

# Mariana S. Leone, Eduardo Tamayo Belda, Gonzalo Vitón

*Universidad Autónoma de Madrid*

*GERI – Grupo de Estudios de Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales*

## El Pueblo y la Ley

### La reelección como conflicto en Paraguay, Ecuador y Bolivia (2016–2018)

Fecha de Recepción: 8 de mayo de 2020

Fecha de Aprobación: 10 de diciembre de 2020

**Resumen:** En este trabajo se analiza la reelección presidencial como conflicto político a través de los casos de Paraguay, Ecuador y Bolivia. La discusión sobre la reelección que se ha dado a la luz de los acontecimientos ocurridos en Suramérica en los últimos años se

#### Mariana S. Leone

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Es miembro del Grupo de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y del equipo editorial de la revista «Relaciones Internacionales». Ha realizado estancias de investigación en FLACSO Ecuador, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y en la Universidad de Bath en Reino Unido y ha complementado su formación en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Contacto: mariana.stella.leone@gmail.com

#### Eduardo Tamayo Belda

Historiador por la Universidad Autónoma de Madrid (España) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Ha trabajado como docente en varias universidades paraguayas dirigiendo materias de historia y ciencias sociales. Actualmente realiza un Doctorado en historia contemporánea sobre las relaciones hispanoparaguayas del siglo XX, con un contrato de Formación del Profesorado Universitario del Estado español, en la Universidad Autónoma de Madrid, donde también imparte materias de historia y política internacional. Contacto: tamayo.belda.eduardo@gmail.com

#### Gonzalo Vitón

Grado en Historia y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Actualmente, realiza su doctorado con un contrato predoctoral de Formación del Profesorado Universitario en la UAM sobre el papel de las organizaciones de mujeres en el proceso de paz de Mozambique. Ha realizado estancias de estudios en la Universidade de Lisboa, y estancias de investigación en la Universidade Eduardo Mondlane (Maputo, Mozambique) y la Universidad de Wisconsin-Madison (Madison, Estados Unidos). Contacto: gonzalo.viton.garcia@gmail.com

---

© Mariana S. Leone; Eduardo Tamayo Belda; Gonzalo Vitón. Publicado en Revista Novapolis. Nº 17, Diciembre 2020, pp. 31-61. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

ha centrado en una dimensión normativa del fenómeno, lo que demanda una reflexión que contemple otras dimensiones. El objetivo del trabajo es conceptualizar el fenómeno de la reelección presidencial como conflicto político y analizar los tres casos señalados identificando sus singularidades políticas y profundizando en los conflictos generados por el debate sobre la reelección en cada país. Con este fin, se ha aplicado la metodología de estudio de caso con parámetros comunes para interpretar de forma comparativa las tres coyunturas estudiadas.

**Palabras clave:** reelección; conflicto; democracia; Paraguay; Ecuador; Bolivia

**Abstract:** This paper analyzes presidential reelection as a political conflict through the case studies of Paraguay, Ecuador and Bolivia. Reelection debate in the light of the events occurred in South America in the last years has focused in normative issues. In this vein, the debate requires an open reflection with new considerations. Hence, our aim is to conceptualize presidential reelection as a political conflict and examine the cases already mentioned, identifying its political particularities and delving into the disagreements triggered by the debate about reelection in each country. In order to obtain this aim, the methodology applied is the case study following common parameters to understand the three cases through comparison.

**Key-words:** re-election; conflict; democracy; Paraguay; Ecuador; Bolivia



## **Introducción: reelección y conflicto político en los límites de la democracia**

El trabajo propone un acercamiento a la figura de la reelección presidencial como conflicto. A tal fin, se realiza un análisis exploratorio de la conflictividad política y social generada a raíz de las discusiones nacionales sobre la reelección presidencial que tuvieron lugar en tres países suramericanos entre 2016 y 2018: Paraguay, Ecuador y Bolivia.

En los tres casos de estudio –y para el periodo dado– se dio una fuerte discusión mediática y política en torno a la cuestión de una reforma constitucional que habilitara o ampliara las posibilidades de reelección presidencial, discusiones que en las tres situaciones derivaron en conflicto político.

Los debates sobre reelección están íntimamente ligados a la percepción ciudadana de la democracia; en este sentido, una buena calidad democrática y una confianza elevada de esta ciudadanía en el sistema democrático, podrían favorecer posiciones de apoyo al incremento del mandato presidencial vía reelección, al no percibirse la duración en el cargo como un riesgo elevado para la permanencia misma del sistema democrático.

Para entender el contexto de percepción política y democrática en estos tres países nos remitiremos a los datos del Latinobarómetro de 2015<sup>1</sup>, año en que la opinión pública aún no había sido influenciada por los efectos de los conflictos analizados, que tuvieron lugar a partir de 2016. En 2015, el apoyo a la democracia como forma preferible de gobierno en estos países era de un 59,6%<sup>2</sup>. Esto indica que para ese año ya existía en estos países un importante segmento poblacional con serias dudas acerca de la conveniencia de la democracia por encima de otras formas de gobierno, al menos en ciertas circunstancias. A este dato anterior, ha de sumarse el del grado de acuerdo con la democracia como mejor sistema de gobierno, que para 2015 rondaba el 73% de media entre estos países. Y es que, en opinión de Manuel Alcántara (2017), existía en este periodo una tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia en América Latina.

Sin embargo, en contraste con los datos anteriores de apoyo generalizado a la democracia –apoyo que sin ser absoluto sí era al menos mayoritario–, destacan los datos de satisfacción con el funcionamiento de la misma y del nivel de democracia de esos estados; estos datos evidencian una notable insatisfacción con el funcionamiento en sí mismo del sistema democrático –un 52,2% de los encuestados no están satisfechos con este<sup>3</sup>–, y la media de los tres casos con que la ciudadanía califica cuán democrático es su país se situaba en 5,72 puntos sobre 10, indicando que pese a tener una cierta confianza generalizada en la democracia como mejor sistema de gobierno, alrededor de la mitad de la población no está satisfecha con su funcionamiento, y considera además que existe mucho margen de mejora en el grado de democratización del país. No obstante, los datos sobre la aprobación de la acción del gobierno reflejan una cierta disparidad en cada caso: Bolivia, con un 71,2%, es el país en el que más aprobación suscitaba el Gobierno, seguido de Ecuador, con un 49,8%, y siendo Paraguay el caso de menor aprobación ciudadana, con un 26,4%.

En el contexto político trazado por los datos del Latinobarómetro de 2015 antes mencionado, el planteamiento de la cuestión de la reelección presidencial tuvo un importante obstáculo: la escasa satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia y el bajo grado de democratización que se suponía a estos estados. En esas circunstancias, el discur-

---

1 Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2015, «Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana. Informe 1995 - 2015». Disponible en: [file:///C:/Users/ET.5051541/Downloads/F00004377-DC\\_EVE\\_213\\_16-INFORME\\_LB\\_2015.pdf](file:///C:/Users/ET.5051541/Downloads/F00004377-DC_EVE_213_16-INFORME_LB_2015.pdf) [Consultado: 01/05/2020]

2 Entre los tres casos, destaca el dato de Paraguay, por situarse muy por debajo de esta media, con un 43,6% de apoyo a la democracia como forma preferible de gobierno.

3 En el caso paraguayo, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia alcanzaba el 72,9% en 2015.

so de los opositores encontraría fuertes apoyos si vinculara la posibilidad de ampliación del número máximo de mandatos presidenciales con una pérdida de democracia –como sucedió–, lo que generaría un fuerte conflicto. La cuestión pasaría entonces por aclarar si, como señalaba Alcántara (2017), «la democracia está a la defensiva en América Latina».

El conflicto motivado por la cuestión de la reelección tuvo características diferentes en cada uno de los tres países, afectando de manera diferenciada en cada caso la sociedad, los grupos socioeconómicos, los partidos y el propio sistema de partidos. Parecería obvio sostener que este tipo de conflicto se produciría entre el grupo gobernante y el grupo opositor; sin embargo, las experiencias analizadas apuntan a que esta premisa no es incondicional.

El análisis relaciona la respuesta producida en cada entorno político –manifestada en forma de conflicto– con las singularidades de cada una de esas comunidades, identificando posibles focos de conflicto político para entornos que pudieran tener características similares a los aquí estudiados, y abriendo reflexiones teóricas acerca de la cuestión.

La vigencia del estudio se fundamenta en la actual discusión teórica sobre la reelección a la luz de los casos suramericanos, que demandan una reflexión desde la academia. El objetivo es analizar los tres casos propuestos, identificar sus singularidades políticas, y relacionarlas con los conflictos generados por el debate sobre la reelección en cada país, para lo que se utilizará una metodología de estudio de caso, dirigidos cada uno por parámetros comunes.

## **1. Fundamento teórico y planteamiento del eje de discusión**

Según Penfold, Corrales y Hernández (2014), en América Latina se viene produciendo en los albores del siglo XXI un proceso de extensión de los horizontes temporales de los mandatos presidenciales que se mira con preocupación; esta extensión fue por lo general beneficiosa para los presidentes en ejercicio que lograron ampliar su límite de gobierno. Lo cierto es que, en América Latina, la cuestión sobre los límites de la reelección presidencial constituye una discusión que –casi siempre– ha generado que el debate en torno a la misma se subordine a la coyuntura política más inmediata; el horizonte discursivo de este debate es limitado por intereses inmediatos y en consecuencia en su recorrido aparece un abanico definido de actores políticos y sociales perjudicados y beneficiados directamente por las consecuencias de los cambios que entran en discusión.

En lugar de abordarse la cuestión de la reelección en toda su amplitud, como un espacio de oportunidad de reflexión sobre los límites de la democracia, este debate tiende a tener siempre presente, como telón de fondo permanente, elementos de beneficio y perjuicio político inmediato de los diferentes actores implicados en cada ocasión, lo que consideramos que fuerza una orientación de los términos y los argumentos de esta discusión hacia lo jurídico (y no hacia lo político). Esto ocurre así porque es en el campo de lo jurídico donde los diferentes actores encuentran argumentos para permitir o impedir los cambios en los límites de los mandatos presidenciales dentro del marco democrático vigente –a menudo relegando razonamientos políticos–, unos argumentos jurídicos que favorecen directamente los intereses políticos particulares coyunturales de los actores en disputa. Así, en lo jurídico se encuentran los instrumentos para lograr cambios tanto a favor como en contra de la reelección, instrumentos que según Treminio (2015) son cuatro: la convocatoria de asambleas constituyentes, la enmienda o reforma parcial por acción legislativa, la interpretación constitucional por acción judicial y el referéndum para convocar asamblea constituyente o realizar enmiendas.

Otro argumentario habitual ante las discusiones sobre reelección en América Latina está relacionado con cuestiones de índole histórica, utilizándose los casos de concentración de poder en el continente, que provienen desde los procesos de independencia, como justificación para evitar la prolongación de los mandatos presidenciales actuales. De este modo, en el debate sobre la reelección subyacen cuestiones relativas a esa concentración de poder, que en la concepción liberal de la democracia –visión imperante en la región– representa un elemento pernicioso en la política (debate que forma parte de un *pólemos*<sup>4</sup> –conflicto– que la democracia liberal percibe asimismo como exclusivamente negativo, destructivo, sin razón ni valor de aporte al desarrollo democrático). De este modo, los frenos a la prolongación de los mandatos presidenciales son entendidos como frenos a dicha concentración de poder y los conflictos inherentes al intento de alteración de esos frenos como ataques directos a la democracia.

Una teorización amplia y sustantiva en materia de reelección se encuentra en el trabajo de Dieter Nohlen (2007), quien considera que «en el debate sobre la reelección en América Latina los argumentos que se imponen son los que se aferran al pasado histórico latinoamericano y aquellos relacionados con enfoques de poder, de proyección personal o partidista de quienes promueven la idea de permitir la reelección» (2007: 292). El planteamiento de este trabajo no pone en discusión estas argumentaciones, que

---

4 Más adelante haremos alusión a esta característica de la política según Mouffe.

resultan aportar muchas de las claves de explicación o reflexión sobre el fenómeno; no obstante, Nohlen argumenta también que «no es casual que los presidentes en ejercicio por lo general estén a favor de la reelección, cualquiera que sea su color político, mientras que la oposición defiende la no reelección» (2007: 292), juicio que se pretende poner a prueba en este texto, en la consideración de que los recientes acontecimientos en estos países podrían apuntar a una cierta distorsión de dicha afirmación, en algunos de los casos.

Para analizar los efectos del fenómeno de reelección presidencial (o reelección del Jefe del Estado), debe imperativamente hacerse alusión al «conjunto del sistema institucional, pues integra la lógica de cada tipo de régimen» (Serrafero, 2011: 226). Es por esto que analizar los fenómenos asociados a la reelección es una tarea que requiere un análisis por países, individualizado, con argumentos de acuerdo a los sistemas institucionales propios de cada uno de estos. Además, la cuestión «tiene que ver con varios factores: la duración del cargo, la cantidad de poder que concentra el Ejecutivo y que puede ejercer efectivamente, la existencia o no de reales controles institucionales considerando los mecanismos de limitación del régimen constitucional y los del sistema político, las costumbres y tradiciones políticas de los partidos y sus líderes en cuanto a la alternancia en el poder o el deseo de continuismo» (Serrafero, 2011: 226-227). Atendiendo a este marco que bordea los límites del estudio sobre la reelección, en este trabajo proponemos orientar la cuestión como foco de conflicto –político y social–, para lo cual será necesario conocer y tener en cuenta todo el sistema institucional mencionado por Serrafero, así como los factores que según este autor influyen en las características de la reelección y, por extensión, también en los conflictos que ocasione.

Si bien la extensión de los mandatos presidenciales a la que se ha estado asistiendo en América Latina no debería suponer –a priori– una preocupación excesiva, «pues no dista de las tendencias que pueden observarse en otros países presidencialistas como la de Estados Unidos» (Penfold et al., 2014: 552), en el periodo 2016-2018, sin embargo, se observaron en la región algunos casos de modificación o intento de modificación de los límites u horizontes presidenciales por vía constitucional que han supuesto disputas y enfrentamientos de diferentes naturalezas y características a nivel nacional, convirtiéndose en sí mismos en fuente de fuerte conflicto político y social en el país, incluso llevando a la democracia casi al límite por la disputa sobre la reelección, suscitando una mayor preocupación. Al fondo quedaría la cuestión de la acumulación, centralización o personalización del poder.

Para Penfold, Corrales y Hernández, una de las tendencias claramente diferenciada en la política latinoamericana reciente es –entre otras– que «aunque son pocos los presidentes en América Latina que tratan de flexibilizar las restricciones de sus periodos presidenciales, cuando lo intentan lo logran, y lo que es peor, una proporción importante reincide con éxito» (2014: 552). Este trabajo propone discutir esta premisa a partir de tres casos recientes –Paraguay, Ecuador y Bolivia– que tuvieron lugar con posterioridad al artículo citado en este párrafo, pero en los que la cuestión de la reelección se convirtió en un grave conflicto en el que el éxito no estuvo asegurado y, cuando lo hubo, fue por un margen escaso, y con matices.

Quedaría pendiente la reflexión acerca de lo que aquí se está entendiendo por conflicto (político o social): en este sentido, Tilly (1998) explica el conflicto político a partir de las cuatro ontologías principales de las ciencias sociales, siendo la primera de estas explicaciones –la cual se relaciona con la teoría de sistemas– en la que el conflicto político se entiende «como una interrupción de los procesos de equilibrio, lo que genera la aparición de reivindicaciones conflictivas, más a menudo denominadas como «protestas» o «disturbios»» (1998: 30). Si entendemos los límites constitucionales de los mandatos presidenciales como parte de un proceso de equilibrio político, entonces los intentos de reformas jurídicas de dichos periodos de gobierno constituyen –según Tilly– la interrupción de este proceso, permitiendo explicar la generación de conflictos políticos en el contexto de dicha interrupción.

En este sentido, la interrupción de un proceso de equilibrio político no es definitiva, no determinando dicha interrupción la extinción del mismo, sino la apertura de una brecha o tránsito hacia un nuevo proceso en el que puede alcanzarse un equilibrio político alternativo. Este trabajo propone entender los conflictos políticos estudiados para los casos de Paraguay, Ecuador y Bolivia como ejemplos de momentos en que se ha tratado de interrumpir el proceso de equilibrio político en cada uno de esos países, hecho que ha motivado la generación de conflictos en los tres casos.

El problema más acuciante se produce al constatar que los intentos de prolongación de los mandatos presidenciales tienen lugar en los bordes –en los límites jurídicos– de la propia democracia, lo que suscita y plantea los máximos riesgos, miedos y, al mismo tiempo, posibilidades para los escenarios alternativos. Como consecuencia, en dicha situación, el debate tiende a adquirir forma jurídica, pues la estrecha vía de planteamiento de esta interrupción es precisamente de esa naturaleza (reforma o enmienda constitucional). Con ello, el conflicto se resuelve estrictamente en los términos planteados por la Constitución, sin darse un debate de fondo

político, crítico y fundamentado, sobre la conveniencia o no de adoptar un equilibrio político diferente al vigente.

Por todo lo anterior, el conflicto derivado de este fenómeno político se plantea en unos términos para los cuales la democracia no ofrece un marco de resolución claro. Esto es debido a que la reelección presidencial supone precisamente un debate sobre los márgenes de uno de los aspectos de la democracia (la permanencia en el poder y su concentración).

Una de las razones por las que la democracia no ofrece ese marco de resolución claro se debe, según Mouffe (1999), a que desde la visión liberal de esta se suele privilegiar solo la dimensión *polis* de la política (la convivencia armónica), y no la dimensión *pólemos* (referida al conflicto), cuando en realidad ambas dimensiones coexisten, y no se entienden la una sin la otra. Para Mouffe no puede haber convivencia social sin conflicto, de modo que el conflicto es inherente a la política; en su opinión, «la existencia del pluralismo implica la permanencia del conflicto y del antagonismo» (1999: 20), ocurriendo además que al forzar la vida en sociedad privilegiando la *polis*, «se pierde la posibilidad de aprehender la especificidad de la política democrática» (1999: 14). Para evitarlo, y aprovechar así las posibilidades que ofrece el debate de la reelección como un espacio de reflexión sobre cómo se entiende la democracia, conviene atender y estudiar cómo se gestiona el conflicto derivado de su debate, no cercenando este conflicto por vía judicial sin discusión política, al privilegiar un supuesto ideal democrático en ausencia de conflicto.

En el siguiente apartado presentamos los casos de Paraguay, Ecuador y Bolivia. Partiendo de una cronología de los hechos, se analizan los tres casos propuestos atendiendo a las siguientes variables o características de los mismos: regulación constitucional de las modalidades de reelección presidencial, sistema de partidos, grupos de poder en conflicto, argumentario o propuesta discursiva sobre la cuestión de cada grupo, y consecuencias en la conformación de dichos grupos.

## **2. La reelección como conflicto, caso a caso (Paraguay, Ecuador, Bolivia)**

En este apartado, se presentan individualmente los análisis de caso realizados en los tres países seleccionados para evaluar en los mismos las características del fenómeno de la reelección presidencial desde la perspectiva del conflicto político propuesta en el marco teórico.



## 2.1. Paraguay

Paraguay es el único país de Sudamérica (y uno de los cuatro casos latinoamericanos) en el que la reelección presidencial está completamente imposibilitada constitucionalmente (Serrafero, 2011: 236); la Constitución nacional paraguaya –vigente desde 1992– es muy clara a ese respecto, al decretar como sigue en su artículo 229: «El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso». El término «improrrogables» y la frase que cierra ese artículo 229 atestiguan una determinante inclinación de origen tanto en explícita como implícita –en el *espíritu de la ley*– por impedir la reelección presidencial.

La firmeza con que la Constitución recogió esta prerrogativa tiene una explicación histórica: desde 1954 hasta su deposición en 1989, el militar Alfredo Stroessner fue reelecto Presidente de la República en repetidas ocasiones, merced a reformas de la Constitución vigente entonces –la cual databa de 1940– y a la promulgación de un nuevo texto en 1967 cuando el anterior no daba más de sí para sostener al mismo presidente, en un momento en que el régimen contaba además con el control efectivo del Estado y la política legislativa, lo que permitió inutilizar los pesos y contrapesos de poder clásicos de las democracias, manteniendo un Ejecutivo fuerte, y gobernando el Paraguay en la práctica como una dictadura (Fílániga, 2016).

El sistema de partidos paraguayo fue hegemónico durante la dictadura stronista, con control casi absoluto del Estado por parte del partido del dictador –la ANR–, y en particular por él mismo. Durante la transición, sin embargo, el sistema va mutando hacia un bipartidismo de partido predominante (la ANR, o Partido Colorado), y un partido casi permanentemente opositor en el periodo (el PLRA, o Partido Liberal), que solo fue parte activa en el gobierno durante el periodo de Lugo, como parte del conglomerado político que permitió a la oposición alcanzar el poder (Fílániga, 2016: 229-230). Además, al calor de un cierto desgaste del sistema tradicional de partidos en Paraguay<sup>5</sup> –sistema unipartidista hegemónico, según la clasificación de Giovanni Sartori, con el Partido Colorado como organización referente sin competencia real– fue desarrollándose y am-

5 La indiscutible hegemonía del Partido Colorado en la historia política reciente paraguaya ha experimentado a lo largo de los últimos tres lustros una relativa erosión o decadencia en algunos momentos –no siempre tan evidente y tampoco continua ni creciente–, un desgaste dependiente en gran medida tanto de la capacidad de la oposición de centralizar el esfuerzo electoral como de la conciliación o división interna de la propia ANR y sus potenciales votantes de cara a cada proceso.

pliándose en estas tres décadas de democracia el tercer espacio político paraguayo, con organizaciones y partidos de diferentes signos políticos e ideológicos, de los que se puede encontrar un análisis en el trabajo de Eduardo Tamayo Belda (2019). Estas fuerzas políticas del tercer espacio – en la actualidad está conformado mayoritariamente por grupos de izquierda o progresistas– supusieron a partir de 2008 en opinión de Filártiga «un cambio positivo en la oferta política» paraguaya (2016: 230), con partidos o agrupaciones que por lo general se mostraron a nivel nacional mucho más proclives a llegar a acuerdos con el opositor PLRA que con la gobernante ANR.

No obstante, tras 35 años de gobierno autoritario, en febrero de 1989 Stroessner fue depuesto tras un golpe de Estado, y en diciembre de 1991 se conformó una Asamblea Nacional Constituyente que sería artífice del texto constitucional definitivo, aprobado en junio de 1992, y que tuvo como una de sus principales intenciones evitar una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo, e imposibilitar la perpetuación del Presidente más allá de lo necesario, que resultó ser solo un mandato de cinco años de duración.

Esta característica tan restrictiva de la Constitución paraguaya sobre la reelección ha permitido que, cuando estaban a punto de cumplirse treinta años de democracia en el país, ningún Presidente haya permanecido en el poder más de los cinco años de mandato estipulados constitucionalmente. Sin embargo, algunos de los máximos mandatarios paraguayos intentaron plantear a mediados de sus respectivos mandatos una reforma constitucional que habilitara el *rekuti*<sup>6</sup>, la reelección. Hasta el reciente intento del Presidente Horacio Cartes (2013-2018), que aquí analizamos, el caso paraguayo más sonado en este sentido había sido el del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), que desde finales de 2005 trató de alargar su mandato por otro periodo<sup>7</sup>, lo que le granjeó conflictos internos en el Partido Colorado y una importante movilización ciudadana en 2006, que de hecho favoreció la emergencia política del que sería finalmente su sucesor en el cargo, Fernando Lugo<sup>8</sup> (interrumpiéndose la hegemonía sostenida de la ANR durante seis décadas).

6 El término *rekuti* significa en lengua guaraní, literalmente, «volver a clavar», lo que en política se interpreta como «reelección».

7 Durante el año 2006, la política paraguaya giró en torno al debate sobre la posible reforma constitucional para habilitar la reelección de Nicanor Duarte Frutos. Fuente: *Última Hora* del 31 de diciembre de 2006, «El 2006: año perdido por la ambición de poder de Nicanor». Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-2006-ano-perdido-la-ambicion-poder-nicanor-12274.html> [Consultado: 01/05/2020]

8 Lugo también tanteearía años más tarde, en 2011, sus posibilidades de reelección. Fuente: *Paraguay.com* del 28 de mayo de 2011, «Frente Guasú inicia campaña por la reelección de

Pero todos los episodios pasados sobre la cuestión quedaron eclipsados en 2016, cuando el intento de *rekutú* de Horacio Cartes –cuyo mandato acababa en abril de 2018– puso a Paraguay en el foco de la atención mediática mundial<sup>9</sup>, y la mayor parte de informativos y diarios extranjeros abrieron o se hicieron eco en sus ediciones internacionales de los graves acontecimientos que tuvieron lugar como contestación popular a la presión política del Presidente y de sus partidarios –además de otros sectores– para lograr habilitar la reelección.

La determinación de Cartes para conseguir poder ser reelecto, respaldado por otros sectores políticos beneficiados por la medida<sup>10</sup>, terminó por provocar una grave crisis institucional en el país, con fuertes movilizaciones de múltiples sectores sociales, aunque fue el PLRA el partido que más fuerza social implicó con la movilización efectiva de su militancia en defensa de los argumentos de la Constitución (Benítez et al., 2018: 39). El momento de máxima tensión –a fines de marzo de 2017– supuso fuertes enfrentamientos entre policía y manifestantes, con centenares de heridos en las reyertas, entre los que se encontraban diputados y senadores (incluyendo el propio presidente del PLRA y por entonces candidato a Presidente, Efraín Alegre). El avance de los manifestantes en las inmediaciones del

---

Fernando Lugo». Disponible en: <http://m.paraguay.com/nacionales/frente-guasú-inicia-campana-por-la-reeleccion-de-fernando-lugo-71368> [Consultado: 01/05/2020]. Lo hizo hasta que un juicio político –de dudosa legitimidad– lo sacó del poder en 2012 a poco más de un año de la finalización de su mandato, en lo que muchos consideraron un «golpe parlamentario» (Duré et al., 2012; Soler, 2014; Friggeri, 2017). En ese año 2011, se sucedieron las noticias sobre la cuestión de la posible reelección de Lugo en los diarios paraguayos. Fuente: Paraguay.com del 28 de mayo de 2011, «Frente Guasú inicia campaña por la reelección de Fernando Lugo». Disponible en: <http://m.paraguay.com/nacionales/frente-guasú-inicia-campana-por-la-reeleccion-de-fernando-lugo-71368> [Consultado: 01/05/2020], *ABC Color* del 12 de junio de 2011, «Jóvenes de PQ rechazan el intento de 'rekutu' de Lugo». Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/jovenes-de-pq---rechazan-el-intento-de-rekutu-de-lugo-269936.html> [Consultado: 01/05/2020].

9 Fuente: *La Vanguardia* del 1 de abril de 2017, «Un grupo de manifestantes prende fuego al Congreso de Paraguay». Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170401/421350156990/paraguay-congreso-disturbios-incendios-reeleccion-presidencial.html> [Consultado: 01/05/2020], *Le Monde* del 3 de abril de 2017, «Le Paraguay plongé dans une grave crise institutionnelle». Disponible en: [http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/04/03/le-paraguay-plonge-dans-une-grave-crise-institutionnelle\\_5105206\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/04/03/le-paraguay-plonge-dans-une-grave-crise-institutionnelle_5105206_3222.html) [Consultado: 01/05/2020], *BBC* del 1 de abril de 2017, «Un muerto y el Congreso de Paraguay incendiado en disturbios por avance de polémico proyecto para la reelección presidencial». Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39462390> [Consultado: 01/05/2020], *La Repubblica* del 2 de abril de 2017, «Paraguay, il presidente vuole fare il bis assalto al Parlamento, un morto». Disponible en: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/04/02/paraguay-il-presidente-vuole-fare-il-bis-assalto-morto14.html?ref=search> [Consultado: 01/05/2020]

10 Los anteriores presidentes, Fernando Lugo y Nicanor Duarte, podrían haberse presentado a las elecciones de haber sido reformada la Constitución, lo que provocó su apoyo, más o menos explícito. Además, sectores de ideología neoliberal de otros partidos –como el PLRA– también dieron un cierto apoyo político a Cartes en su intento de habilitar la reelección.

Congreso, y ante la inoperancia –probablemente voluntaria<sup>11</sup>– de las fuerzas de seguridad, terminó en la quema de parte del edificio del Congreso<sup>12</sup> por un sector de los manifestantes en la noche del 31 de marzo al primero de abril, y el asesinato en esa misma noche de un joven correligionario opositor al Gobierno (Rodrigo Quintana, de 25 años, perteneciente a las juventudes del PLRA), por disparos de la policía, cuando se encontraba –totalmente desarmado– en las dependencias de su propio partido político en Asunción<sup>13</sup>.

El conflicto político suscitado por el intento de habilitación de la reelección entre 2016 y 2017, protagonizado por Cartes, dinamitó el estado del sistema de partidos paraguayo que antes fue expuesto, al quebrar la cohesión interna de los tres principales espacios políticos (ANR, PLRA, y los grupos progresistas del tercer espacio político), una cohesión que, por otra parte, se estaba mostrando intermitente e inestable. Simplificando un poco el esquema, los grupos de poder en conflicto<sup>14</sup> eran seis:

- El sector oficialista de la ANR, interesado en habilitar la reelección para mantener en el poder a Horacio Cartes (cuyo gobierno se caracterizó por políticas de corte neoliberal).
- El sector disidente de la ANR, organizado en torno a la figura de Mario Abdo Benítez, *Marito*, (actual Presidente del Paraguay, e hijo del que fuera secretario privado de Stroessner durante parte de sus treinta y cinco años de gobierno autoritario), a los que interesaba no habilitar la reelección para que Mario Abdo tuviera oportunidad de ganar las internas de la ANR frente a Horacio Cartes.

---

11 El escaso número de efectivos policiales visibles por los manifestantes en la plaza, su escasos pertrechos de protección –dada la situación, cuya gravedad fue en aumento con el paso de las horas–, así como los mínimos elementos materiales de seguridad desplegados por el Gobierno frente al edificio del Congreso (unas simples vallas en hilera que enseguida quedaron en manos de los manifestantes), denotaron –cuanto menos– cierta dejación de responsabilidad y, probablemente, pusieron de manifiesto el interés del Gobierno por que la situación en las inmediaciones del Congreso se descontrolara, aparentándose así que era *necesaria* una intervención policial mucho más severa, rigurosa e inflexible, como acabó sucediendo.

12 Fuente: *La Vanguardia* del 1 de abril de 2017, «Un grupo de manifestantes prende fuego al Congreso de Paraguay». Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170401/421350156990/paraguay-congreso-disturbios-incendios-reeleccion-presidencial.html> [Consultado: 01/05/2020]

13 Fuente: *El País* del 1 de abril de 2017, «Asaltado el Congreso de Paraguay tras el intento del presidente de abrir paso a la reelección». Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/03/31/america/1490977940\\_157080.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/31/america/1490977940_157080.html) [Consultado: 01/05/2020], *BBC* del 1 de abril de 2017, «Un muerto y el Congreso de Paraguay incendiado en disturbios por avance de polémico proyecto para la reelección presidencial». Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39462390> [Consultado: 01/05/2020]

14 La configuración y caracterización de estos grupos en conflicto se ha realizado gracias al seguimiento mediático diario, a la presencia del autor sobre el terreno en esas fechas, y con base también en la publicación *Enmienda de fuego y sangre* (Benítez et al., 2018).

- El sector oficialista del PLRA –dirigido por Efraín Alegre–, de ideología socialdemócrata, con tendencia progresista, y contrario a la reelección, al considerar que la continuidad de Cartes en el poder dificultaba las posibilidades de cualquier candidato de la oposición, además de defender la postura constitucionalista contraria a la reelección como mecanismo para evitar a medio plazo una concentración de poder como ocurrió en el periodo stronista.
- El sector disidente del PLRA –de ideología liberal o neoliberal, liderado por el senador Blas Llano, y con intereses políticos y económicos cercanos a las políticas desplegadas por el Presidente Cartes en sus años de gobierno– apoyó la posibilidad de reformar o enmendar la Constitución para permitir la reelección; este sector expresó públicamente su oferta de postular –una vez habilitada la reelección– al expresidente Fernando Lugo, junto con el liberal Blas Lanzoni<sup>15</sup>. La habilitación de la reelección habría beneficiado, paralelamente, al propio Horacio Cartes y, por tanto, aún ganado este, también al sector socioeconómico representado por la facción de corte neoliberal del PLRA.
- Sectores de la esfera ideológica progresista del tercer espacio político, como el PMAS o Kuña Pyrenda, que se mostraron contrarios a aceptar los intentos desesperados de Cartes a comienzos de 2017 por habilitar la reelección mediante acciones de dudosa legalidad y legitimidad, ni política ni constitucional.
- Sectores progresistas del tercer espacio, como el Frente Guasú, cercanos al anterior Presidente, Fernando Lugo, que consideraron aprovechar la oportunidad que la reelección ofrecía para volver a candidatar al expresidente, convencidos de que era el único candidato con posibilidades de victoria frente a Cartes –o contra un hipotético candidato alternativo de la ANR–; con su postura, este sector asumía el enorme riesgo que con la reelección habilitada hubiera podido suponer una derrota electoral de la oposición para la concentración de poder en Paraguay, de haber vencido Cartes en 2018.

Así, el debate sobre reelección en Paraguay entre 2016 y 2017 provocó un proceso de ruptura en ese periodo de los tres principales grupos políticos: el partido de gobierno (ANR), el principal partido de la oposición (PLRA),

---

<sup>15</sup> Fuente: *ABC Color* del 10 de noviembre de 2016, «Llano quiere chapa Lugo-Lanzoni y acusa a Alegre de tener miedo». Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/llano-quiere-chapa-lugo-lanzoni-y-acusa-a-alegre-de-tener-miedo-1536669.html> [Consultado: 01/05/2020]

y entre los distintos partidos y coaliciones de la izquierda ideológica<sup>16</sup>. En los tres grupos, la reelección y los mecanismos políticos oscuros que pretendieron habilitarla<sup>17</sup> generaron fuertes debates internos y mediáticos, y muchos medios comenzaron a hablar entonces –como ya sucediera en 2012 con la destitución del Presidente Lugo– de «golpe parlamentario»<sup>18</sup>, debates que supusieron un quiebre en la concurrencia programática, en la fidelidad política y en la lealtad partidaria, originando fuertes tensiones sociales y políticas que acabaron por estallar en un grave conflicto que se saldó con la quema del edificio del Congreso y la muerte de un militante del PLRA a manos de la policía en las dependencias de su propio partido.

El debate sobre la reelección condujo a un callejón sin salida a los dos grandes partidos paraguayos (ANR y PLRA), cuya naturaleza –escasamente ideológica– no ofreció un entorno programático de consenso, y ambos partidos se fracturaron mediática y socialmente durante un tiempo entre oficialistas y disidentes. Por su parte, los partidos y concertaciones o coaliciones de la izquierda y del sector progresista del tercer espacio político en general, también se vieron afectados por el debate sobre reelección, al ser uno de sus principales posibles candidatos beneficiario de la habilitación de la reelección, quebrándose así la confianza entre estos grupos y a priori las posibilidades de entente para las elecciones que estaban por venir.

Sin embargo, para finales de 2017 la situación de quiebre en los tres espacios políticos paraguayos se recondujo, y cada uno de los tres recompuso –con matices– su red de fidelidad, afinidad y convivencia o conveniencia política interna. Así, en las elecciones que se celebraron el 22 de abril de

16 Fuente: *DX* del 12 de diciembre de 2016, «¿Paraguay debate la reelección?». Disponible en: <http://www.dx.com.py/paraguay-reeleccion-horacio-cartes-fernando-lugo/> [Consultado: 01/05/2020], *Última Hora* del 2 de febrero de 2017, «Enmienda para reelección supone una 'ruptura grave', dice analista». Disponible en: <http://www.ultimahora.com/enmienda-reeleccion-supone-una-ruptura-grave-dice-analista-n1060126.html> [Consultado: 01/05/2020], *América Latina en movimiento* del 3 de abril de 2017, «Enmienda y crisis en Paraguay». Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/184550> [Consultado: 01/05/2020]

17 Fuente: *ABC Color* del 27 de marzo de 2017, «Senadores violentaron su reglamento interno». Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/aprobaron-los-cambios-en-el-reglamento-del-senado-1578436.html> [Consultado: 01/05/2020]

18 Fuente: *Resumen Latinoamericano* del 28 de marzo de 2017, «Paraguay. Consuman 'golpe parlamentario' en el Senado». Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/03/28/paraguay-consuman-golpe-parlamentario-en-el-senado-movilizacion-ciudadanos-gritan-no-al-golpemilitares-en-alerta-y-movilizados/> [Consultado: 01/05/2020]; *ABC Color* del 28 de marzo de 2017, «Se consumó un 'golpe parlamentario'». Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/es-un-golpe-parlamentario-1578383.html> [Consultado: 01/05/2020]; *CNN Español* del 29 de marzo de 2017, «¿Golpe parlamentario en Paraguay? Esto fue lo que pasó en el Senado, y las consecuencias que tendría». Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/03/29/golpe-parlamentario-en-paraguay-esto-fue-lo-que-paso-en-el-senado-y-las-consecuencias-que-podria-tener/> [Consultado: 01/05/2020]

2018 –para las que siguió sin existir la posibilidad de la reelección presidencial–, finalmente no contendió a la Presidencia nadie que hubiera ostentado antes el cargo, siendo el candidato de la ANR Mario Abdo Benítez (del sector de oposición interna al Presidente Cartes en la ANR). Por su parte, los dos sectores en que se había fragmentado el PLRA –el sector de Efraín Alegre y el de Blas Llano– recondujeron su relación política para terminar postulando como Presidente al primero de estos –a fines de febrero de 2018–, a quien acompañó como candidato a la Vicepresidencia Leo Rubín (del Frente Guasú); ambos grupos políticos conformaron la Gran Alianza Nacional Renovada (Ganar), con la que concurrieron a las elecciones.

De esta manera, si inicialmente la falta de un programa ideológico claro al interior de los partidos tradicionales paraguayos pudo ser motivo de la fragmentación entre sectores internos –por intereses ligados a la cuestión de la reelección–, la solución política y la rápida disolución del conflicto pudieron estar también –paradójicamente– íntimamente ligadas a este mismo fenómeno (al hecho de que el debate ideológico en el país es muy escaso); en Paraguay, la ideología «no cumple una función importante en el medio político paraguayo, y menos aún dentro de los dos grandes partidos tradicionales» (Rojas y Lachi, 2020: 511), debido tanto «al escaso conocimiento y comprensión que la mayoría de los electores tiene de los conceptos de izquierda y derecha, como al hecho que los partidos tradicionales no se diferencian uno del otro en términos ideológicos, existiendo al interior de ambos prácticamente toda posición ideológica posible» (Rojas y Lachi, 2020: 511). En consecuencia, la polarización electoral de esta naturaleza no reviste, en definitiva, demasiada importancia, de modo que una vez que los sectores dirigentes llegan a un acuerdo, sus simpatizantes y el electorado en general no encuentran motivos programáticos de peso para contrarrestar esa decisión.

Así, la ideología no sirvió en Paraguay como cohesión o *pegamento* al interior de los partidos cuando estalló el conflicto por la reelección –por no haber una ideología clara en estos–, pero una vez acordadas las candidaturas electorales entre sectores, fue esa misma indefinición ideológica de la ANR y el PLRA la que favoreció que no se mantuviera abierta la *brecha*, permitiendo con cierta facilidad la reorganización de bloques como se había producido en casos anteriores, con una ANR relativamente unida, frente a un PLRA que contó con el apoyo de otras fuerzas del tercer espacio político (principalmente de aquellos partidos del espectro político progresista).

La victoria por el cargo de Presidente –que se produjo por un estrecho margen, inferior al 4%, y con sospechas y rumores de fraude electoral<sup>19</sup>– fue para Mario Abdo Benítez, candidato por el partido conservador Partido Colorado (la ANR, mismo partido que hasta entonces ocupaba el Gobierno). Es interesante observar cómo la práctica electoral resolvió, mediante un acuerdo *por arriba*, los problemas y conflictos devenidos de la división en torno a la posibilidad de reelección presidencial, aunque estos conflictos resurjan una vez más cuando el mandato del Presidente electo se aproxima a su fin y todos los grupos políticos vuelven a tomar posiciones para poner a prueba sus posibilidades de cara al siguiente proceso electoral.

Actualmente, el debate sobre la reelección está detenido en Paraguay; apenas cumplidos dos años del mandato presidencial de Mario Abdo Benítez, con el país –y el mundo entero– sumido en la crisis derivada de la covid-19 (sanitaria y, sobre todo, socioeconómica), y con escasas expectativas por parte de *Marito* de generar un especial o singular apoyo popular ni político –ni si quiera interno de la ANR– en pro de su continuidad al frente del Gobierno después de 2023, el debate sobre la reelección en Paraguay parece, por ahora, acallado.

## 2.2. Ecuador

En Ecuador, la Constitución de 2008 es el marco normativo vigente que regula la reelección en cargos de elección popular como la presidencia. Hasta el año 2015, el artículo 144 establecía la existencia de la reelección inmediata o alterna, por solo una vez. Este artículo supuso un cambio con respecto a la Constitución de 1998 que solo permitía la reelección alterna. No obstante, en diciembre de 2015, la Asamblea Nacional, con mayoría oficialista de Alianza País (AP), aprobó una enmienda que permitió la reelección indefinida, convirtiendo a Ecuador en el tercer país latinoamericano en tener esta modalidad, tras Venezuela y Nicaragua. Esta enmienda, sin embargo, conllevaba una disposición transitoria acerca de la inaplicabilidad de la modalidad de reelección hasta 2021, lo que imposibilitaba a Rafael Correa a participar en las elecciones de 2017, por cuarta vez.

La posibilidad de que Correa fuera candidato presidencial nuevamente fue un tema recurrente en el panorama nacional desde su victoria en 2013. Correa había tanteado la introducción de la reelección indefinida<sup>20</sup> con

19 Fuente: *Última Hora* del 24 de abril de 2018, «Efraín denuncia fraude electoral con el TREP». Disponible en: <http://www.ultimahora.com/efrain-denuncia-fraude-electoral-el-trep-n1144340.html> [Consultado: 01/05/2020]

20 Fuente: *La República* del 6 de agosto de 2013, «Alianza PAIS propone reelección indefinida». Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2013/08/06/alianza-pais-propone-reeleccion-indefinida/> [Consultado: 01/05/2020]



distintos actores políticos (Cárdenas, 2014), mientras que ante los medios de comunicación no quedaba clara si su voluntad sería repostularse. Tras la enmienda al artículo 144, surgió incluso un movimiento denominado *Rafael Contigo Siempre*, que recolectó más de un millón de firmas para promover una consulta popular que permitiera derogar la disposición transitoria. Pese a que la Corte Constitucional facultó la consulta, Correa descartó esa opción (Meléndez y Moncagatta, 2017). Se desconoce si esa decisión fue por motivos personales, por procurar evitar fracasos como el del referéndum de Evo Morales, o para evitar tener que administrar el país en un momento de crisis económica.

Quien se presentó entonces como candidato por AP para las elecciones de 2017 fue Lenin Moreno, que había sido vicepresidente entre 2007 y 2013, y que se terminó por convertir en el Presidente de Ecuador. Tras su llegada al gobierno se generó un distanciamiento en el seno del movimiento, que cristalizó en la convocatoria de un referéndum en octubre de 2017 con siete preguntas, siendo la eliminación de la enmienda al artículo 144 una de las preguntas clave. En febrero de 2018, el 64,47% de la población aprobó la eliminación de la enmienda, de modo que actualmente la reelección en Ecuador es inmediata y por solo una vez.

Desde la transición a la democracia, el sistema de partidos ecuatoriano fue multipartidista extremo. La competencia electoral se daba entre cinco o seis partidos articulados en torno a un eje regional «Sierra/Costa» y en torno a una figura a la que intentaban llevar a la presidencia (Alcántara, 2013). Esto generaba gobiernos de coaliciones minoritarias (desleales incluso dentro de cada partido) y clientelares, que provocaban que el Ejecutivo no contara con un bloque legislativo afín. En este sistema, los ciudadanos nunca escogieron al mismo partido que había gobernado antes y se sucedieron tres golpes de Estado, lo que señalaba la fragilidad de las instituciones. No obstante, a partir de 2002 se evidenció un cambio en el sistema de partidos; los partidos tradicionales perdieron peso electoral frente a nuevos movimientos y el eje tradicional/alternativo marcó la contienda política. Este cambio se observó sobre todo a partir de 2006, con la formación de AP, una coalición nueva de personas y movimientos sociales de izquierda, que representaba una alternativa que concentraría gran parte del poder desde entonces, lo que influiría en que el sistema de partidos pasase a ser de partido único predominante y en que la contienda política girara desde entonces entre quienes están con el partido o contra él (Freidenberg, 2016).

En las elecciones de 2006, AP no presentó candidatos para la Asamblea Nacional como crítica a un sistema frágil y clientelar. La principal con-

signa en esas elecciones era redactar una nueva constitución, algo que el 81,7% de la ciudadanía aceptó en abril de 2007. En su redacción, tuvo un peso importante este movimiento, que logró el 56,1% de los escaños en la Asamblea Constituyente (Alcántara, 2013). Desde entonces, AP ha obtenido la mayoría en el poder legislativo –incluso mayoría absoluta en 2013– lo que dio una estabilidad insólita a un país desacostumbrado a ella.

Tras una década en el poder, AP ha tenido dos retos pendientes (Freidenberg, 2016): primero, cómo incorporar en el sistema institucional no solo a los que creen en su proyecto político, dando espacio a la pluralidad; y segundo, definir aquello que une a los grupos que integran la coalición, más allá del liderazgo de Correa.

Es quizás por este segundo reto o quizás por la tendencia *centrifugista* de los políticos en Ecuador, que el movimiento no ha estado exento de crisis. En el primer periodo de gobierno, fueron varios los que dejaron AP –Alberto Acosta, ideólogo del plan de gobierno, o el partido Ruptura 25–. En el segundo periodo también hubo discrepancias que, sin escisiones polémicas, mostraron el costo del disenso con el líder. Un ejemplo de ello fue la propuesta de discusión sobre la despenalización del aborto por parte de tres asambleístas de AP, que finalmente retiraron ante la amenaza de renuncia de Correa y por la que fueron suspendidas por un mes (Basabe-Serrano y Martínez, 2014).

Bajo este marco, resulta menos extraño que la propuesta de enmendar el artículo 144 en 2015 fuera criticada no solo por la oposición, sino también por algunas voces dentro de AP. La más relevante fue la de Lenin Moreno, quien se mostró crítico con la capacidad del movimiento para generar nuevos liderazgos<sup>21</sup> (El Telégrafo, 2015), pero que, sin embargo, no detuvo al movimiento en su propósito. Es por ello que, en 2015, el conflicto en torno a la reelección se produjo principalmente entre oficialismo y oposición.

Por parte del oficialismo, la narrativa desarrollada tuvo tres grandes líneas: la necesidad de consolidar un proceso político y dar estabilidad al país<sup>22</sup>, la defensa de que la reelección no requiere límites porque el pueblo debe tener la libertad para poder decidir a sus mandatarios, afirmando que «la

21 Fuente: *El Telégrafo* del 4 de marzo de 2015, «PAIS se muestra en desacuerdo con declaraciones de Lenin Moreno». Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/paise-muestra-en-desacuerdo-con-declaraciones-de-lenin-moreno> [Consultado: 01/05/2020], *El Universo* del 4 de marzo de 2015, «Alianza PAIS en desacuerdo con opiniones de Lenin Moreno». Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/04/nota/4620451/alianza-pais-desacuerdo-opiniones-lenin-moreno> [Consultado: 01/05/2020]

22 Fuente: *El Comercio* del 3 de noviembre de 2014, «Gabriela Rivadeneira, Alianza País y el poder». Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/gabriela-rivadeneira-alianza-pais-politica.html> [Consultado: 01/05/2020]

enmienda no hace presidente a nadie, le permite ser candidato»<sup>23</sup>, y que la Asamblea Nacional estaba legitimada para decidir si enmendar o no la Constitución, sin pasar por una consulta popular, porque el pueblo está representado en ella<sup>24</sup>. Por parte de la oposición, el argumentario pasó por la necesidad de una consulta popular para evitar la reelección indefinida, la cual veía como una herramienta para la perpetuación en el poder<sup>25</sup>.

Tras el dictamen de la Corte Constitucional para que la Asamblea Nacional decidiera sobre el tema –posicionamiento respaldado por el propio Rafael Correa<sup>26</sup>–, algunos sectores de la oposición optaron por incluir en campaña la propuesta de una consulta para eliminar la enmienda finalmente realizada al artículo 144.

Una vez en el poder, Lenin Moreno, se unió a la idea de consultar al pueblo<sup>27</sup>. Esto detonó la renuncia de políticos afines a Correa de los cargos que ostentaban, el intento frustrado de destitución a Moreno como presidente de AP por parte de su Consejo Directivo y la consecutiva desvinculación de Correa y de otros veintiocho asambleístas del partido, que conformaron un nuevo grupo político<sup>28</sup>.

---

23 Fuente: *Radio CRE*, 2014, «Correa defiende las enmiendas, afirma que aumenta derechos ciudadanos». Disponible en: <https://www.radiocre.com/noticias/2014/11/05/79667/correa-defiende-las-enmiendas-afirma-que-aumenta-derechos-ciudadanos/ei> [Consultado: 01/05/2020], *El Comercio* del 2 de noviembre de 2014, «Tres organizaciones impulsan la consulta popular». Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/oposicion-impulsa-consulta-popular-enmiendas.html> [Consultado: 01/05/2020]

24 Fuente: *El Universo* del 8 de octubre de 2017, «Hubo 23 cambios a la Constitución vigente en 9 años». Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/08/nota/6420070/hubo-23-cambios-constitucion-vigente-9-anos> [Consultado: 01/05/2020]

25 Fuente: *El Comercio* del 3 de noviembre de 2014, «Gabriela Rivadeneira, Alianza País y el poder». Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/gabriela-rivadeneira-alianza-pais-politica.html> [Consultado: 01/05/2020]

26 Fuente: *El Comercio* del 4 de noviembre de 2014, «Correa defiende reelección indefinida y desafía opositores». Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/correa-defiende-reeleccion-constitucion-ecuador.html> [Consultado: 01/05/2020]

27 Fuente: *EFE* del 1 de febrero de 2018, «Ecuador silencia la campaña y abre la reflexión del voto para consulta del domingo». Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/ecuador-silencia-la-campana-y-abre-reflexion-del-voto-para-consulta-domingo/10001-3511241> [Consultado: 01/05/2020]

28 Este nuevo grupo político se denomina «Movimiento Revolución Ciudadana»; tras dos intentos por inscribirse como organización política en el Consejo Nacional Electoral (CNE), se integró a la organización ya existente «Fuerza de Compromiso Social» bajo la cual, algunos de los antiguos miembros de AP como la actual Prefecta de Pichincha, Paola Pabón, pudieron participar en las elecciones seccionales de marzo de 2019. Resulta curioso que el Movimiento Revolución Ciudadana se haya integrado a una organización política que había sido fundada por el ex Ministro de Inclusión Económica y Social durante el Gobierno de Moreno, Iván Espinel, dado que este había apoyado al Presidente en su opción en el referéndum. Sin embargo, esta unión a Fuerza de Compromiso Social puede explicarse si se considera que Espinel abandonó la presidencia de la organización en diciembre de 2018 durante las investigaciones judiciales por las que finalmente fue sentenciado a diez años de cárcel por lavado de activos.

Por ende, a partir de 2017, el conflicto en torno a la reelección se dio al interior del movimiento en el Gobierno, entre los afines a Correa y los afines a Moreno. Las narrativas desarrolladas por estos bloques tomaron un tono moralizante. Por un lado, los *correístas* consideraron a Moreno como un traidor que se alió con la oposición<sup>29</sup>; por el otro, los *morenistas* –en un contexto en el que se separó a Jorge Glas de la vicepresidencia y se lo juzgó por haber recibido sobornos en el caso Odebrecht– hablaron de la corrupción y de evitar el autoritarismo<sup>30</sup>. El tono moralizante acompañó interpretaciones diferenciadas sobre si el silencio de la Corte Constitucional ante la propuesta de referéndum significaba una aprobación o no al proceso, e incluso sobre si limitar la reelección atenta contra los Derechos Humanos<sup>31</sup>.

Un análisis del debate de la reelección indefinida como conflicto político permite observar más allá de la consecuencia inmediata del referéndum de 2018 que fue la imposibilidad de la reelección indefinida en Ecuador. El conflicto en torno a la reelección dejó un escenario en el que la Asamblea Nacional no tiene una mayoría oficialista –por lo que la aprobación de iniciativas requiere pactos con otros bloques– pero, sobre todo, detonó un contexto de polarización política especialmente avivada por los políticos que compartieron proyecto durante una década.

Desde 2018, la polarización política ha continuado y la elección de Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta en Argentina el 27 de octubre de 2019, planteó si en Ecuador, Rafael Correa podía emularla y volver a la primera línea política dentro del margen constitucional establecido para las próximas elecciones, previstas para febrero de 2021. La primera respuesta a esa posibilidad llegó en abril de 2020, cuando la Corte Nacional de Justicia sentenció a Rafael Correa y a otras diecinueve personas que formaron parte de su Gobierno a ocho años de cárcel y veinticinco años de inhabilitación por cohecho agravado<sup>32</sup>. Desde entonces hasta sep-

---

29 *El Comercio* del 3 de enero de 2018, «Rafael Correa liderará campaña por el no de la consulta popular». Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-ecuador-campana-consultapopular-elecciones.html> [Consultado: 01/05/2020]

30 Fuente: *elDiario.es* del 2 de febrero de 2018, «Lenin Moreno culmina con un referéndum su ruptura con Correa en Ecuador». Disponible en: [https://www.eldiario.es/internacional/Ecuador-Moreno-referendum\\_0\\_735627326.html](https://www.eldiario.es/internacional/Ecuador-Moreno-referendum_0_735627326.html) [Consultado: 01/05/2020]

31 Fuente: *EFE* del 24 de noviembre de 2017, «Correa acusa de debilidad al gobierno de Moreno y de tratar inhabilitarle». Disponible en: <https://www.efc.com/efe/america/politica/correa-acusa-de-debilidad-al-gobierno-moreno-y-tratar-inhabilitarle/20000035-3448727> [Consultado: 01/05/2020]

32 Fuente: *El País* del 7 de abril de 2020, «La justicia ecuatoriana condena a Rafael Correa a ocho años de cárcel y a 25 de inhabilitación». Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-04-07/la-justicia-ecuatorial-condena-a-rafael-correa-a-ocho-anos-de-carcel-y-a-25-de-inhabilitacion.html> [Consultado: 01/05/2020]

tiembre de 2020 se apelaron las sentencias, a la vez que el binomio Andrés Arauz – Rafael Correa procuró salvar diferentes obstáculos para inscribir su candidatura estando Correa en Bélgica. Finalmente, un tribunal de Casación de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) –la última instancia de la justicia ecuatoriana– desestimó los recursos interpuestos y Correa quedó definitivamente apartado de las elecciones de 2021<sup>33</sup>.

Considerando que existen procesos de casación que tardan mucho en resolverse y que incluso sucedieron durante una pandemia que generó suspensiones de procesos judiciales para otros ciudadanos, la resolución del caso de Correa ha dado pie a pensar si se ha judicializado la política o, en otros términos, si se ha tratado de resolver un conflicto político con herramientas judiciales. Toda esta situación pone de manifiesto que el conflicto en torno a la participación política de los mismos líderes no está resuelto en Ecuador y que cada parte está dispuesta a utilizar todas las herramientas que tiene a su alcance por vencer. Por ende, el debate de la reelección presidencial sigue teniendo las venas abiertas y es probable que siga presente en la agenda política en el futuro.

### 2.3. Bolivia

En Bolivia el debate sobre la reelección lleva presente desde antes de las elecciones del 2014, aunque como veremos más adelante ha sido un elemento de constante cambio en la historia constitucional del país. La oposición ya argumentaba por entonces que Evo Morales había cumplido un periodo electoral desde las elecciones de 2005, y un segundo periodo tras las elecciones del 2009, habiéndose cumplido por tanto los dos mandatos presidenciales permitidos. En aquel momento, desde las filas políticas de Morales se argumentó que el primer mandato –tras las elecciones de 2005– no había sido completo, interrumpido por el proceso constituyente del 2009<sup>34</sup>; este fue avalado por una sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de abril de 2013, que consideró que su primer periodo había sido el de 2010-2015<sup>35</sup>.

---

33 Fuente: *elDiario.es* del 8 de septiembre de 2020, «Rafael Correa no podrá ser candidato en las elecciones de Ecuador tras desestimarse su último recurso legal». Disponible en: [https://www.eldiario.es/internacional/rafael-correa-no-podra-ser-candidato-en-las-elecciones-de-ecuador-tras-desestimarse-su-ultimo-recurso-legal\\_1\\_6206803.html](https://www.eldiario.es/internacional/rafael-correa-no-podra-ser-candidato-en-las-elecciones-de-ecuador-tras-desestimarse-su-ultimo-recurso-legal_1_6206803.html) [Consultado: 27/11/2020]

34 Fuente: *Página Siete* del 24 de septiembre de 2013, «Evo Morales defiende su derecho a presentarse a reelección en Bolivia». Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2013/9/24/morales-defiende-derecho-presentarse-reeleccion-bolivia-1282.html> [Consultado: 01/05/2020]

35 Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013 (Sucre, 25 de abril de 2013). Consulta sobre la constitucionalidad de proyecto de ley. Expediente: 02856-2013-06-CCP (página 12).

Si bien al iniciar su tercer mandato en el año 2015, el Presidente Evo Morales descartó modificar la Constitución para una nueva reelección<sup>36</sup>, no fue mucho más tarde cuando se reabrió el debate sobre la reelección, esta vez para eliminar el límite de dos mandatos, y permitir que Morales pudiera postularse nuevamente en 2019. A tal efecto, se organizó un referéndum el 21 de febrero de 2016, en el que un 51,3% de la población boliviana rechazó la posibilidad de eliminar el límite constitucional a los mandatos presidenciales<sup>37</sup>.

Tras esta derrota, el discurso del Movimiento Al Socialismo (MAS) –el partido de Evo Morales–, fue que se había producido una «campaña sucia», y los sectores oficialistas comenzaron a defender la legalidad de un nuevo referéndum<sup>38</sup>. Sin embargo, tras el referéndum de 2016 no se planteó ningún otro, a pesar de los desafíos realizados por parte de la oposición, que consideraba que un fallo del Tribunal Constitucional favorable a la repostulación de Evo Morales supondría una afrenta a la legalidad establecida<sup>39</sup>. Sin embargo, la estrategia del MAS fue que el Tribunal Constitucional Plurinacional fuese el que finalmente decidiera sobre la posibilidad o no de reelección; en una sentencia del 28 de noviembre de 2017 concluyó que el límite de la reelección atentaba contra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros puntos, por ir contra el «derecho humano» de toda persona a ser elegida para un cargo público<sup>40</sup>.

En los meses y años siguientes el debate sobre la reelección ha seguido alimentando un conflicto político y social entre la oposición y Gobierno. El 21 de febrero de 2018, segundo aniversario del referéndum, se convocaron paros y manifestaciones por parte de la oposición en todo el país contra la posibilidad de la repostulación en 2019<sup>41</sup>. Por otro lado, el Gobierno tam-

36 Fuente: *Página Siete* del 20 de enero de 2015, «A puertas de su posesión, Evo descarta una nueva reelección». Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/1/20/puertas-posesion-descarta-nueva-reeleccion-44663.html> [Consultado: 01/05/2020]

37 Fuente: *La Razón* del 14 de marzo de 2016, «Resultados del referéndum». Disponible en: [http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Resultados-referendum\\_0\\_2453754649.html](http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Resultados-referendum_0_2453754649.html) [Consultado: 01/05/2020]

38 Fuente: *La Razón* del 3 de junio de 2016, «Evo defiende la legalidad de un nuevo referéndum para su repostulación». Disponible en: [http://www.la-razon.com/nacional/Evo-defiende-legalidad-referendum-repostulacion\\_0\\_2502349749.html](http://www.la-razon.com/nacional/Evo-defiende-legalidad-referendum-repostulacion_0_2502349749.html) [Consultado: 01/05/2020]

39 Fuente: *La Razón* del 27 de septiembre de 2017, «Mesa desafía al Gobierno a un nuevo referéndum sobre la repostulación». Disponible en: [http://www.la-razon.com/nacional/Repostulacion-Mesa-desafia-Gobierno-referendum-revisar-21F-Evo-Bolivia\\_0\\_2790920911.html](http://www.la-razon.com/nacional/Repostulacion-Mesa-desafia-Gobierno-referendum-revisar-21F-Evo-Bolivia_0_2790920911.html) [Consultado: 01/05/2020]

40 Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017 (Sucre, 28 de noviembre de 2017). Acción de inconstitucionalidad abstracta. Expediente: 20960-2017-42-AIA.

41 Fuente: *El Deber* del 22 de enero de 2018, «Evo retrocede con el código, pero siguen las protestas por el 21F». Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Evo-retrocede-con-el-codigo-pero-siguen-las-protestas-20180122-0002.html> [Consultado: 01/05/2020]

bién se movilizó para mostrar el apoyo a que Morales se presentase a un cuarto mandato, que hubiera permitido al líder indígena seguir gobernando hasta el año 2025<sup>42</sup>. Sin embargo, después de varios días de un problemático recuento de votos Evo Morales resultó vencedor de las elecciones en octubre de 2019<sup>43</sup>. A ello, le sucedieron diversas denuncias de fraude electoral y la consecuente explosión de un profundo conflicto político. En consecuencia, y tras el pronunciamiento de la cúpula militar que le «sugirió» que abandonase el cargo, el 10 de noviembre de 2019 Evo Morales renunció a la Presidencia. Tras su renuncia y salida del país, se inició un proceso de transición liderado por la senadora Jeanine Áñez –quien se autoproclamó Presidenta dos días después de la renuncia de Evo Morales, en una acción que suscitó serias dudas internacionales con respecto a su adecuación democrática– hacia unas nuevas elecciones que se celebraron el 18 de octubre de 2020, tras la anulación de los comicios de 2019, y en las que venció Luis Arce, el candidato del MAS.

En el caso de Bolivia, el tema de la reelección tiene profundos antecedentes históricos: desde su primera constitución en el año 1826 han existido diecinueve reformas constitucionales; si bien aquella primera constitución nunca llegó a entrar en vigor, la primera reforma a la misma, aprobada en 1831, ya introdujo la posibilidad de reelección inmediata ilimitada (Rivera, 2011: 22). Sin embargo, desde la reforma de 1871 hasta la de 1947, se mantuvo la prohibición de la reelección presidencial inmediata, y solo fue tras la reforma de 1961 –derivada del proceso revolucionario de 1952– cuando se volvió a introducir la posibilidad de reelección inmediata, aunque tras el golpe de estado de 1964 se eliminó nuevamente esta posibilidad (Rivera, 2011: 23).

Entre el año 2007 y 2009 Bolivia estuvo inmersa en un proceso constituyente, que terminó con la promulgación de la Constitución el 7 de febrero de 2009. En este nuevo texto constitucional –vigente hasta la fecha–, se volvió a introducir, mediante el artículo 168, la posibilidad de reelección presidencial inmediata para un segundo mandato, siendo cada mandato de cinco años de duración (Rivera, 2011: 25).

---

42 Fuente: *Cambio*, 2018, «Miles de alteños expresan apoyo al presidente en gran caravana». Disponible en: <http://www.cambio.bo/?q=node/40531> [Consultado: 01/05/2020]

43 Evo Morales obtuvo el 47,08% de los votos, superando por más de 10 puntos al segundo candidato –que fue Carlos Mesa, quien obtuvo el 36,51%–. El margen superior a 10 puntos es importante en Bolivia, pues su ley electoral establece que cuando el primer candidato obtiene más del 40% de los votos y una diferencia mayor a 10 puntos con respecto al segundo, no hay que ir a segunda vuelta. Fuente: CNN Español del 25 de octubre de 2019, «Tribunal Supremo de Bolivia completa el 100% del conteo electoral: el resultado da a Evo Morales como ganador». Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/25/tribunal-supremo-de-bolivia-completa-el-100-del-conteo-electoral/> [Consultado: 27/11/2020]

En cuanto al sistema de partidos boliviano, Romero Ballivián (2016: 271) divide su evolución en cuatro grandes etapas. La primera de ellas se extendió desde el proceso revolucionario de 1952 hasta el inicio de los diferentes periodos dictatoriales en 1964; la segunda fase da inicio con la transición a la democracia en 1978, finalizando en 1985; la tercera se relaciona con las elecciones de 2005, que dieron como vencedor al MAS de Evo Morales, y que supusieron un cambio en el modelo de sistema de partidos vigente desde las elecciones de 1985. Si bien Romero Ballivián describe el periodo 1985-2005 como pluralista moderado formado por un «régimen multipartidario competitivo, centrípeto y de voto fragmentado, que fue a la vez producto y generador de un espacio pluralista sin precedentes» (2016: 293-306), en el que el sistema de partidos se estabiliza alrededor de tres organizaciones (MNR, ADN y MIR), a partir de 2005 asistimos al colapso de este sistema de partidos (Romero Ballivián, 2016: 307); era la primera vez desde 1978 que un partido ganaba unas elecciones con mayoría absoluta, y en los trece años que estuvo Evo Morales al frente del Gobierno, el MAS se ha convertido en un partido predominante<sup>44</sup>. Romero Ballivián afirma que «el comportamiento del MAS posee rasgos de partido hegemónico que liman los bordes de la competitividad del sistema político, partidario y electoral» (2016, p. 323), concluyendo que «el retorno a la democracia no zanjó el dilema boliviano entre dos visiones contrapuestas de la misma: una institucional (...); otra, de movilización popular» (Romero Ballivián, 2016: 323).

El discurso del MAS en este debate sobre reelección giró sobre todo en torno a la necesidad de continuar el proceso de cambio que comenzó con la llegada de Evo Morales a la presidencia (Tolcachier, 2018: 9); uno de los puntos centrales de este discurso fue que la oposición se conformaba principalmente por las élites neoliberales que llevaron a Bolivia a las crisis de principios de siglo XXI, y a siglos de marginación, por parte del poder político, de una amplia mayoría de la población, sobre todo los indígenas (Pinto Quintanilla, 2018: 10-11). Frente a este, el discurso opositor vinculaba la alternabilidad con la *salud* democrática, advirtiendo del peligro de la reelección como un camino hacia la concentración y perpetuación en el poder y, por tanto, hacia el peligro –señalaban– de que la democracia se convierta en un totalitarismo o una dictadura. Las posiciones afines entonces al Gobierno y a la repostulación de Evo Morales defendieron que

---

44 Esta predominancia se ha visto fortalecido con las últimas elecciones en las que el candidato del MAS, Luis Arce, consiguió una amplia mayoría absoluta sumando el 55,10% de los votos. Fuente: *CNN Español* del 23 de octubre de 2020, «Cómputo de las elecciones en Bolivia llega al 100%». Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/10/23/computo-de-las-elecciones-en-bolivia-llega-al-100/> [Consultado: 27/11/2020]



la alternancia no tiene por qué significar democracia, sino que hay otros elementos como la justicia social también fundamentales en ese sentido, y que incluso en épocas en las cuáles existía la alternancia esta no era real, sino nominal (Claros, 2018: 10-11), defendiendo que «la reelección no es mala ni buena en sí misma, sino que es también un mecanismo para que los gobiernos que hayan llevado gestiones sostenibles y beneficios para la población tengan entonces la posibilidad de seguir haciéndolo bien» (Claros, 2018: 11). Recientemente, el exvicepresidente García Linera afirmó en una entrevista que uno de los motivos por los que decidieron presentarse a la reelección fue la preocupación que tenían de posibles divisiones del MAS ante una explosión de nuevos liderazgos<sup>45</sup>.

La principal consecuencia que observamos del conflicto derivado del debate sobre la reelección en Bolivia en este periodo es que sigue siendo aún un conflicto presente en la realidad política boliviana actual. Tras los últimos acontecimientos narrados anteriormente sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional y lo que supusieron las elecciones de octubre de 2019, el conflicto político sigue muy presente y sin un horizonte de finalización. La oposición, que se había amparado en los resultados del referéndum del 21 de febrero de 2016 (victoria del «no» con un 51%) para rechazar la posibilidad de repostulación de Evo Morales en las elecciones de 2019, no pudo evitar que se presentase nuevamente. Así, los partidarios de la reelección que defendían que los resultados de dicho referéndum no eran legítimos por la «guerra sucia» que hubo por parte de la oposición y que influyeron en los resultados finales (Chivi Vargas, 2018: 10-11), consiguieron llevar al ya expresidente a las urnas por cuarta vez consecutiva.

Tras la situación de gran inestabilidad política vivida en Bolivia durante el último tiempo agravada por la pandemia de la covid-19, se abre un nuevo escenario político-social en el país. Tras el descarte de Evo Morales de presentarse a las elecciones de 2020, Luis Arce –su sucesor al frente del liderazgo del MAS y quien fuera el ministro de Economía– ganó con una amplísima ventaja las elecciones celebradas recientemente. Las denuncias por delitos de sedición y terrorismo que la Fiscalía de Bolivia había realizado a Evo Morales fueron anuladas<sup>46</sup>, lo que ha provocado fuertes críticas de

---

45 Fuente: *Nodal* del 23 de octubre de 2020, «Bolivia no tiene escrito su destino». Disponible en: <https://www.nodal.am/2020/10/alvaro-garcia-linera-exvicepresidente-de-bolivia-el-proyecto-nacional-popular-que-ha-postulado-el-mas-sigue-siendo-el-horizonte-insuperable-de-este-tiempo-2/> [Consultado: 29/11/2020]

46 Estas dos denuncias no son las únicas que tenía Evo Morales. En agosto de 2020 el Ministerio de Justicia Boliviano presentó una denuncia penal contra Morales por estupro, trata y tráfico de personas. Fuente: *La Nación* del 27 de octubre de 2020, «¿Cómo quedó la situación judicial de Evo Morales en Bolivia?». Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/como-queda-situacion-judicial-evo-bolivia-nid2491436> [Consultado: 24/11/2020]

la oposición al nuevo gobierno de Arce<sup>47</sup>. Gracias a la anulación de estas denuncias, el expresidente pudo volver a Bolivia tras su exilio en México y Argentina, a pesar de lo cual –al momento de cerrar este trabajo– algunas otras causas aún siguen abiertas contra Evo Morales<sup>48</sup>.

El panorama político boliviano queda por tanto a la expectativa. La contundente victoria de Luis Arce y el anuncio de Morales de que va a permanecer al margen del nuevo gobierno, deberían traer cierta estabilidad al país y, presumiblemente, una continuidad con las políticas de los anteriores gobiernos del MAS. Sin embargo, queda por ver hasta dónde puede afectar al nuevo gobierno el clima de inestabilidad e incertidumbre que vivió el país en los dos últimos años, así como los efectos de la covid-19.

### **Comentarios finales: convergencia y desencuentro entre casos**

Ciertamente, el resultado de esta aproximación a la reelección como conflicto arroja más interrogantes que respuestas. Se observan diferencias en los conflictos de los casos estudiados que se relacionan con las singularidades nacionales de cada país, y aunque la exposición de los acontecimientos de los procesos de conflicto analizados permite desbaratar algunas consideraciones muy extendidas sobre la interpretación política de los fenómenos de reelección presidencial (en alguno de los casos los países abordados parecen ser, cuanto menos, excepción significativa), no es suficiente para negar la validez de algunas generalizaciones señaladas al inicio de este trabajo; no obstante, no puede obviarse que los casos estudiados muestran una serie de anomalías en las conductas de los diferentes actores políticos si se tienen en cuenta las concepciones sostenidas habitualmente en materia de reelección ya señaladas.

Por ejemplo, en los casos de Paraguay y Ecuador, se refuta la consideración de Nohlen (2007) de que este tipo de conflicto tiende a producirse solamente entre el Gobierno y la oposición; asimismo, es discutible también la afirmación de Penfold, Corrales y Hernández (2014) de que los presidentes en ejercicio que intentan habilitar una ampliación de la reelección lo logran, circunstancia que no se produce en el caso paraguayo, o que aquellos que son reincidentes en la cuestión tienen éxito, hecho que no se

---

47 Fuente: *La Vanguardia* del 26 de noviembre de 2020, «La Justicia boliviana, ¿al compás del Gobierno de turno?». Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20201126/49728236745/la-justicia-boliviana-al-compas-del-gobierno-de-turno.html> [Consultado: 24/11/2020]

48 Fuente: *Europa Press* del 9 de noviembre de 2020, «Evo Morales regresa a Bolivia tras casi un año de exilio con un masivo recibimiento». Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-11-09/evo-morales-vuelve-bolivia-tras-tomar-posesion-luis-arce\\_2824652/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-11-09/evo-morales-vuelve-bolivia-tras-tomar-posesion-luis-arce_2824652/) [Consultado: 27/11/2020]

constata con claridad para los casos ecuatoriano y boliviano, en los cuales los intentos de ampliar el horizonte del mandato presidencial han tenido una fuerte contestación política y popular –que incluyó intervención militar– y, finalmente, no han tenido éxito, suponiendo incluso el exilio de los expresidentes.

Según los textos constitucionales, en materia de prolongación de mandatos, tanto Bolivia como Ecuador se sitúan en una posición diferente a la del caso de Paraguay; mientras en los casos boliviano y ecuatoriano se permite la reelección inmediata limitada a dos legislaturas –habilitada una década atrás en ambos casos–, en el caso paraguayo la posibilidad de reelección está explícitamente restringida en la Constitución.

La observación sobre el sistema de partidos invita a reflexionar acerca de la relación entre este y la regulación constitucional sobre reelección; según las fuentes consultadas, los sistemas de partidos de Ecuador y Bolivia tienen un carácter unipartidista –según la clasificación de Duverger– y ambos se sitúan en la clasificación de Sartori entre un sistema de partidos predominante y hegemónico. Paraguay, sin embargo, tiene un sistema de partidos cuya tendencia es la de abandonar un esquema que hasta muy recientemente fue unipartidista hegemónico –en la clasificación de G. Sartori–, y por tanto sin competencia electoral real, y aproximarse al de unipartidista predominante –según la misma clasificación–, desarrollándose así cierta competencia electoral en el sistema (aunque muy escasa todavía), sobre todo si tenemos en cuenta las posibilidades que ofrecen las alianzas interpartidistas de cara a la elección presidencial (circunstancia en la que la competencia entre bloques aumentó considerablemente en los procesos electorales recientes del país). En los casos boliviano y ecuatoriano la oposición mantuvo una clara unidad de rechazo a la reelección indefinida, mientras que en Paraguay la oposición gubernamental también se vio fraccionada por los debates sobre una hipotética habilitación de la reelección; esta situación invitaría también a abrir en el futuro nuevas líneas de reflexión sobre la relación entre sistema de partidos y percepción de la extensión del mandato presidencial.

En referencia a la convergencia interna del Gobierno por el debate de la reelección, solo en el caso boliviano aparece con claridad esa unidad interna; por contra, en los casos ecuatoriano y paraguayo, asistimos a una fragmentación del partido en el Gobierno –en teoría beneficiario directo de la ampliación del límite presidencial– lo que no deja de ser llamativo, y rompe con la idea extendida de que los actores cuyas organizaciones ostentan nominativamente el poder optarían con claridad por una extensión de la duración de los mandatos presidenciales si su organización puede

beneficiarse directamente –como institución– de esta circunstancia, desapareciendo en esta disputa la fidelidad política y la disciplina de partido, y apareciendo en escena también en una lógica de intereses al interior del partido de Gobierno.

Además, la existencia del caso paraguayo, en el que un Gobierno de ideología neoliberal trató de ampliar el límite constitucional del mandato presidencial, hace evidente que el debate sobre la reelección no es un fenómeno exclusivo de la izquierda latinoamericana, sino que puede darse en un amplio espectro ideológico.

A pesar de todo, en los tres casos se constata que el debate sobre la reelección tuvo casi siempre lugar en los espacios de discusión jurídico-constitucionales, no dándose por lo general lugar a una discusión real o esencialmente política. Con ello, el debate sobre la reelección queda relegado a un mero medio para la perpetuación en el poder, sin un análisis racional del fin que supone la reelección misma.

El estallido de los conflictos en los tres casos evidencia también que el escenario de resolución del debate no tiene un marco democrático claro al bordear los límites de la discusión sobre la democracia. Todas las cuestiones anteriores llevan al planteamiento de ciertos interrogantes:

¿Puede la estructura político-institucional actual de los países permitir una prolongación de los mandatos sin que esa permanencia en el poder debilite la división de poderes y el funcionamiento democrático? ¿Se podría estar negando –con las inhabilitaciones de reelección– la madurez de las sociedades de los países latinoamericanos para desarrollar sus sistemas democráticos?

Por otra parte, cabe cuestionarse sobre el punto hasta el cual debe participar la ciudadanía de un debate de carácter exclusivamente binario sobre la reelección –reelección sí o reelección no, en términos de bueno o malo–, sin aprovechar la oportunidad para incentivar también la formación política y la participación ciudadana en debates sobre elementos que también están relacionados con los efectos negativos de la concentración del poder, como la financiación público/privada de los partidos, la efectiva separación de poderes, la elección pública de magistrados por méritos, etc. Y con ello, ¿en qué medida se está perdiendo la oportunidad de profundizar en la reflexión sobre la democracia con una resolución inconclusa del fenómeno político de la reelección y, por tanto, con una resolución inconclusa de su conflicto, que deja la discusión abocada a una tensión siempre latente?

¿Constituyen el liderazgo o la popularidad elementos clave de este debate en los países latinoamericanos? ¿Podría ser que, bajo el señalamiento de ese

fuerte personalismo político, se incurriese en acciones mucho más nocivas para la confianza en el sistema democrático y/o en su funcionamiento?

¿Podrían, durante la próxima década, representar un mayor peligro para la democracia en América Latina los conflictos derivados de los intentos de extensión del mandato presidencial que las propias consecuencias que podría tener la implantación de dicha prolongación?

¿Estamos abandonando la política –en los términos planteados por Chantal Mouffe– a la *polis* (a una política desprovista del elemento conflictivo), olvidándonos de las oportunidades que ofrece afrontar decididamente el *pólemos* (la existencia de conflicto y confrontación en la política)? ¿No debería ser la democracia, no el sistema de aniquilación de la existencia de conflictos y contradicciones en la sociedad, sino el marco común en que toda cuestión política *navega* para resolverse? Y, siendo así, la existencia de fuertes conflictos sociales y políticos por fuera del marco institucional, ¿no estaría revelando un cierto agotamiento de la democracia para constituir ese marco? ¿Podría estar limitando el debate jurídico sobre la reelección las posibilidades de la democracia para erigirse en un sistema que propone marcos de resolución de conflictos adecuados a cada momento y a cada lugar?

Todos estos interrogantes, y otros que puedan surgir, muestran precisamente que la reelección requiere un debate más allá de lo jurídico, una discusión a fondo que se centre o fundamente en lo político –con participación de diferentes actores políticos, sociales y académicos–, y que permita mejorar los datos de confianza y satisfacción sobre la democracia que fueron recogidos en la introducción de este trabajo; este es nuestro aporte a ese debate.

## Referencias

Alcántara, M. (2013). Ecuador. En Alcántara, M., *Sistemas políticos de América Latina. Volumen 1. América del Sur* (pp. 403-457). Madrid: Grupo Tecnos.

Alcántara, M. (2017). «La democracia a la defensiva en América Latina». Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-democracia-a-la-defensiva-en-america-latina/> [Consultado: 01/05/2020]

Basabe-Serrano, S. y Martínez, J. (2014). «Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34, N° 1 (pp. 145-170).

Benítez, A., Cálceña, J., Lezcano, J.C., Morales, C., y Ramírez, S. (2018). *Enmienda de fuego y sangre. La historia del 31-M y cómo reconfiguró la política paraguaya contemporánea*. Asunción: Tiempo Ediciones y Contenidos.

Cárdenas, C.A. (2014). «La reelección presidencial en Latinoamérica: un avance en el caudillismo y un retroceso en la democracia». En *Derecho y Realidad*. N° 24 (pp. 123-135).

Chivi Vargas, I. M. (2018). «En calles, plazas y carreteras, esta nuestra fuerza histórica». En *La Época*. N° 807 (pp. 10-11).

Claros, H. (2018). «Reelección y democracia. Entre la interpretación dogmática y la construcción de un nuevo paradigma». En *La Época*. N° 812 (pp. 10-11).

Duré, E., Ortega, G. Palau, M. y Rojas, L. (2012). *Golpe a la democracia: Antecedentes y Perspectivas*. Asunción: BASE-IS.

Filártiga, C. (2016). La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015). En Freidenberg, F. (Ed.) *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015: Cono Sur y Países Andinos, Tomo 2* (193-233). Ciudad de México: INE / UNAM.

Freidenberg, F. (2016). El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante. En Freidenberg, F. (Ed.) *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015: Cono Sur y Países Andinos, Tomo 2* (pp. 401-448.). Ciudad de México: INE / UNAM.,

Friggeri, F.P. (2017). «Después del golpe: el precio de ponerse colorado». En *Foro Internacional*. Vol. 57, N° 1 (pp. 188-226).

Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). «Ecuador: Una década de correísmo». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 37, N° 2 (pp. 413-447).

Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México / Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2007). Reelección. En Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (Comps.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 287-292). Estocolmo: IDEA Internacional.

Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). «Los Invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34, N° 3 (pp. 537-559).

Pinto Quintanilla, J. C. (2018). «21F: Con su moral o la nuestra». En *La Época*, N° 806 (pp. 10-11).

Rivera, J.A. (2011). «La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano». En *Revista boliviana de derecho*. N° 12 (pp. 10-29).

Rojas Scheffer, R. y Lachi, M. (2020). «Sin relación aparente. Partidos políticos e ideología en Paraguay». En *POSTData*. N° 25 (pp. 487-518).

Romero, S. (2016). El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante. En Freidenberg, F. (Ed.) *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015: Cono Sur y Países Andinos, Tomo 2* (pp. 271-338). Ciudad de México: INE / UNAM.

Serrafero, M.D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

- Serrafero, M.D. (2009). «Reelección Presidencial en América Latina: evolución y situación actual». En *Boletín de Política Comparada*. Vol. 2, N° 2 (pp. 1-34).
- Serrafero, M.D. (2011). «La reelección presidencial indefinida en América Latina». En *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*. N° 54 (pp. 225-259).
- Soler, L. (2014). «Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora». En *Nueva Sociedad*. N° 254 (pp. 73-83).
- Tamayo Belda, E. (2019). *El tercer espacio político en Paraguay (1989-2019)*. Asunción: ABC Color / El Lector.
- Tilly, Ch. (1998). Conflicto político y cambio social. En Ibarra, P. y Tejerina, B. (Eds.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 25-41). Valladolid: Editorial Trotta.
- Tolcachier, J. (2018). «#21F y el proceso de cambio en Bolivia: Apenas doce años frente a siglos de vejación». En *La Época*. N° 807 (p. 9).
- Treminio, I. (2015). «Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina». En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 35 (pp. 537-558).
- Ware, A. (1996). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.