

## La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral

José Thompson\*

En el marco de los temas y los dilemas que actualmente se presentan como prioritarios en la agenda electoral, la cuestión de cómo asegurar condiciones de equidad en la contienda ocupa un lugar privilegiado. Interpretando los datos del Latinobarómetro<sup>1</sup>, la ciudadanía de esta parte del mundo tiene confianza en las autoridades electorales y sus capacidades para organizar y conducir un proceso determinado, pero no la tiene, de la misma manera, respecto de las condiciones previas a los comicios, lo que representa un interesante desplazamiento de los valores inmersos y los criterios utilizados para evaluar los procesos electorales.

Lo anterior es tanto más interesante cuanto que las preocupaciones en torno a la necesidad de una cierta “igualdad de oportunidades” entre los contendientes en una campaña electoral es sumamente reciente.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al tema en los (relativamente) pocos casos en que directamente ha tratado posibles violaciones a los derechos políticos, como quedan establecidos en el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>2</sup> y también en

---

\* Director de CAPEL.

- 1 Datos de Latinobarómetro y conversación con su Directora, Marta Lagos, julio 2012.
- 2 Los casos *Yátama vs. Nicaragua*, *Castañeda vs. México* y *López vs. Venezuela*, que pueden consultarse en la sección de Jurisprudencia de [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). En el mismo sentido, ver Dalla Via, A. “Los derechos de participación política en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en *El Derecho*, No. 13034, Buenos Aires, 2012, pp. 1-7. Dalla Via expresamente señala que: “Se ha sostenido que uno de los aspectos fundamentales en la realización de ‘elecciones libres y democráticas’ es que se verifique una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña mostrará efectivamente si una elección es libre y justa”, *Ibíd.*, p. 1.

algunos fallos en que ha hecho referencia al papel de la libertad de expresión en una democracia auténtica<sup>3</sup>. En otras palabras, que en lo que tiene que ver con la participación política no sólo se trata de derechos, sino también de oportunidades.

Hace apenas una década, en América Latina, existían los debates en lo relativo al financiamiento de la Política o el derecho de las mujeres a ser elegidas, pero mucho menos era lo que se hablaba en lo que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación, la cobertura periodística de una campaña y los candidatos, o con el desequilibrio que puede introducir el uso de los recursos públicos. El asunto de la reelección no era, entonces, determinante. Y, sin embargo, en la actualidad todos ellos hallan un lugar preferente en los debates sobre la democracia y la Política en la región.

Pero, en realidad, en América Latina, hay un el relativismo histórico del tema de la reelección: nos hemos movido de escenarios de prohibición de reelección a situaciones de variantes de reelección. Tenemos todavía países en que, como postula la Constitución hondureña, el promover la reelección equivale a una traición a la patria y hallamos, en cambio, países que tienen reelección indefinida de sus autoridades máximas a nivel presidencial, como Venezuela en la actualidad.

Y hay factores emocionales involucrados en algunas de las posiciones al respecto: el lema mexicano de “sufragio efectivo, no reelección” indica algo muy poderoso en el tema de la reelección, al punto de funcionar como pivote y puntal de una lucha tan significativa como la de la Revolución de ese país.

---

3 Así, la Corte se refirió a la libertad de expresión como “piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”, en la Opinión Consultiva oc-5/85; del 13 de noviembre de 1985, consultable también en el sitio ya citado.

---

*Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*

---

Hay grandes diferencias en el tratamiento del tema, con sólo movernos al otro lado del Río Grande. A pesar de ser los Estados Unidos de América un régimen presidencialista, al igual que los latinoamericanos y haber influido fuertemente el constitucionalismo latinoamericano, por lo menos en una primera etapa, lo cierto es que, con excepción de Roosevelt, nadie se reeligió por más de un término (adicional al original) en ese país y aun así, se introdujo una enmienda constitucional para limitar a dos (consecutivos) los periodos presidenciales<sup>4</sup>.

Entonces, es válido preguntarse por qué en nuestras tierras, este tema, en la actualidad por lo menos, genera tanta controversia. Si nos ponemos a ver otras latitudes, por ejemplo Europa, recordaremos que Helmut Kohl estuvo unos quince años en el poder como canciller alemán gracias a consecutivas reelecciones, pero dentro de un sistema parlamentario. Y no se dio un debate nacional acerca de los “peligros” que esta continuidad pudiera representar para la democracia francesa, a diferencia de la intensidad de la controversia en buena parte de América Latina.

Conviene preguntarse, ¿qué es lo diferente en nuestros países que hace que el tema de la reelección nos produzca tanta controversia, tanta polémica, tanta discusión? Parece que, en primer lugar, el tipo de presidencialismo que hemos desarrollado. Nuestro presidencialismo se traduce en un Ejecutivo sumamente fuerte y cuando hablamos de la reelección presidencial tenemos el temor de que conduciendo progresivamente a reforzar el poder de la presidencia nos quedemos virtualmente sin oposición y causemos el debilitamiento de los otros Poderes, dañando la funcionalidad de la democracia: ese fantasma efectivamente recorre América Latina.

Enfoquemos además, la cuestión de los valores predominantes en nuestra parte del mundo. En la Política ha prevalecido,

---

4 Ulloa, F. “La reelección presidencial en los Estados Unidos de América”, en *Mundo Electoral*, Año 4, No. 11, Tribunal Electoral de Panamá, 2011.

históricamente, el personalismo. Venimos de una tradición que acuñó, y todavía usa, la expresión “caudillismo”. De hecho, el español ha heredado a otros idiomas la palabra “caudillo”. Pero justamente así como “führer” viene del alemán, o “líder” del inglés, con connotaciones muy distintas, caudillo viene del español porque hemos tenido una tradición personalista, no solamente en América Latina sino que también en la Península Ibérica en su momento. Luego hubo una transición en donde algunos países se colocaron francamente en contra de ese personalismo tratando de reforzar el sistema de partidos.

Cometemos un error, sin embargo, si simplificamos el tema de la reelección. La reelección no es solamente la reelección presidencial; estamos hablando de posible continuidad a diferentes niveles y algunos de los problemas que se suelen presentar con la reelección a nivel presidencial se presentan también en las elecciones locales con la reelección de alcaldes o autoridades máximas locales. Se constata en países como Guatemala, Perú, Colombia o Ecuador, en donde han visto un alto nivel de conflictividad en las elecciones locales que no se ha dado cuando se trata de las autoridades nacionales. Peor aún cuando este tema de la reelección o no de autoridades locales va de la mano del tema de resultados ajustados, o del tema del posible trasiego o trashumancia de votantes<sup>5</sup>.

En las reflexiones que hacemos, estamos enfatizando el tema de la reelección presidencial por una cuestión de impacto en la opinión pública. Lo cierto es que habría que analizarlo a diferentes niveles, en elecciones locales, en elecciones legislativas y a nivel presidencial. Por supuesto en cada plano tiene diferentes consecuencias.

Este personalismo de la política, ha dominado en América Latina y en algunos países llega a la figura tan particular del político local que arrastra a sus votantes, no importa cuál sea su

---

5 Fenómeno que ha adquirido denominaciones curiosas en algunos países, tal como la de “voto golondrino” en Perú. Ver, como ejemplo, <http://www.eleccionesenperu.com/tag-voto%20golondrino.html>

---

*Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*

---

filiación partidaria<sup>6</sup>; esos hechos demuestran que en América Latina, a pesar de todo lo que hemos avanzado en esa democracia electoral, tenemos todavía el predominio de valores que no son de la misma profundidad en el tema democrático y aunque también tenemos (y no siempre) sistemas de partidos, carecen a menudo de la fuerza para contrarrestar el liderazgo personalista.

La discusión acerca de la reelección en Latinoamérica no empieza en la última década ni en los últimos doce años. Tenemos la polémica en torno a la postulación de Cardoso en Brasil (1998), pero también, y por otras razones, un caso mucho más polémico e incendiario fue el caso de Fujimori en Perú en el año 2000, en contra del texto constitucional pero amparado en una interpretación legal, aun si esta fue declarada inconstitucional<sup>7</sup>. En realidad el volver a poner sobre el tapete el tema de la reelección y tratar de pasarla con base en una interpretación, primero congresual y después judicial, lo diseñó Fujimori hace ya bastantes años con resultados que en su momento, aún discutibles, lo instalaron y lo mantuvieron en el poder aun si más adelante terminara cayendo por otras razones que tienen que ver más bien con el manejo abusivo del poder.

¿Por qué nos preocupa la reelección y por qué nos debe preocupar? Porque la reelección, si no está rodeada de garantías, mecanismos que permitan que efectivamente la oposición pueda organizarse, que la oposición tenga una oportunidad real de triunfar, que haya una equidad que permita que el resultado sea impredecible, por lo menos en teoría, estamos atentando contra el carácter auténtico de las elecciones.

- 
- 6 Will Salgado, Alcalde de San Miguel en El Salvador, es un caso emblemático, pues ha cambiado cuatro veces de partido, pero es reelecto inexorablemente porque su fuerza personal es tan grande que en realidad arrastra a los votantes independientemente de cuál sea la bandera con la que se cobija en ese momento. Ver: <http://elecciones.elsalvador.com/index.php/actualidad/9-salgado-qyo-soy-un-caballo-chucaroq>.
  - 7 Estos hechos configuran la base del caso del “Tribunal Constitucional vs. Perú” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que puede consultarse también en el sitio web indicado.

Entonces, no es que la reelección en sí misma sea negativa. Ha habido autoridades que han estado mucho tiempo en el poder. Roosevelt seguramente habría completado sus cuatro períodos de no haber sido porque la inexorabilidad de la muerte se lo impidió, pero lo cierto del caso es que la reelección en sí misma debe ser y darse en la forma de una decisión política de una sociedad en un contexto histórico determinado.

Para los distintos sectores lo importante es analizar qué implicaciones tiene la reelección. Así, para los organismos electorales: de qué forma el ente rector de los comicios, sin impedir que la reelección que haya sido aprobada constitucional, o legal, o judicialmente tenga efecto, trata de garantizar condiciones mínimas de equidad. Si bien esto es cierto, cabe aquí también una advertencia: solemos en América Latina trasladarle todas las responsabilidades al organismo electoral cuando se trata de equidad en la contienda y eso no solamente es una evasión de la cuota de responsabilidad que toca a otros, sino que puede colocar al organismo electoral en una situación de cumplimiento imposible, si no acompañamos esas competencias con las atribuciones legales y los mecanismos de garantía necesarios.

Así, a menudo cuando hablamos del financiamiento de la política, en vez de criticar a los políticos que recibieron fondos por encima de los topes, o que los recibieron de fuentes que no estaban autorizadas legalmente, solemos ensañarnos con el organismo electoral, diciendo que ha sido incapaz de frenar la mala influencia del dinero en la política. Claro ejemplo reciente de esto es Guatemala, en donde el Tribunal Supremo Electoral, que cuenta únicamente con la posibilidad de aplicar como sanción una irrisoria multa que no es superior a ciento veinticinco dólares, ha sido acusado ya en dos campañas electorales de no hacer lo suficiente por frenar el ingreso de fondos de fuentes prohibidas legalmente en la campaña<sup>8</sup>.

---

8 Ver, en este sentido, la nota aparecida en <http://miradorelectoralguatemala.org/wordpress/?p=201>

---

*Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*

---

Veamos igualmente el tipo de funciones que terminan encomendadas a un organismo electoral, siempre en aras de salvaguardar la equidad en la contienda electoral, pero ahora en lo que respecta a los medios de comunicación. En México, se ha trasladado al Instituto Federal Electoral la responsabilidad de garantizar la equidad en la cobertura de los medios, así como la distribución de los tiempos para propaganda en medios; se les está colocando en una situación límite, porque se trata de una competencia del todo inédita, carece de antecedentes y debe administrarse, además, con el cuidado de no llegar a incurrir en una infracción a la libertad de expresión.

A menudo por vía de estar trasladando atribuciones a los organismos electorales, la sociedad política se limpia, se lava las manos y sin embargo no siempre acompaña estas competencias con los recursos, las sanciones o las condiciones para que realmente esa atribución pueda ser ejercida con eficacia. Algo similar puede pasar en el tema de la reelección.

Esa “trampa mental” se repite cada vez que la oposición traslada toda la responsabilidad en el tema de la reelección al organismo electoral y entonces no asume su cuota. No es la debilidad de propuestas, no es un problema de su falta de estructura para llegarle a todas las poblaciones, no es su incapacidad de generar liderazgos que puedan compensar la fuerza de quien está presentándose a la reelección, sino que es el órgano electoral el que no cumple sus funciones adecuadamente, no permite que haya un juego limpio y se pierde, supuestamente, el carácter auténtico del proceso electoral.

Lo mismo en el caso de los medios de comunicación, que está al centro de los debates actuales en materia de equidad de la contienda. ¿Cómo garantizar que se guarda el equilibrio que deben mantener los medios en la cobertura periodística de una campaña dominada por el tema de reelección? Porque ya sabemos que en algunos países, por ejemplo Perú y Ecuador, los diarios asumen claramente posiciones políticas y transforman su línea,

no la editorial, sino la de información, en mensajes políticos a favor o en contra de alguien por razones distintas. Pero cuando hay reelección suele suceder que los medios, o algunos de ellos, tengan la tentación de suplantar a una oposición débil y por lo tanto convertirse en un actor político determinante, excediendo con mucho su papel de informadores y de formadores de opinión para transformarse en un actor político no tradicional, no sujetos, sin embargo, a las responsabilidades que los actores políticos tradicionales sí tienen.

En materia de equidad en la contienda y cómo garantizarla en un proceso en que existe y domina la figura de la reelección, estamos lejos de contar con certezas. Por ello tenemos que seguir abundando en debates, en enfoques, en foros de discusión. Parece seguro que el tema de la reelección va a seguir gravitando fuertemente en la agenda electoral de América Latina. Hemos visto cómo Colombia ha hecho reformas electorales parciales e insuficientes, fundamentalmente en función de la reelección. Desde la Constitución de 1991, Colombia pasó por todas las posibilidades: prohibición de reelección, posibilidad de reelección inmediata, posibilidad de reelección pero no inmediata, reelección acordada por referéndum y por último, un intento más de reelección que fue finalmente frenado por la Corte de Constitucionalidad.

De modo que lo preocupante es cuando el resto de las reformas electorales va en función de la reelección, lo cual ha sucedido en buena parte de las reformas electorales que hemos tenido en América Latina en los últimos diez años: han sido prácticamente el vagón final que se le cuelga al tema de la reelección y a veces, la necesidad de replantear institutos. Colombia es un buen caso. Ha necesitado crear un estatuto de garantías para la oposición, a raíz de la ola reeleccionista, lo cual es sin duda un ejemplo interesante, pero que parece insuficiente para que el campo de batalla electoral quede nivelado de la misma manera.



Y de esto es que se trata la inquietud por la equidad en la contienda: que todos los participantes tengan una mínima igualdad de oportunidades. No perdamos de vista que, no importa el contexto o la medida específica de que estemos hablando: este es el fin y el objetivo.

## **Bibliografía**

Hurtado Sánchez, Yara Patricia. “Implicaciones de la figura de la reelección presidencial de Álvaro Uribe Vélez sobre el equilibrio de poderes, en el período presidencial 2006-2010”, Bogotá, Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012, 62 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/paper%20Ilka%20seminario%202011.pdf>

Quiñones Tinoco, Carlos Sergio. “La equidad en la contienda electoral: ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango”, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=380>.

Rolando de Lassé. “Equidad en la contienda Electoral. Casos sobre topes de campaña. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-402/2003”, México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, 72 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/11\\_equidad.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/11_equidad.pdf).

Serrafero, Mario D. “Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual”. Comunicación del académico Mario D. Serrafero en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 25 de agosto

de 2010, Buenos Aires, ANCMP, 2010, 30 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.ancmvp.org.ar/user/files/05%20Serrafero.pdf>.

Treminio Sánchez, Ilka. *Segundas partes nunca fueron... La reelección presidencial en las constituciones políticas de América Latina.*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011, 22 p.

Ulloa, F. “La reelección presidencial en los Estados Unidos de América”, en *Mundo Electoral*, Año 4, No. 11, Tribunal Electoral de Panamá, 2011.