrededor de las cosmovisiones de los pueblos autóctonos. Es una persona con un rasgo de espiritualidad comunitaria que ve con suspicacia la tradición católica porque se configura como la representación histórica de la opresión colonial. A pesar de ello, espera que la Iglesia se adapte a la revolución, no hay otro camino. El revolucionario de América Latina también ve con suspicacia las tradiciones culturales imperiales porque el imperio es la fuente de la maldad, y lo divino es todo lo considerado como nativo, indígena, milenario, en sí, todo lo concebido como sabiduría ancestral.

El mesías de la revolución requiere de dos elementos imprescindibles. Primero, principios que resalten la idea del pueblo (proletariado) y la idea del villano, del enemigo común. Segundo, requiere de un tiempo corto de revolución, en la cual su imagen se vea ensalzada por su sacrificio, su perseverancia y su valentía, dispuesto a que lo maten, dispuesto a ofrendar su vida. Los revolucionarios se convierten en mesías al ver una muerte temprana, trágica, la muerte que acaece en el fragor de la lucha, en la cima de su liderazgo. Aquellos revolucionarios con largas vidas desaparecen en el tiempo, su imagen deja de ser divina para convertirse en una imagen mundana.

Aunque en principio la imagen de mesías se erigió en Francisco I. Madero, su imagen terminó construyéndose como un falso profeta. La imagen del mesías en la Revolución mexicana se reviste alrededor de la imagen de Francisco “Pancho” Villa y de Emiliano Zapata. Pancho Villa provenía de una familia pobre, quien a temprana edad se convirtió en bandolero, fue parte de una banda liderada por Ignacio Parra.<sup>52</sup> Después de su arresto por robo, en 1912, fue forzado a ingresar a las Fuerzas Armadas. Después de huir, y de que lo encarcelaran varias veces, lo nombraron gobernador de Chihuahua. De 1913 a 1915, confiscó tierras a latifundistas para repartirlas entre el pueblo; Villa tenía un objetivo claro: la redistribución de tierras, apoderándose de tierras para favorecer su causa. Asesinan a Villa en 1923, después de organizar colonias militares; este hecho lo catapultó como héroe nacional, “considerado uno de los héroes de la Revolución y héroe nacional, Francisco Villa murió con la idea de que la educación es esencial para un pueblo”.<sup>53</sup>

Por otro lado, Emiliano Zapata se convierte en un líder campesino, el símbolo intachable de la Revolución mexicana. Estuvo a cargo del Ejército Libertador

---

<sup>52</sup> Frank McLynn, *Villa and Zapata: A History of the Mexican Revolution* (New York: Basic Books, 2000).

<sup>53</sup> Santiago Bautista et. al., *Pancho Villa: la Caída de un Héroe* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017), pág. 3.

del Sur en contra de la oligarquía representada en Porfirio Díaz. La imagen de mártir es indispensable para generar el aura alrededor del revolucionario: el asesinato de Zapata generó la imagen del mesías que buscaba la revolución. De hecho, en 1994, los movimientos neozapatistas declaraban: “está alegre el corazón nuestro, pues Emiliano Zapata llegó de nuevo, en sus pasos de ustedes, al Zócalo de México. Nosotros, pequeños y olvidados, levantamos la imagen de Zapata en el otro corazón de la patria: el de las montañas del sureste mexicano”.<sup>54</sup>

En la Revolución boliviana, el mesías emerge en la figura de Ángel Víctor Paz Estenssoro, político y fundador del Movimiento Nacionalista Revolucionario. Aunque su figura como mesías no se concreta en la historia porque su imagen de mártir jamás emergió en el imaginario social. Durante su primer Gobierno (1952-1956), lideró la revolución basada en la nacionalización de los factores de producción, en una reforma agraria incluyente, y en el voto universal. Sus periodos presidenciales (cuatro en total) fueron desviándose de sus principios originales, para encontrar un espacio con la economía de mercado y el capitalismo de Estado durante su último gobierno (1985-1989).<sup>55</sup> Su imagen de mesías se erigía durante su primer gobierno, sin embargo, esta se desvaneció en el tiempo hasta convertirse en un falso profeta. Aquellos mesías que no ven su final dentro de la aurora de un héroe caído en batalla, se erigen paulatinamente como falso revolucionario, falso profeta. Así, Estenssoro se convierte en el aquel profeta que nunca llegó a convertirse en mesías porque su final no ocurrió en un contexto de lucha. La imagen de mesías requiere de un trágico final para poder recordarlos como mártires de ideales superiores.

En el caso de la Revolución cubana, el mesías tiene la imagen más publicitada del continente, la imagen del Che Guevara. Su vida ha sido construida alrededor de mitos y realidades, dejando de lado su inmensa crueldad y su aberración a las diferencias de género. Las diferencias de género se convirtieron en un asunto de política pública, de hecho, “los homosexuales que incurrían en la conducta impropia — título bajo el cual la política estatal reprimía la homosexualidad — eran confinados a los campos de la Unidad Militar de Ayuda a la Producción (UMAP), cuyo objetivo era la readaptación sexual y social”.<sup>56</sup> Los discursos que exaltaban la Revolución cubana, lo hacían a través de la formación de un ícono regional que surgió a partir de la vida y muerte de Ernesto Guevara. El perfecto mesías de la revolución, con un fusil colgado del hombro, un cigarro cubano entre las comisuras de la boca, y la estrella de cinco puntas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en su boina. Su asesinato, en Bolivia, el 09 de octubre de 1967, da inicio a la imagen del perfecto revolucionario.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Adalberto Santana, “Emiliano Zapata en el pensamiento latinoamericano”, *Cuadernos Americanos* (134), (abril de 2010), pág. 69.

<sup>55</sup> Alfredo Grieco y Mario Murillo, “El Doctor y sus biógrafos. Balance de medio siglo de vidas de Víctor Paz Estenssoro”, *Ciencia y Cultura* (36), (junio 2016).

<sup>56</sup> Raquel Egea Casas, “Revolución cubana: la Represión Castrista Vista a través de la Persecución y Encierro de Reinaldo Arenas en la Prisión de El Morro (1969-1976)”, *Philologica Urcitana Revista Semestral de Iniciación a la Investigación en Filología* (septiembre 2011), pág. 67.

<sup>57</sup> Adys Cupull y Froilán González, *El asesinato del Che en Bolivia Revelaciones* (Editora Política, 2012).

Al contrario del Che Guevara, la figura de Fidel Castro se construye entre contradicciones, falsas promesas y una vida de lujos y riquezas. Sus casas, cuentas bancarias y yates contradicen su discurso basado en un socialismo de Estado.<sup>58</sup> A través del monopolio de la comunicación se ha intentado construir una imagen de Fidel dentro de la isla, aunque esta se quebranta dentro del continente americano: Juan Reinaldo Sánchez, exguardaespalda de Fidel Castro, afirmaba que “en Cuba, nadie, o casi nadie, conoce la existencia de este yate, cuyo puerto de amarre se oculta en una cala invisible e inaccesible para el común de los mortales, en la costa oriental de la célebre bahía de Cochinos”.<sup>59</sup> El iluminado, el mesías, permanece con la imagen de santidad, una imagen inmaculada si ha ofrecido su vida; sino, si el mesías no ha ofrecido su vida, al pasar el tiempo, su vida empieza a conjurarse alrededor de nubes espesas de dudas, de interrogantes. La muerte de Fidel Castro, el 25 de noviembre de 2016, evocó la imagen de un revolucionario cuya vida trajo demasiadas contradicciones para verlo con una aurora divina. No se queda en el imaginario de la revolución como mesías, como sí ha sido el caso de Ernesto Guevara, cuya imagen es utilizada por el discurso revolucionario como como mártir, como un ícono inviolable.

Por otro lado, el nombre de la Revolución Popular Sandinista proviene de Augusto César Sandino, aquel campesino que lideró la resistencia nicaragüense en contra de la ocupación estadounidense. La Revolución atribuye la salida de las tropas estadounidenses al liderazgo de Sandino. A pesar de que las tropas de los Estados Unidos salieran del país, Nicaragua quedó gobernada por un aliado, Anastasio Somoza. El asesinato de Sandino, en manos de la Guardia Nacional, se convirtió en la imagen de la Revolución nicaragüense, aquel revolucionario que ama “la justicia y por ella voy al sacrificio. Los tesoros materiales no ejercen ningún poder en mi persona; los tesoros que anhelo poseer son espirituales”.<sup>60</sup>

Es así como, después del derrocamiento del gobierno de Anastasio Somoza Debayle, Daniel Ortega Saavedra se convierte en el líder de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional y, por ende, en la imagen más conocida de la Revolución Sandinista. Desde el 2007, la Presidencia de la República de Nicaragua, a cargo de Ortega, se estado dentro de constantes nubes de descredito y fraudes electorales. Así, al pasar los años, la imagen de Ortega Saavedra se desvanece en el imaginario de un mesías mientras se erige la imagen de un gobernante autócrata.

---

<sup>58</sup> Juan Reinaldo Sánchez y Axel Gyldén, *La vida oculta de Fidel Castro* (Barcelona: Ediciones Península, 2014).

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. 14.

<sup>60</sup> Sergio Ramírez, *Augusto C. Sandino. El pensamiento vivo* (Managua: Editorial Nueva Nicaragua, 1981), pág. 70.

## ***De la víctima***

La revolución ve a la víctima como una encarnación continua de un pueblo homogéneo, sin matices, que siempre ha sufrido, que siempre ha padecido. Un pueblo que ha sufrido los embates de las crisis causadas por la burguesía. La idea de pueblo no contempla diferencias o discrepancias, la colectividad de pensamiento sobrepasa la individualidad, todos sufren, todos lloran, todos están en la búsqueda de un mesías. La idea de pueblo no admite que dentro de él puedan existir capitalistas, burgueses, individualistas, amantes de las riquezas, etc. La homogeneidad es un factor común. La idea de pueblo tiene fuerza en sí misma, la concepción reanima la idea de proletariado, la idea de gentiles, la idea de clases sociales. Es así cómo la víctima toma fuerza en sujetos como el pueblo, y se adjetiviza conllevándose hacia estigmas históricos como la lucha campesina, los movimientos indígenas y las luchas ancestrales.

Esta conjunción de modos de argumentación llevó a los movimientos revolucionarios a justificar la violencia como una de las fuerzas de la historia. De hecho, por mucho tiempo, se ha pensado en revolución con una imagen estereotípica: un revolucionario vestido de civil, con un rifle que guinda del hombro, con una barba frondosa y con un cigarro entre comido que cuelga de las comisuras de la boca. Esta imagen iba de la mano con la idea de justicia: el justiciero era una persona de pueblo, con al ánimo inquebrantable y con un sistema moral de un solo principio: eliminar al villano. La necesidad de llegar a la confrontación de clases a recorrido dos caminos: primero, salvando las armas apuntadas directamente a los culpables; segundo, a través de procesos electorales. El primero fue una constante para la región latinoamericana en la mayor parte del siglo XX; el segundo, una alternativa elegida por pocos movimientos socialistas, los cuales hacen uso de los instrumentos democráticos para luego menoscabarlos y manipularlos.

Al rescate de esta víctima llega con fuerza histórica el esperado mesías, aquel revolucionario que está dispuesto a sacrificar la vida por un ideal, el bienestar del pueblo, el bienestar del proletariado. Para ello, no es imprescindible utilizar los sistemas democráticos, porque bien se lo puede hacer a través del uso de las armas, mediante la organización de guerrillas, y por medio del derrocamiento de gobiernos. La idea de víctima tiene valor únicamente en un contexto en el cual el victimario, o villano, esté plenamente identificado, y en el cual el salvador esté encarnado en una persona.

## **Filosofía revolucionaria**

En los epígrafes anteriores, se ha propuesto entender la estructura argumentativa del discurso de la revolución a través de la imagen del mesías, del proletario y del burgués o representante del imperio. Esta estructura deja de lado el estudio

de las teorías marxistas o del desarrollo de la revolución a través de la conjunción de los procesos sociales, porque se ha pretendido mostrar la adaptación de la tríada discursiva del héroe, villano y víctima al lenguaje marxista para argumentar que el discurso se compone de una estructura retórica específica, la cual toma significancia a través del lenguaje.

A continuación, se intenta construir el contexto dentro del cual se moviliza esta estructura discursiva. Para ello, se tomarán en cuenta varios conceptos comunes a los casos de estudio. Se ha decidido llamar a este contexto, la filosofía de la revolución, la cual incluye conceptos como el del fin de la historia, el romanticismo y la libertad.

La filosofía de la revolución, es decir, el contexto construido a través del fin de la historia, el romanticismo y la libertad, pareciera crear una suerte de conciencia colectiva que fluye circularmente y se alimenta de la animosidad en contra del culpable. En palabras de Nietzsche,<sup>61</sup> la idea de que con el tiempo infinito y un número finito de eventos, los eventos se repetirán una y otra vez infinitamente. Bien podría aplicarse a la filosofía de la revolución, un contexto revolucionario que aparece de vez en vez en América Latina, que nunca se extingue, sino que revive de tiempo en tiempo. La idea de eterno retorno surge a través de la tríada discursiva de las ideas de revolución; es decir, mientras exista la burguesía, el imperio, la prensa, los empresarios, la clase rica (villano), es indispensable la existencia del revolucionario (héroe), aquel mesías que viene a salvar al pueblo (víctima) de las injusticias sociales.

El aroma de colonización servía para alimentar el resentimiento de la comarca, un concepto engendrado en la izquierda latinoamericana.<sup>62</sup> Esta comarca, se especializó en perder desde los remotos tiempos en que los europeos del Renacimiento se abalanzaron a través del mar y le hundieron los dientes en la garganta.<sup>63</sup> Las ideas revolucionarias en América Latina se nutren con la miseria y el deseo. Se construye la idea de pobreza a través de la búsqueda de culpables, y a través de un discurso que procura releer la historia desde la imposición de la modernidad occidental, tomando en cuenta que "la gente no tenía conocimiento y que el conocimiento del experto tenía que ser trasplantado a la mente de la gente".<sup>64</sup> La imagen de la imposición constituye en sí misma el reflejo del villano.

En la filosofía de la revolución, la Iglesia también juega un papel especial. Esta sirve como aliada siempre y cuando se convierta en un compañero de la

---

<sup>61</sup> Albert Baille Vidal, *Necesidad y eterno retorno en la filosofía de Nietzsche* (tesis de doctorado, Universidad de Barcelona, 2004).

<sup>62</sup> Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina* (Buenos Aires: siglo XXI editores, 2004).

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Arturo Escobar, "Globalización, desarrollo y modernidad", *Planeación, Participación y Desarrollo*, (2002), pág. 13.



revolución, siempre y cuando se adapte a las necesidades del mesías. No hay otro camino. La teología debe amoldarse y generar una plataforma conceptual con la cual se justifique los propósitos de la revolución. Solo así, la Iglesia se convierte en un aliado indispensable. De esta forma, “la revolución era la forma de lograr un gobierno que dé de comer al hambriento, que vista al desnudo, que enseñe al que no sabe, que cumpla con las obras de caridad, de amor al prójimo no solo en forma ocasional y transitoria, no solo para unos pocos, sino para la mayoría de nuestros prójimos”.<sup>65</sup> La teología de la liberación retoma la influencia de la Iglesia en la sociedad, esta vez no desde ámbito espiritual, sino desde la transformación política, haciendo uso de sus influencias, y apoyando las fuerzas sociales que piensan en lo pobres, en los pueblos, en lo nuestro.

## Fin de la historia

El fin de la historia será alcanzado sea bien cargando un arma o a través de procesos electorales que brinden un velo de legitimidad democrática. Las ideas de revolución sembraron semillas en académicos y políticos, en las palabras de Josué de Castro, sociólogo y ensayista brasileño: “yo, que he recibido un premio internacional de la paz, pienso que, infelizmente, no hay otra solución que la violencia para América Latina”.<sup>66</sup> Durante todo el siglo XX, parecía que el camino más fácil de la revolución era la violencia, mientras los fantasmas de la revolución eran encarnados en discursos vehementes que añaden historias, fábulas, poemarios y cancioneros dedicados a la segunda liberación de América Latina.<sup>66</sup>

Que la historia llegue a un fin no es novedoso, lo auténtico es cómo llegar allí. Aunque la idea fue popularizada por Marx, Hegel había propuesto una fenomenología del espíritu para entender la historia: el logos de la humanidad, la historia, la idea, se realiza plenamente en una suerte de “Espíritu absoluto”.<sup>67</sup> En el caso de Marx, el fin de la historia conlleva fuerzas materiales, desarrolladas en la historia, que llevarán a la coalición del proletariado y la burguesía, dando paso a la dictadura del proletariado y, finalmente, a la sociedad comunista: “Cuando Marx argumenta que ha invertido los términos de Hegel no quiere decir otra cosa, sino que el proceso dialéctico no tiene lugar en el nivel de las ideas sino en el de la realidad. Marx cree que el motor de la Historia son las clases [...] estaba convencido que bajo la dictadura del proletariado se lograría la sociedad sin clases”.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Phillip Berryman, *Teología de la liberación: los hechos esenciales en torno al movimiento revolucionario en América Latina y otros lugares* (Buenos Aires: siglo XXI, 1989), pág. 11.

<sup>66</sup> Galeano, *op. cit.*, pág. 5.

<sup>67</sup> Stumpf y Fieser, *op. cit.*

<sup>68</sup> Israel Sanmartín Barros, “El fin de la historia en Hegel y Marx”, *Historia da historiografia*, (agosto de 2013), pág. 109.

El determinismo histórico de Marx no deja espacio a la libre determinación de los pueblos, no deja espacio a la libertad ni al individualismo, porque las sociedades están determinadas a llegar al fin de la historia, a la sociedad comunista.<sup>69</sup> Es curioso pensar que el determinismo dependa de la existencia de la revolución, un determinismo que no es determinista. En palabras de José Carlos Mariátegui,<sup>70</sup> el determinismo marxista era una exageración interesada de los intelectuales, el marxismo no ha obedecido nunca a un determinismo pasivo y rígido. Sin embargo, Mariátegui recae en un error de lógica evidente:<sup>71</sup> si el determinismo depende de acciones voluntarias y libres, no es determinismo, aunque se lo pueda llenar de adjetivos como activo y flexible. De hecho, estos adjetivos son contrarios al concepto de determinismo.<sup>72</sup> Por ello, es curioso pensar que el determinismo marxista depende de los movimientos revolucionarios. De todas formas, este determinismo no es del todo claro en los casos de estudio. A pesar de ello, existe una idea común: después de la revolución, la sociedad vivirá bien, en armonía, sin pobreza, sin burguesía y en igualdad.

## Romanticismo y libertad

El romanticismo se conjura con el mesianismo en una suerte de doble filo o doble cara de un mismo ente. Mientras el romanticismo retrata la posibilidad de una suerte de justicia, donde los culpables sean consumados, y donde se conjure un sistema que elimine la pobreza y la miseria, el mesianismo dibuja el rostro del salvador, sea con un fusil al hombro o a través de un velo democrático, cuyo sustento electoral justifique el cambio de sistema. El salvador revolucionario se levanta a través de las armas o de procesos electorales para fundar un nuevo Estado cubierto por una idea general de socialismo, a partir del alejamiento del imperialismo, y a partir de políticas que enaltezcan los sentimientos de soberanía y nacionalismo.

El romanticismo en la revolución contempla la verdad desde la expresión libre de las emociones, y evoca a un mesías que los lleve de la mano al fin de la historia, o por lo menos a la dictadura del proletariado. Es el mesías, hombre del pueblo quien ha sufrido, vivido y surgido de ellos, el llamado, o el ungido, para alzarse como rey de los oprimidos, y para que establezca el reino del pueblo, mientras condene al capitalismo y establezca el camino a la salvación: nada ni nadie podrá detener la gran revolución suramericana, latinoamericana

---

<sup>69</sup> Stumpf y Fieser, *op. cit.*

<sup>70</sup> José Carlos Mariátegui, "Determinismo Marxista", *Sol Rojo*, (junio de 2013).

<sup>71</sup> La lógica aristotélica de no contradicción involucra la exclusión de los contrarios: si estoy vivo, no puedo al mismo tiempo estar muerto. Así, el determinismo y la libertad son conceptos excluyentes, el uno no puede existir en el mismo espacio y tiempo que el otro.

<sup>72</sup> Tomando en cuenta la nota anterior, el ejemplo que puede ayudar a visualizar con claridad el argumento es: el muerto pensante, o un muerto bullicioso. El sustantivo y el adjetivo no cometen errores gramaticales, pero sí errores lógicos.

y el caribe, el mundo debería apoyar la revolución, porque esa revolución es el inicio al camino de la salvación de este planeta amenazado por el capitalismo, por las guerras, por el hambre, proclamaba Hugo Chávez en la XV Conferencia Internacional de la Organización de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en septiembre de 2009.<sup>73</sup>

El espíritu mesiánico ha recorrido la historia latinoamericana desde los inicios de su vida republicana, y se ha visto encarnada múltiples veces, en épocas diferentes, en procesos diversos, con una gama reducida de protagonistas: mártires, dictadores vitalicios, y otros falsos profetas. En la idea de revolución, el Che Guevara será siempre el mártir, aquel que brindó su vida por sus ideales; por otro lado, la figura de Fidel Castro empieza a difuminarse entre revolucionario y dictador vitalicio; mientras que Francisco Madero ha quedado relegado a la figura de falso revolucionario, un falso profeta. Todos ellos empezaron con un mismo discurso: salvar a Latinoamérica de la estructura del imperio del mal y de sus representantes terrenales. El propósito es el mismo: exterminar la estructura del mal encarnada en el capitalismo, sus representantes terrenales, el hegemón y sus aliados.

La revivificación del mesías se trama en la concomitancia de la esperanza y la necesidad: pueblos que han creído en la transformación súbita de su situación crítica a través de una persona, una suerte de ungido divino, quien cambiará las condiciones críticas en las que nos deja el imperialismo. Esta revivificación de un iluminado ha abierto la posibilidad de entender ciertos conceptos desde la perspectiva revolucionaria. Términos con una fuerte tradición histórica han tomado nueva carne y nueva vida, verbigracia: la libertad.

Aunque la libertad para el marxismo está enmarcada en el determinismo histórico, impostergable y sin desvíos, su lógica involucra la imposición de la posesión colectiva y la sujeción a la lógica materialista, un estado de cosas “lo suficientemente fuerte como para subordinar los planes y objetivos de vida de todos los individuos a un plan colectivo y a un conjunto de objetos colectivos”.<sup>74</sup> Así, la libertad, dentro de las ideas de revolución, involucra la sumisión

---

<sup>73</sup> Hugo Chávez, “Discurso completo del presidente Chávez en Copenhague”, *XV Conferencia internacional de la Organización de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, (2009), obtenido de: <https://www.aporrea.org/actualidad/n147198.html>

<sup>74</sup> Andrzej Walicki, “Karl Marx como filósofo de la libertad”, *Critical Review, a Journal of Books and Ideas* 4, (1998), pág. 219.

completa, una lealtad inquebrantable al gobernante, aquel que fue elegido por el pueblo como mesías. El gobernante denuncia con vehemencia que los términos en los que se erige el Estado son realidades y no contratos sociales: se propone que vivimos en un pacto social en el cual no tuvimos voz, ni voto y, por ello, las conciencias colectivas de los pueblos han dotado a las revoluciones latinoamericanas del siglo XX de un nuevo sentido.

## **Conclusiones**

Este artículo ha intentado proponer un patrón discursivo mediante el cual se han erigido las ideas de los procesos revolucionarios estudiados. La estructura discursiva del héroe, víctima y victimario ha sido adaptada al lenguaje marxista, es decir, el revolucionario mesiánico, el burgués, y el proletario. Esta estructura discursiva hace uso del lenguaje marxista para ubicar a las ideas de revolución dentro de una rebeldía regional. La tríada existe en tanto y cuanto sus elementos existan, es decir, el revolucionario existe en tanto y cuanto la burguesía exista, y en tanto y cuanto el proletariado es oprimido. El mesías existe en tanto y cuanto también exista la idea de opresor y la idea de oprimido.

Aunque quedan temas de lado, este escrito ha intentado entender las ideas de revolución a través de la estructura discursiva propuesta y a través de un contexto que se lo ha llamado filosofía revolucionaria. Este contexto ha tomado en cuenta conceptos comunes como el del fin de la historia, el romanticismo y la libertad. Así, se ha propuesto entender la dinámica de las ideas de revolución a través de una tríada discursiva la cual se moviliza dentro de una filosofía revolucionaria.

Este escrito también nos ha llevado a preguntarnos sobre el débil desarrollo de ideas que creen nuevos enfoques, nuevos contextos ideológicos, nuevas formas de visualizar la realidad de nuestro continente. Si bien el marxismo ha influido de forma abrumadora los movimientos revolucionarios del siglo XX, no es de menos extrañarse que no se encuentren intentos destacables que rellenen la idea de revolución de conceptos y enfoques nuevos o diferentes.

La idea de revolución, tan compleja como amplia, ha nutrido la historia de América Latina desde sus movimientos independentistas. La fuerza histórica detrás de esta idea ha llevado a que los movimientos sociales se adapten, pasando del uso de armas, al uso de mecanismos democráticos, pasando de la imposición al sufragio. Sin embargo, la esencia de la idea no ha cambiado, la concepción del mesías, el villano, y el pueblo siguen siendo iguales. Estas ideas se enmarcan en el fin de la historia, el romanticismo y la libertad.

## Política Editorial

### Normas para la presentación de artículos

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación* es una publicación de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador. La revista publica artículos académicos, notas de investigación, artículos de revisión teórica y documentos de análisis de política pública con relevancia para el estudio y la práctica de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales, particularmente en el contexto latinoamericano. El Consejo Editorial busca mantener un equilibrio entre las disciplinas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, por lo tanto recibe artículos durante todo el año de importancia para una o ambas disciplinas. La revista recibe artículos de alumnos, profesores e investigadores profesionales a nivel nacional e internacional.

Los artículos académicos deberían ser motivados por preguntas teóricas y basadas en investigación empírica. La revista no publica artículos de opinión, o los artículos de un estilo esencialmente editorial o narrativa. Las posiciones adoptadas por los autores están enteramente expresadas bajo su responsabilidad, y no representan la posición oficial del Consejo Editorial o de la revista. Las notas de investigación y los artículos de revisión deberían enfocarse en debates académicos con el fin de profundizar en una posición por medio de investigación y análisis original. Los documentos de análisis de política pública son piezas cortas y técnicas que promueven la forma de abordar un problema particular de la política pública nacional o internacional.

La revista recibe artículos escritos en español o en inglés. Los artículos académicos deberían tener entre 4.000 a 12.000 palabras, con notas, tablas, figuras y apéndices. Los artículos más cortos o más largos también pueden ser considerados, pero tal vez no sean competitivos. Todos los artículos deben ser originales y no deben estar pasando por otro proceso de revisión en otra revista.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de tomar decisiones sobre la publicación de los artículos, y en número de edición en la que ellos aparezcan. El Consejo Editorial busca mantener el anonimato del autor durante el proceso de revisión editorial, en virtud del principio de doble ciego. Por lo tanto, los autores deben eliminar autoreferencias de sus artículos. Los manuscritos deben ser enviados electrónicamente con un resumen de no más de 200 palabras para [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec). En un documento separado, los autores deben incluir información pertinente, tal como su nombre (s), grados académicos recibidos o en progreso, la afiliación institucional, la fecha de presentación, y una dirección postal completa y correo electrónico.

Una vez revisado el resumen, un miembro del Equipo Editorial se contactará con el autor y le solicitará el envío del documento completo, al igual que de toda

tabla o gráfico en archivos separados en formato Excel o JPG según corresponda. Adicionalmente, toda tabla y figura deberá estar embebida en el lugar en el que debe aparecer en el texto.

Los artículos son inicialmente revisados por el Editor en Jefe y por lo menos otro Miembro del Equipo Editorial. Si un artículo se considera inadecuado para la revista en esta etapa, los autores serán informados inmediatamente por el Editor en Jefe. Los artículos que son seleccionados por el Editor en Jefe y el Equipo Editorial serán revisados por árbitros adicionales desde fuera de la Universidad de las Américas, en Quito. La práctica general es que los artículos seleccionados son revisados por al menos otro miembro del equipo editorial y de al menos un árbitro externo. Los árbitros proporcionan una recomendación al Consejo Editorial de si el artículo debe ser publicado, y, en el caso de una recomendación positiva, se someterán también sus comentarios sobre el artículo.

Los autores de los artículos seleccionados recibirán una decisión y comentarios sobre sus artículos dentro de dos o tres meses siguientes a la presentación, en la que autores deberán trabajar para hacer frente a cualquier comentario planteado por los revisores con el fin de publicar sus artículos. Si el Editor en Jefe

considera que las sugerencias realizadas no se han abordado suficientemente, el Consejo Editorial se reserva el derecho de no publicar el artículo, o dar al autor oportunidades adicionales para trabajar sobre el texto hasta que los requisitos estipulados sean satisfechos.

## Referencias Bibliográficas

### Normas de estilo

A partir de su tercera edición, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación se ajustará a The Chicago Manual of Style, 16th Edition. El Manual Chicago guiará preguntas de las citas y referencias, y, en lo posible, las cuestiones de la gramática y el estilo. Dado que la revista publica artículos tanto en los idiomas español e inglés, los artículos deben cumplir con sus respectivas normas lingüísticas. Los autores deberán ubicar sus artículos en el marco de la literatura académica existente sobre el tema, mediante el uso de notas al pie. Estas notas deben ser desde el principio en el manuscrito y remitir a los lectores a los artículos antecedentes, sobre todo cuando hay un debate en la literatura. El Consejo Editorial evitará la publicación de una investigación poco original, sin embargo, en el caso de la supervisión del Consejo Editorial, la responsabilidad por la publicación de tal investigación recaerá en última instancia en el autor.

A continuación se proporcionan ejemplos de algunos de los formatos más comunes para las notas bibliográficas.

## NOTAS DE FONDO

**A menudo es útil al principio de un manuscrito para colocar el artículo** de uno dentro de la literatura académica existente a través de la utilización de las notas de fondo.

El siguiente es un ejemplo de una nota tan sustantiva:

“The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, “Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace,” *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501–530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, “The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR)relevant Theory?” *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221– 244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, “Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School,”

---

<sup>1</sup> This example of a substantive note is taken from Lucas Kello, “The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft,” *International Security*, Vol. 38, No. 2 (Fall 2013), pp. 7–40.

*International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155-1175; and Mary M. Manjikian, "From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381-401."<sup>1</sup>

## LIBROS

### Primera nota

Nombre del autor completo, Título del libro (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pág. 21.

### Notas posteriores

Apellido del autor, *Título del Libro*, número de página.

Kissinger, op. cit., págs. 23-25.

Si la primera nota es seguida inmediatamente por las referencias a la misma obra, sólo tiene que utilizar "Ibid." En lugar de poner el apellido del autor y el título del libro, los números de página todavía deben ser incluidos.

Ibid., págs. 23-25.

## LIBROS CON UN EDITOR

### Primera nota

Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), pág. 7.

### Notas posteriores

Arnson, op. cit., pág. 101.

Ibid., pág. 101.



## CAPÍTULO DENTRO DE UN LIBRO EDICIÓN

### Primera nota

Nombre completo del autor, "Título del capítulo," en el Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s). Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pág. 343.

### Notas posteriores

Waltz, op. cit., pág. 343.

Ibíd., pág. 343.

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

### Primera nota

Nombre completo del autor, "Título del artículo," Nombre de la Revista, Número de volumen, Número de emisión (Temporada y año de publicación), Página(s).

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), pág. 10.

Si uno está haciendo una mención general a la totalidad del artículo de revista, a continuación, se debe incluir la gama completa de las páginas.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), págs. 5-49.

### Notas posteriores

Mearsheimer, op. cit., págs. 9-14.

Ibíd., págs. 9-14.

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

### Primera nota

"Nombre del artículo", *Editor*, Fecha exacta de publicación, Página(s) y/o sitio web URL (si se encuentra en línea).

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, [http://www.businessweek.com/magazine/content/06\\_22/b3986077.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm)

### **Notas posteriores**

“Science Friction,” op. cit.

Ibíd.

## **INFORMES (NO)GUBERNAMENTALES**

### **Primera nota**

Nombre de la institución, *Nombre del Informe* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

### **Notas posteriores**

NIC, op. cit., págs. 31–34.

Ibíd, págs. 31–34.

## **SITIOS WEB**

### **Primera nota**

Nombre del editor en línea (persona o institución), “Nombre de la página web,” URL del sitio web.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “SIPRI Military Expenditure Database,” [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

### **Notas posteriores**

SIPRI, op. cit.

Ibíd.

## REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

### Submission Guidelines for Articles

*Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* is a publication of the Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales of the Universidad de Las Américas in Quito, Ecuador. The journal publishes scholarly articles, research notes, review articles, and policy papers with relevance to the study and practice of Political Science and International Relations, particularly within the Latin American context. The Editorial Council seeks to maintain a balance between the disciplines of Political Science and International Relations, and therefore receives articles throughout the year of significance to either or both disciplines. The journal receives articles from students, professors, and professional researchers at the national and international levels.

Scholarly articles should be motivated by theoretical questions and based on empirical research. The journal does not publish opinion pieces, or articles of an essentially editorial or narrative style. The positions taken by the authors are entirely their own, and do not represent an official position of either the Chief Editor or the publisher. Research notes and review articles should focus on a particular scholarly debate and seek to advance a position through original research and analysis. Policy papers are short, technical pieces advocating how to address a particular problem of national or international public policy.

The journal receives articles written in either Spanish or English. Scholarly articles should be between 8,000 and 12,000 words in length, including notes, tables, figures, and appendixes. Shorter or longer articles are also considered, but may not be competitive. All articles must be original, and must not be in process of revision in other Journal.

The Editorial Council reserves the right to make decisions over the publication of articles, including in which edition they will appear. The Editorial Council seeks to maintain author anonymity under the double-blind principle during the editorial decision-making and review processes; authors should therefore remove self-references from their articles. Manuscripts must be submitted electronically with an abstract of no more than 200 words to [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec). In a separate document, authors should include pertinent information such as their name(s), academic degrees received or being completed, institutional affiliation(s), the date of submission, and a complete mailing address and email address.

Once that the abstract has been reviewed, a member of the Editorial Team will get in contact with the author and will ask for the submission of the full document, as well as every table or graphic in separated archives in Excel or JPG format as the case may be. Additionally, all tables and figures must be embedded in the place in which it should appear in the text.

Articles are initially reviewed by the Chief Editor and by at least one other member of the Editorial Team. If an article is deemed inappropriate for the journal at this stage, authors will be promptly notified by the Chief Editor. Articles that are selected by the Chief Editor and the Editorial Team are then reviewed by additional referees from within and outside the Universidad de Las Américas, Quito.

The general practice is that selected articles are reviewed by at least one other member of the Editorial Team and by at least one external referee. Referees provide a recommendation to the Editorial Council of whether or not the article should be published, and, in the cases of a positive recommendation, also submit their feedback on the article. Authors of selected articles will receive a decision and feedback on their articles within two to three months of submission, at which point authors must work to address any concerns raised by the reviewers in order to publish their articles. If the Chief Editor believes that these concerns have not been sufficiently addressed, then the Editorial Council reserves the right either not to publish the article, or to give the author additional opportunities to work on the article until the requirements stipulated by the Chief Editor are satisfied.

## Style Norms

Beginning in its third edition, the *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will conform to The Chicago Manual of Style, 16th Edition. The Chicago Manual will guide questions of citations and referencing, and, as much as possible, issues of grammar and style. Since the journal publishes articles in both the Spanish and English languages, articles must conform to their respective language norms.

Authors should place their articles within the existing scholarly literature on a topic through the use of footnotes. These notes should be early on in the manuscript and refer readers to antecedent articles, particularly where there is debate between scholars. The Consejo Editorial will rigorously seek to avoid the publication of unoriginal research; however, in the case of oversight by the Consejo Editorial, the responsibility for publishing unoriginal research ultimately rests with the author. *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* employs a specific version of the notes-bibliography system based on *The Chicago Manual of Style*. This system uses complete, bibliographic footnotes, but does not include bibliographies or reference sections. The main benefit of this system for authors is that it allows for the easy integration of substantive notes into the text of the article. The main benefits of this system for readers are that the sources of information can be quickly identified and that other relevant scholarly work on a topic can be easily found. Examples of some of the most common formats for bibliographic footnotes have been provided below.

## **SUBSTANTIVE NOTES**

It is often useful early in a manuscript to place one's article within the existing scholarly literature through the use of substantive notes. The following is an example of such a substantive note.

"The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, "Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace," *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501–530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, "The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR)relevant Theory?" *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221–244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155–1175; and Mary M. Manjikian, "From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381–401."<sup>2</sup>

## **BOOKS**

### **First note**

Author's full name, Book Title (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21. If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

### **Subsequent notes**

Author's last name, Title of the Book, page number.

Kissinger, *Diplomacy*, pp. 23–25.

If the first note is immediately followed by references to the same book, simply use "Ibíd." instead of putting the author's last name and the book title; page numbers should still be included.

Ibíd., pp. 23–25.

## BOOKS WITH AN EDITOR

### First note

Editor's full name, ed., *Book Title* (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21.

If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), p. 7.

### Subsequent notes

Arnson, *In the Wake of War*, p. 101.

*Ibid.*, p. 101.

## CHAPTER WITHIN AN EDITED BOOK

### First note

Author's full name, "Title of the Chapter," in Editor's full name, ed., Title of the Book (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers. Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 343.

### Second note

Waltz, "A Reply to My Critics," p. 343. *Ibid.*, p. 343.

## JOURNAL ARTICLES

### First note

Author's full name, "Title of the Article," *Name of the Journal*, Volume number, Issue number (Season and year of publication), page numbers.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), p. 10.

If one is making a general citation to the entire journal article, then the complete range of pages should be included.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International

Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 5–49.

### Subsequent notes

Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 9-14.

Ibid., pp. 9–14.

## PERIODICALS & NEWSPAPERS

### First note

"Name of the article," *Publisher*, Exact date of publication, Page numbers or website URL (if found online).

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, [http://www.businessweek.com/magazine/content/06\\_22/b3986077.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm)

### Subsequent notes

"Science Friction." Ibid.

## INSTITUTIONAL & GOVERNMENT REPORTS

### First note

Name of the institution, Name of the Report (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers.

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

### **Second note**

NIC, *Global Trends 2030*, pp. 31–34.

*Ibíd*, pp. 31–34.

### **WEBSITES**

#### **First note**

Name of online publisher (individual or institution), “Name of Website,” Website URL.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Military Expenditure Database”. [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

#### **Subsequent notes**

SIPRI, “Military Expenditure Database.”

*Ibíd*.





[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)