

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS AMÉRICAS. LA SITUACIÓN DE BRASIL

Marcelo FIGUEIREDO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El parámetro estadounidense*. III. *La realidad brasileña*. IV. *La realidad latinoamericana*.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y su sección colombiana, en conjunto con el Departamento de Derecho Constitucional de la prestigiosa Universidad Externado de Colombia y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, han decidido convocar a varios colegas para reflexionar sobre el tema de la reelección presidencial en nuestra región.

Siendo así, intentaremos ofrecer un relato sobre la situación en cada uno de nuestros respectivos países, intercambiando experiencias políticas y académicas a este respecto.

Comienzo elogiando la iniciativa de nuestros hermanos colombianos y mexicanos y agradeciendo inmensamente la invitación, que mucho me honra.

Deseo, asimismo, felicitar a los colegas organizadores por colocar en pauta la discusión de un tema tan importante para la ciudadanía, para el fortalecimiento de la democracia y del Estado democrático de derecho en Latinoamérica.

Como bien destacan los organizadores de este encuentro, en estos últimos años hemos constatado no solamente la promulgación de varias Constituciones que han incluido algunas limitaciones de reelecciones del titular del Poder Ejecutivo, en carácter relativo o absoluto, sino también se ha previsto la realización de una serie de reformas (con referéndums populares o

sin ellas) para modificar los términos de la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

En varias de estas reformas se ha realizado el control de constitucionalidad. Algunas declaradas constitucionales y otras inconstitucionales, ya sea de forma inmediata o mediata, e incluso varias décadas después, como es el caso de Costa Rica.

II. EL PARÁMETRO ESTADOUNIDENSE

No obstante, el tema de la reelección, sus posibilidades y límites en el marco del régimen democrático y de la forma republicana de gobierno, sea un debate antiguo, que adviene desde el periodo grecorromano, hemos vislumbrado mejor el asunto a partir de la era moderna.

Parece útil ver cómo se plantea el tema en los Estados Unidos de América, considerado por muchos, correctamente, un grande e importante modelo de presidencialismo, o un presidencialismo fuerte.¹

El silencio del pacto de Filadelfia sobre la posibilidad de reelección del presidente no significa que los constituyentes hayan descuidado el tema. Hamilton² (*Federalist papers*) defiende la reelegibilidad indefinida. Ya Jefferson objetó que ello equivaldría a la vitaliciedad.

Cuando las colonias americanas declararon su independencia en 1776, por lo general optaban por Ejecutivos débiles y parlamentos fuertes. Tras la independencia, algunos estados en sus respectivas Constituciones limitaban el mandato del Ejecutivo a un periodo corto del cargo. Numerosos estados miembros prohibieron expresamente la reelección.

Incluso antes, los artículos de la Confederación norteamericana adoptaron una posición que desalentaba el reconocimiento de un Ejecutivo fuerte, independiente a nivel nacional, donde su cuerpo funcional (del Ejecutivo) era controlado por el Congreso continental.

¹ No contemporizamos con la posición según la cual la realidad norteamericana debe ser ignorada, pues es imprestable completamente para Latinoamérica. Creemos que en ciencia toda experiencia comparada es útil, siempre que se sepa lo que hacer con el material comparado. Además, si se llevara al extremo el argumento reduccionista de esta corriente, no se podría hacer ningún tipo de comparación. Cada país permanecería enredado y aislado en su propia realidad, lo que en un mundo globalizado e integrado de la posmodernidad, nos parece una posibilidad impracticable.

² Ya en *El Federalista*, en el punto 69, titulado “Comparación de las funciones del presidente con las de otros Ejecutivos”, Hamilton afirma: “El Presidente será electo por cuatro años y reelegible cuantas veces el pueblo de Estados Unidos lo juzgue merecedor de su confianza”. En la obra *El Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, traducción al portugués de Heitor Almeida Herrera, Brasilia, Editora UNB, 1984, p. 521.

Se temía que el Poder Ejecutivo pudiera amenazar la libertad duramente conquistada por los colonos americanos. Los artículos de la Confederación formalmente contemplaban que el presidente “not serve more than one year in any term of three years”.

Durante la Convención Constitucional, la cuestión del mandato del presidente de la República fue objeto de un exhaustivo debate, y en 1787, Edmund Randolph, gobernador de Virginia y autor del “Virginia Plan” para la Constitución americana (en gran parte adoptado en su versión final), se posicionó a favor de un Ejecutivo elegido por la “national legislature”, e inelegible para más de un mandato.

El 26 de julio, la Convención aprobó una directriz según la cual el Ejecutivo debería ser elegido por el Congreso para un periodo de siete años, sin reelección.

Adversarios de esa posición, incluyendo Alexander Hamilton y Gouverneur Morris, propugnaron a favor de la reelección, sugiriendo un mandato de cuatro años. El 15 de setiembre se llegó a una solución, y la Convención concordó con un mandato de cuatro años, con elección por el Colegio Electoral y sin restricción en cuanto a la reelección.

Gouverneur Morris, autor de la Constitución del Estado de Nueva York, alegaba contra la limitación de la reelección que los presidentes podrían perder el apetito por “public esteem and their love off fame the great spring to noble and illustrious action”, y curiosamente sostenía que la prohibición de reelección podría inclinar al presidente hacia el camino de la corrupción y de la acumulación de fortuna “y de los amigos”.

La materia también fue controvertida durante la Convención, de tal manera que los representantes de Virginia, Nueva York y de Carolina del Norte propusieron enmiendas prohibiendo al presidente tener más de dos mandatos, pero la tesis de Hamilton preponderó entre otros argumentos, el más conocido según el cual la continuidad electoral era necesaria para promover políticas públicas estables y consistentes.

Por otra parte, hay un consenso entre los estudiosos del tema (que se inició con la negativa de George Washington³ a concurrir a un tercer man-

³ Los *framers* de la Constitución ya sabían de antemano que George Washington sería electo presidente, y querían que él continuara indefinidamente, siendo reconducido al cargo presidencial. Cuando a Washington, tras el término del segundo periodo presidencial, se le invitó para presentar su candidatura, y se negó; hubo una decepción general. Lord Bryce, al comentar el episodio, observa que el gran estadista norteamericano obró de esa manera para evitar que “las instituciones republicanas se expusieran al riesgo de que el mismo permaneciera constantemente en el cargo”. Según Bernard Schwartz, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cuaderno Civitas, 1984.

dato, en 1796), de que la tradición para dos mandatos fue establecida en Estados Unidos, al menos hasta la reelección del presidente Roosevelt para un tercer mandato, en 1940.

La noción asentada según la cual el presidente norteamericano debe cumplir no más que dos mandatos fue instituida por George Washington, reforzada por Thomas Jefferson (partidario de la tesis del “Rotation in Office”, e implantada a lo largo del tiempo. Desde que George Washington rechazó un tercer mandato, ningún otro presidente norteamericano intentó alcanzar más de dos mandatos.

Bruce G. Peabody y Scott E. Gant, en un excelente artículo sobre el tema,⁴ del cual retiramos buena parte de nuestra exposición sobre la realidad norteamericana, recuerda que el presidente Jackson, electo en 1828 y todavía agraviado por una serie de episodios de corrupción política que afectaron su elección cuatro años antes, propuso una serie de reformas constitucionales exactamente durante el periodo de mandato de presidente de la República.

En su tradicional mensaje al Congreso, en 1829, y en sus sucesivos pronunciamientos, Jackson defendía la elección directa para presidente de la República y un único mandato de seis años. Sin embargo, ninguna de esas medidas pasó en el Congreso.⁵

Durante el mandato del presidente Martin van Buren, que ocupó el cargo entre Jackson y Lincoln, diez resoluciones del Congreso norteamericano fueron editadas con el propósito de limitar el mandato del presidente a una única reelección. Ya el presidente Andrew Johnson en seguida de tomar posesión en el Congreso defendió un único mandato para el cargo de presidente de Estados Unidos.

Pero la posición más estable durante la historia de los mandatos de los presidentes norteamericanos parece ser exactamente aquella de que la tradición en este país preconiza que ningún hombre debería ser elegible para un tercer mandato en el cargo de presidente (The Democratic platform of 1896 declared it to be the unwritten Law of this Republic, established by custom and usage of a hundred years, and sanctioned by the example of

⁴ “The Twice and Future President: Constitutional Interscices and the Twenty-Second Amendment”, *Minnesota Law Review*, February, 1999, 83, 565.

⁵ No examinaremos la (XII) o 12a. Enmienda, que establece: “no person constitutionally ineligible to the Office of President shall be eligible to that of Vice President of the United States”. Aunque se relacione con el tema, su análisis no es fundamental para nuestros propósitos. Basta señalar que la Constitución de Estados Unidos (artículo II, sección 1, cláusula 2), no define originalmente la candidatura del presidente y del vicepresidente. Se votaba en más de un nombre por partido. El que tuviera más votos será el presidente, y el menos votado, el vicepresidente.

the greatest and wisest of those who founded and maintained our Government, that any man should be eligible for a third term of the Presidential Office”); no obstante, hasta entonces no hubiera ninguna prohibición escrita al respecto.

Buscando adelantar un poco la historia, pasamos directamente a la elección del presidente Taft, que defendía un mandato de seis años sin posibilidad de reelección. En febrero de 1913, el Senado norteamericano promulgó una enmienda para limitar el mandato de los presidentes a un único periodo de seis años, pero la Cámara de Diputados no aprobó la medida.

La cuestión del tercer mandato para el cargo de presidente de la República asume relevancia en Estados Unidos durante la elección de 1940. Como se sabe, en respuesta a la elección de Roosevelt, entre 1940 y 1943, ocho estados norteamericanos promulgaron enmiendas estableciendo límites al mandato de los titulares de sus poderes ejecutivos.

La elección de Roosevelt, en el tercer y cuarto mandato para presidente de Estados Unidos, según (Peabody y Gant):

[B]oth illuminate and obfuscate our understanding of where the nation stood on the question of presidential term limits at the time. On the one hand, the elections of 1940 (with Roosevelt majorities in thirty-eight states) and 1944 (majorities in thirty-six states), might be understood as representing a national plebiscite on the question of whether a President could serve more than two terms. At the same time, Roosevelt’s third-term candidacy energized his political opponents, who objected to his continued service, and, as noted, polls indicate that the percentage of those favoring a two-term limit on presidential service increased steadily between 1940 and 1945.

Para algunos analistas (científicos) políticos norteamericanos, la fuerte onda a favor de la limitación del mandato de los presidentes norteamericanos sobrevino, en verdad, o fue reforzada, en la época del *New Deal*, por sus conocidos “excesos”,⁶ como un intento de forzar a la Suprema Corte a aprobar las medidas políticas y sociales de aquel periodo (que llevó al *Court-packing plan* en 1937) y la dramática reorganización del Poder Ejecutivo para un nuevo modelo de presidencia.

Por otro lado, para aquellos que veían en Roosevelt un símbolo de recuperación de la economía norteamericana, de unidad nacional y de victoria

⁶ Fue en este periodo un poco anterior a la Segunda Guerra Mundial, y luego, de larga y cruenta guerra, cuando los presidentes democráticos Roosevelt y Truman, sucesivamente, expandieron de manera sensible los poderes federales, en general, como principalmente, el poder discrecional del presidente de la República.

contra las fuerzas del Eje, ello sirvió como argumento perfecto para dejar una puerta abierta a dos mandatos presidenciales más en Estados Unidos.

Es cierto que la 22a. Enmienda a la Constitución de Estados Unidos estableció un límite al mandato del presidente de la República.⁷ El Congreso promulgó la Enmienda el 21 de marzo de 1947, con la previa ratificación de los estados miembros necesarios (dos tercios), el 27 de febrero de 1951. La Enmienda fue el resultado de las recomendaciones editadas por la Hoover Commission, establecida por el presidente Harry S. Truman en 1947.

Pasados cinco años de la promulgación de la Enmienda 22, el presidente Eisenhower, al pleitear su reelección, criticó su contenido prohibitivo, diciendo que “el pueblo debería estar apto para elegir como su presidente a cualquier persona que quisiera, sin preocuparse con el número de años que él hubiera ocupado el cargo de presidente”.

De 1956 a 1957, nada menos que cinco resoluciones del Congreso intentaron revocar la Enmienda 22, todas (sin éxito) buscando eliminar la prohibición de un nuevo mandato a Eisenhower. En 1959, el expresidente Truman, en el Senado, también criticó mucho la Enmienda 22; sin embargo, no obtuvo éxito político en el sentido de derrocar la norma.

El presidente Nixon también mostró interés en derribar la Enmienda; pero en función del escándalo de Watergate, ese movimiento luego perdió su fuerza. Lo mismo sucedió con el presidente Reagan, favorable al abandono de la Enmienda 22 y mirando un tercer mandato, que no se logró.

El movimiento para derribar la citada Enmienda 22, según relata Peabody y Gant, parece continuar. Dice que en estos últimos años un gran número de profesores y juristas se ha manifestado contra la Enmienda 22.

En general, sus críticos afirman que ella “restringe la elección democrática del electorado”. Ella se ha mostrado impopular entre aquellos que consideran que impide, cercena la eficacia del trabajo del presidente.

⁷ La enmienda establece:

“Section 1. No person shall be elected to the Office of the President more than twice, and any person who has held the Office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the Office of the President more than once. But this article shall not apply to any person holding the Office of President when this article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the Office of President, or acting as President, during the term within which this article becomes operative from holding the Office of President or acting as President during the remainder of such term.

Section 2. This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission to the States by the Congress”.

Bien se ve que la cuestión no tiene nada de pacífica o es desprovista de controversias, incluso en Estados Unidos.

III. LA REALIDAD BRASILEÑA

Por supuesto que el periodo que va desde el imperio brasileño y sus antecedentes, desde el “descubrimiento” de Brasil por los portugueses en 1500, hasta la República, no interesan a ese seminario.

De fato o periodo Imperial não traz nenhum dado importante para o desenvolvimento deste trabalho. Apenas por curiosidade histórica devemos registrar que além da instituição do sistema bicameral, a Constituição Imperial de 1824, com Câmara e Senado, criou o “Poder Moderador”. Ele foi exercido pelo próprio Imperador. O Senado era composto únicamente de membros vitalícios, ao contrario da Câmara dos Deputados, cujos integrantes tinham mandatos eletivos temporários.

Como anota Oliveira Lima,⁸ a monarquia no Brasil achava-se estreitamente ligada ao sistema parlamentar e foi até no século XIX, sem falar na Inglaterra, alma mater do regime representativo e, não obstante defeitos procedentes das deficiências políticas do meio, uma de suas expressões mais legítimas e, pode mesmo dizer-se, mais felizes. É claro que, o nosso parlamentarismo foi, entretanto, mais uma lenta conquista do espírito público do que um resultado do direito escrito.⁹

La primera República brasileña, también denominada República Vieja, es el primer periodo de la historia de Brasil que se extiende desde la proclamación de la República, el 15 de noviembre de 1889, hasta la Revolución de 1930, que depuso al decimotercer y último presidente de la República Vieja, Washington Luis.

⁸ *O Movimento da Independência, O império brasileiro (1821-1889)*, São Paulo, Melhoramentos, 2a. edição, p. 371.

⁹ Na verdade, mais uma imposição política e uma concessão do Imperador do que um preceito da Constituição. Esta, ao contrário, não só não o autorizava como, na doutrina e na prática, o vedava. Primeiro, porque fazia independe o Executivo da maioria parlamentar na Câmara; segundo porque, por meio do Poder Moderador, concedia o Monarca o poder de, livremente, nomear e demitir os seus ministros, e, terceiro, porque condicionava a dissolução da Câmara não às conveniências políticas do governo, mas, sim, aos casos “em que o exigir a salvação do Estado”, como dispunha o art.101, item V, da Constituição. Aos poucos, no entanto, configurou-se, na prática um verdadeiro regime parlamentar, a que D. Pedro II foi se acomodando. Sete anos depois da maioridade, em 1847, portanto, criou-se, por decreto do Executivo, o cargo de Presidente do Conselho de Ministros. (Segundo Octaciano Nogueira, *A Constituição de 1824*, Volume I, Senado Federal, CEE-MCT, 2002).

En este periodo se admitía la reelección de gobernadores de los estados. Pero los sucesivos abusos cometidos llevaron a que se adoptara en la Constitución una norma que prohibía la reelección.

En Brasil, una vez promulgada la República (1889), luego sobrevino la Constitución de 1891. El Ejecutivo federal era dirigido por el presidente de la República, con mandato de cuatro años. Se seguía, sobre este particular, lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución argentina. El anteproyecto Werneck/Pestana se pronunciaba por la inelegibilidad en cualquier época.

El candidato a la presidencia de la República tenía que ser brasileño “nato” (por naturalidad). La edad mínima, 35 años. La elección del vicepresidente de la República se realizaba simultáneamente con la del presidente a quien sustituía o sucedía. Si hubiera, por cualquier motivo, sustituido al presidente en el último año del cuatrienio, también se tornaba inelegible para el cargo de presidente. La elección de ambos se operaba por sufragio directo y por mayoría absoluta de votos. Si por ventura ningún candidato obtuviera la mayoría, no se preveía (en aquella época) segunda vuelta. El propio Congreso se encargaba de elegir, directamente y por mayoría de votos, a uno entre los dos más votados.

El presidente de la República era auxiliado por los ministros de Estado, que no comparecían al Congreso. Únicamente se podían comunicar con el Congreso por escrito o personalmente con las Comisiones de la Cámara de los Diputados. También respondían por delitos de responsabilidad y eran juzgados directamente por el Supremo Tribunal Federal (excepto en delitos conexos con los del presidente de la República).

La duración del mandato presidencial trajo también mucha polémica.¹⁰ Se fijó en cuatro años, a la semejanza de la Constitución norteamericana. El anteproyecto Werneck/Pestana propuso siete años; el de Américo Braziense, cuatro años. Por fin, la Comisión de los Cinco fijó en cinco años el periodo. Ruy Barbosa, en la redacción final, extendió el mandato a seis años.

Pesaron mucho, por cierto, las ponderaciones del viejo Consejero Saraiwa: “Si pudiera, limitaría las funciones del presidente de seis a cuatro años. Pregunto al Congreso: ¿hay posibilidad, a no ser un genio predestinado a vivir en este país, de vivir una vida derecha y tranquila durante un longo periodo? Lo creo muy difícil”.

Brasil, desde su primera Constitución republicana, adoptó la posición contraria a la reelección.

¹⁰ Según lo que enseña Adhemar Ferreira, Maciel, “Nossa primeira Constituição Republicana à luz do direito comparado”, *Revista Trimestral de Direito Público*, t. 1, pp. 192 y ss.

Según Sérgio Sérulo da Cunha,¹¹ ello se debe, también, a la influencia de la América española, que siempre se opuso a la reelección. Dice que los historiadores suelen apuntar, como excepción, tan sólo lo sucedido en México, donde, al final, la presidencia prácticamente vitalicia de Porfirio Díaz llevaría a la enfática prohibición de la reelección, inserta en la Constitución de 1917.

Se puede decir que la tradición brasileña, desde el fin del Imperio hasta la República, periodo que va desde 1889 hasta 1977, por lo tanto 88 años, prohibía la reelección del presidente.

En ese periodo se sucedieron las siguientes Constituciones: 1) Constitución de 1891, 2) Constitución de 1934, 3) Constitución de 1937, 4) Constitución de 1946, 5) Constitución de 1967/69.

Los textos correspondientes son los siguientes:

1) Constitución de 1891:

Artículo 43. El presidente ejercerá el cargo por cuatro años y no podrá ser reelecto para el periodo presidencial inmediato.

Artículo 47. El presidente y el vicepresidente de la República serán elegidos por sufragio directo de la Nación y mayoría absoluta de votos.

§ 4o.: Son inelegibles para los cargos de presidente y vicepresidente de la República los parientes consanguíneos y afines, en 1o. y 2o. grado, del presidente o vicepresidente, que esté en ejercicio en el momento de la elección, o que lo haya dejado hasta seis meses antes.

2) Constitución de 1934:

Artículo 52. El periodo presidencial durará un cuatrienio, y no podrá el presidente de la República ser reelecto sino cuatro años después del cese de su función, cualquiera que haya sido su duración.

3) Constitución de 1937:¹²

Artículo 80. El periodo presidencial será de seis años.

Artículo 137. Se opera la renovación del mandato del actual presidente de la República hasta la realización del plebiscito a que se refiere el 187,

¹¹ “Reeleição do presidente da República”, Dictamen elaborado para el Instituto de los Abogados Brasileños, atendiendo la indicación de su presidente, doctor Benedito Calheiros Bonfim, publicado en la *Revista de Informação Legislativa* núm. 130, 1996, pp. 49-54.

¹² La Constitución otorgada de 1937, también denominada “polaca”, porque se inspiró en la Constitución polonesa de 1935, instituyó un régimen fuerte. Tenía nítido carácter centralizador, dando formidables poderes al presidente de la República, quien podía prorrogar sesiones del Parlamento, disolverlo y otras situaciones del género. Sufrió un golpe de Estado, en 1937.

terminando el periodo presidencial fijado en el artículo 80 si el resultado del plebiscito fuera favorable a la Constitución.

4) Constitución de 1946:

Artículo 82. El presidente y el vicepresidente de la República ejercerán el cargo por cinco años.

Artículo 139. Son también inelegibles:

I. Para presidente y vice-presidente de la República:

a) El presidente que haya ejercido el cargo, por cualquier tiempo, en el periodo inmediatamente anterior, así como el vice-presidente que le haya sucedido o quien, dentro de seis meses anteriores al pleito, lo haya sustituido.

5) Constitución de 1967:

Artículo 75, § 3o. El mandato del presidente de la República es de seis años.¹³

Artículo 151, § 1o., “a”. “la imposibilidad de reelección de quien haya ejercido el cargo de presidente y de vicepresidente de la República, de gobernador y de vicegobernador, de prefecto y de vice-prefecto, por cualquier tiempo, en el periodo inmediatamente anterior.

Neste ponto, creio ser interessante deixar registrado, que o Brasil é atualmente uma República Federativa, constituída pela União, pelos Estados-Membros e por Municípios. Também se intitula um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos: I) a soberanía, II) a cidadania, III) a dignidade da pessoa humana, IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e V) o pluralismo político (conforme art. 1 da Constituição brasileira).

La Constitución actual, de 1988 (ya con 62 enmiendas), dispone en sus artículos 14, § 5o. y 82 lo siguiente:

Artículo 14...

§ 5o. El presidente de la República, los gobernadores de Estado y del Distrito Federal, los prefectos y quien los haya sucedido o sustituido en el transcurso de los mandatos podrán ser reelectos para un único periodo subsiguiente.¹⁴

¹³ La Enmienda Constitucional de Revisión 5, de 1994, disminuyó de cinco a cuatro años el mandato del presidente de la República. La idea, según José Afonso da Silva, era acompañar esa reducción con la posibilidad de reelección para un periodo presidencial más, pero la propuesta de reelección, fue, entonces, rechazada por los revisores y posteriormente adaptada por la Enmienda Constitucional 16/97.

¹⁴ Sobre el dispositivo el Tribunal Superior Electoral (TSE) en la Resolución 20.298, de 12.08.1998 dejó el siguiente enunciado: “Registro de Candidatura Jefe del Poder Ejecutivo Candidato a la Reelección. Enmienda Constitucional 16/97 que dio nueva redacción al ar-

§ 6o. Para concurrir a otros cargos, el presidente de la República, los gobernadores de Estado y del Distrito Federal y los prefectos deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta seis meses antes de la contienda.¹⁵

§ 7o. Son inelegibles, en el territorio de la jurisdicción del titular, el cónyuge y los parientes consanguíneos o afines, hasta el segundo grado o por adopción, del presidente de la República, del gobernador de Estado o Territorio, del Distrito Federal, de prefecto o de quien los haya sustituido dentro de los seis meses anteriores al pleito, salvo si ya titular de un mandato electivo y candidato a la reelección.

Artículo 82. El mandato del presidente de la República es de cuatro años y tendrá inicio el primero de enero del año siguiente al de su elección.

Desde la Constitución de 1891, por lo tanto, tenemos la tradición de la no reelección del presidente de la República en Brasil. Sin embargo, a partir de 1977 tuvimos algunos cambios importantes que afectan directa o indirectamente el tema de la reelección, o si lo quisiéramos, esa antigua tradición.

En primer lugar, se debe citar la Enmienda Constitucional 8, de 1977, que extendió a seis años el mandato presidencial. Por otro lado, durante la revisión constitucional de 1994, cuatro propuestas pretendían suprimir el párrafo 5o. del artículo 14 de la Constitución, arriba transcrito, que hacía inelegibles, en el periodo subsiguiente, a los ocupantes de cargos electivos del Poder Ejecutivo.

Trece propuestas admitían la reelección por un único periodo, sin exigencia de renuncia previa, y quince admitían la reelección, con renuncia previa seis meses antes del término del mandato.

Cuarenta y nueve propuestas retiraban al artículo 82 de la Constitución la prohibición de reelección. De éstas, 43 reducían a cuatro años el mandato presidencial.¹⁶

Es cierto que la institución de la reelección fue finalmente aprobada (como vimos antes), por medio de la Enmienda Constitucional 16 de 1997. La aprobación de esa enmienda fue cercada de grande polémica y reacción en la clase política y jurídica de Brasil.

título 14, § 5, de la Constitución Federal. Inexigibilidad de cese del cargo. No configuración de violación del principio de la isonomía". Relator ministro Eduardo Alckmin.

¹⁵ El Superior Tribunal de Justicia con respecto a la norma en cuestión dejó asentado que "no atiende a lo dispuesto en el artículo 14, § 6o., de la CF, la circunstancia de que el Jefe del Poder Ejecutivo tenga licencia de su cargo seis meses antes de la contienda, queriendo concurrir a otro cargo, para después, si fuera indicado en convención de su partido, convertir esta licencia en renuncia. Se exige la separación definitiva" (Res. 21.053, de 1.4.2002, Rel. Min. Barros Monteiro).

¹⁶ Según Sérgio Sérulo, *op. cit.*

Paulo Brossard,¹⁷ hombre público y exministro del Supremo Tribunal Federal, sobre la Enmienda, declaró en aquella ocasión que su aprobación era un insulto a la nación. Observó que fue preciso que llegara a la presidencia de la República no un militar, no un general, *sino un civil*, no un hombre de la caserna, sino un profesor universitario, para que Brasil retrocediera al nivel más bajo de Latinoamérica en materia de provisión de dirección del Estado.

En el mismo sentido, el entonces presidente del Instituto de los Abogados Brasileños (IAB), João Duboc Pinaud,¹⁸ en el XVI Congreso Brasileño de Magistrados, el 9 de septiembre de 1999, afirmó: “Los militares, con toda su condenable violencia, violentaron nuestra Constitución. Rompieron, sí, con el pacto jurídico pero no violaron el pacto de la Nación”.

La doctrina por diferentes voces postulaba que la cuestión debería haber sido sometida previamente a plebiscito, o por lo menos a referéndum popular, para saber si el pueblo deseaba que sus gobernantes pudieran ser reelectos.¹⁹

De hecho, en materia tan sensible a la ciudadanía, creemos que sería el caso de oír a la población brasileña, por medio de los conocidos institutos de la democracia directa, como el plebiscito o el referéndum.²⁰

Como bien recuerda Clémerson Merlin Clève:²¹ “vivimos hoy un momento en que se busca sumar la técnica necesaria de la democracia representativa con las ventajas ofrecidas por la democracia directa”.

¹⁷ Brossard, Paulo, “A reeleição é um Insulto à Nação”, prefacio a la obra de Sebastião Nery, *A eleição de la reeleição*.

¹⁸ En el *Jornal do Magistrado*, Set-Outubro, 1999.

¹⁹ En este sentido, *inter-plures*, Marques de Lima, Francisco Gérson, *O STF na crise Institucional brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

²⁰ Sobre el *referendum*, Aranha Bandeira de Mello, Oswaldo, ya en los idos de 1935, enseñaba: “la capacidad superior de la media de los diputados sobre los ciudadanos activos es asunto discutible... Los congresos están llenos de individuos de ningún valor desde el punto de vista intelectual, cultural y más aun con respecto a los principios morales... La verdad es que el pueblo ya se encuentra séptico cuanto a los parlamentares y busca reaccionar mediante la institución de procesos de gobierno directo. Defender el referéndum no significa apoyarlo para todas las materias, sino sobre las fundamentales de la vida del Estado, sobre sus principios directores”. Y más adelante: “Por la misma razón, pues absolutamente no configura desautorización al parlamento que dependan sus soluciones de aprobación popular. Nadie así considera el veto del Jefe del Ejecutivo o el rechazo de los proyectos de la Cámara, por parte del Senado. Son contrapesos naturales en todos los gobiernos constitucionales, verdaderos frenos colocados en la Ley Máxima para impedir que uno de los órganos del gobierno abuse por haberse concedido poderes de latitud arriba de lo natural”. *O referendum legislativo popular*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, pp. 129 y 141.

²¹ *Temas de direito constitucional e Teoria do Estado*, pp. 16 y ss.

Aquel momento político en Brasil fue muy bien captado por Francisco Gérson Marques de Lima al afirmar:

Impuesta la reelección, por cierto, el electorado tendría como uno de los candidatos alguien de la situación, y éste, obviamente, dispondría de toda la máquina estatal a su favor, lo que significaría clara desventaja sobre los demás, en especial si perteneciera a algún partido vinculado a los liderazgos políticos del Palacio del Planalto. La naturaleza de la reelección era, evidentemente, político-partidaria, a la par de los intereses de la política económica exterior, manifestados por la voluntad del capital extranjero en mantener el *status quo* de la subordinación brasileña. Ello significaba, en suma, prolongar por algunos años más toda la cúpula política del momento (Fernando Henrique Cardoso), con su ideología sobre la forma de conducir el país. Y el mantenimiento de la situación gubernista, administrativa y económica complacía al mercado externo, a los banqueros, a los grandes empresarios.

Para la aprobación de la *Enmienda de la Reección*, hubo una sucesión de hechos y acontecimientos inexplicables. Una investigación realizada por el diario *Folha de São Paulo* en la víspera de la sesión en que se votaría la Enmienda había indicado la derrota de la reelegibilidad presidencial para el periodo subsiguiente. Aparecieron entonces denuncias de compra de votos para garantizar en la Cámara de Diputados la victoria de la propuesta de la reelección. Dos diputados, cuyas conversaciones telefónicas confirmaban esta versión, renunciaron a sus mandatos, recuerda Rubem Azevedo Lima. La oposición quiso crear una CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación), para averiguación sobre las sospechas de corrupción alrededor del asunto, pero los liderazgos del Gobierno prohibieron a sus liderados que consintieran las investigaciones. Y efectivamente nada fue elucidado.²²

Y se plantea la pregunta esencial: ¿cuál es la consecuencia de la aprobación de la enmienda de la reelección en la realidad brasileña?

Aprobada la enmienda de la reelección, ello permitió al presidente Fernando Henrique Cardoso, ejercer su segundo mandato. Fue electo en el primer turno, con solamente un tercio de los votos válidos del electorado brasileño y un quinto de la población.²³

²² Gérson, Francisco, *op. cit.*, p. 442.

²³ Según Sebastião Nery: “De 160 millones de habitantes y 106 millones de electores, Fernando Henrique Cardoso se eligió con 36 millones de votos (33,87%). Perdió para los ausentes, nulos y blancos (36,17%). Tuvo solamente 4% más que la oposición (29,96%). “A Eleição da Reelection”.

Parece importante deixar assinalado que a Constituição brasileira atual, de 1988 estabelece em seu artigo 60, § 4o. que: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda

En aquel momento, el proceso de votación de la enmienda también fue al Supremo Tribunal Federal. La oposición intentó suspender la votación en segundo turno, en el Senado, del proyecto de enmienda (Mandado de Segurança 22.864-DF, relator ministro Sidney Sanches en 4 de junio de 1997).

No Supremo Tribunal Federal a matéria já foi analisada. Assim podemos verificar de seus registros a seguinte decisão:

ADI 1805 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA
CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA

Julgamento: 26/03/1998 Orgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação

DJ 14-11-2003 PP-00011

EMENT VOL-02132-12 PP-02272

REQTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 14, § 5o., da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997. 3. Reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, bem como dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para um único período subsequente. 4. Alegação de inconstitucionalidade a) da interpretação dada ao parágrafo 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, ao não exigir a renúncia aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito, para o titular concorrer à reeleição; b) do § 2o. do art. 73 e do art. 76, ambos da Lei nº 9.504, de 30.7.1997; c) das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nºs 19.952, 19.953, 19.954 e 19.955, todas de 2.9.1997, que responderam, negativamente, a consultas sobre a necessidade de desincompatibilização dos titulares do Poder Executivo para concorrer à reeleição. 5. Não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, no que concerne às Resoluções referidas do TSE, em respostas a consultas, porque não possuem a natureza de atos normativos, nem caráter vinculativo. 6. Na redação original, o § 5o. do art. 14 da Constituição era regra de inelegibilidade absoluta. Com a redação resultante da Emenda Constitucional nº 16/1997, o § 5o. do art. 14 da Constituição passou a ter a natureza de norma de elegibilidade. 7. Distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. 8. Correlação entre

tendente a abolir: I) A forma federativa de Estado; II) o voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos Poderes; IV) os direitos e garantias individuais”.

inelegibilidade e desincompatibilização, atendendo-se esta pelo afastamento do cargo ou função, em caráter definitivo ou por licenciamento, conforme o caso, no tempo previsto na Constituição ou na Lei de Inelegibilidades. 9. Não se tratando, no § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se estipula ser possível a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. 10. Somente a Constituição poderia, de expresso, estabelecer o afastamento do cargo, no prazo por ela definido, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5o. do art. 14, da Lei Magna, na redação atual. 11. Diversa é a natureza da regra do § 6o. do art. 14 da Constituição, que disciplina caso de inelegibilidade, prevendo-se, aí, prazo de desincompatibilização. A Emenda Constitucional nº 16/1997 não alterou a norma do § 6o. do art. 14 da Constituição. Na aplicação do § 5o. do art. 14 da Lei Maior, na redação atual, não cabe, entretanto, estender o disposto no § 6o. do mesmo artigo, que cuida de hipótese distinta. 12. A exegese conferida ao § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, ao não exigir desincompatibilização do titular para concorrer à reeleição, não ofende o art. 60, § 4o., IV, da Constituição, como pretende a inicial, com expressa referência ao art. 5, § 2o., da Lei Maior. 13. Não são invocáveis, na espécie, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, da isonomia ou do pluripartidarismo, para criar, por via exegetica, cláusula restritiva da elegibilidade prevista no § 5o. do art. 14, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, com a exigência de renúncia seis meses antes do pleito, não adotada pelo constituinte derivado. 14. As disposições do art. 73, § 2o., e 76, da Lei nº 4.504/1997, hão de ser visualizadas, conjuntamente com a regra do art. 14, § 5o., da Constituição, na redação atual. 15. Continuidade administrativa e reeleição, na concepção da Emenda Constitucional nº 16/1997. Reeleição e não afastamento do cargo. Limites necessários no exercício do poder, durante o período eleitoral, sujeito à fiscalização ampla da Justiça Eleitoral, a quem incumbe, segundo a legislação, apurar eventuais abusos do poder de autoridade ou do poder econômico, com as consequências previstas em lei. 16. Não configuração de relevância jurídica dos fundamentos da inicial, para a concessão da liminar pleiteada, visando a suspensão de vigência, até o julgamento final da ação, das normas infraconstitucionais questionadas, bem assim da interpretação impugnada do § 5o. do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, que não exige de Chefe de Poder Executivo, candidato à reeleição, o afastamento do cargo, seis meses antes do pleito. 17. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, tão-só, em parte, e indeferida a liminar na parte conhecida.

Decisão

O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta quanto às resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, objeto de impugnação na presente sede de controle normativo abstrato. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, na parte de que conheceu, indeferiu, por votação majoritária, o pedido de medida cautelar, vencido o Ministro Marco Aurélio, que o deferia, nos termos pretendidos pelos autores da ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Sydney Sanches e Sepúlveda Pertence. Plenário, 26.3.98.

Alegaba la oposición que el proyecto tendría vicios de trámite, desde la votación, en primer y segundo turnos, en la Casa de Origen, ya que dos diputados habrían admitido la recepción de ventajas indebidas a cambio del voto favorable; y otros tres habrían sido cooptados de la misma manera.

Sin embargo, la medida preliminar *no fue acogida* por el plenario del tribunal, vencido el voto del ministro Marco Aurélio. Entendió el tribunal (por mayoría), que en aquel momento *no había prueba de fraude en el proceso legislativo*, lo que llevó al fallo desfavorable al *mandado de segurança* (una especie de amparo brasileño) tendiente a suspender el proceso legislativo de la enmienda, y, como consecuencia, su aprobación.

Aun así, insistimos en que la tradición brasileña, no obstante, siempre fue contraria al instituto de la reelección. Los autores más tradicionales a lo largo del último siglo siempre la condenaron.

Ya en la oportunidad de la Constituyente de 1945 que resultó en la promulgación de la Constitución de 1946, considerada una de las Constituciones más liberales que ha tenido Brasil, bajo la influencia de la posguerra, Hermes Lima afirmó, combatiendo la tesis de que un *mandato más largo para el presidente de la República* (un *minus con respecto a la reelección*) favorecería la continuidad administrativa.

Dijo entonces el jurista:

[H]acer que la continuidad y la excelencia de la administración federal dependan de un mandato más largo de presidente de la República es plantear mal el problema. Esta continuidad no puede depender, sustancialmente, primordialmente, de personas, sino de la organización de la vida política nacional, a través de la actuación de los partidos nacionales. El presidente debe encontrar en el país los verdaderos elementos de un buen gobierno, y no, principalmente, en un mandato largo, como se pretende.²⁴

²⁴ *Apud*, Sérgio Sérulo de la Cunha, p. 51.

Y así, desde la reelección del presidente Fernando Henrique Cardoso, se quebrantó esta tradición democrática brasileña, al permitirse una reelección.

También se benefició con la reelección el expresidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula),²⁵ que como se sabe logró ser electo y reelecto (1o. de enero de 2003 a 1o. enero de 2011), erigiendo, en función de su gran popularidad, a su sucesora²⁶ la hoy presidenta Dilma Rousseff.²⁷

En otras palabras, se sabe que uno de los principales problemas, intrínseco de la reelección, es respecto al monopolio y abuso del poder de quien permanece en el cargo y disputa una reelección. El presidente de la República en su cargo dispone (sobre todo en los regímenes latinoamericanos) de superpoderes.

No es por nada que Carlos Santiago Nino²⁸ llamaba de presidencialismo hipertrofiado o de hiperpresidencialismo al régimen argentino, recordando al jurista Alberdi, para quien el presidente argentino, desde el punto de vista normativo, es un verdadero monarca.

También en Brasil Celso A. Bandeira de Mello²⁹ condenó la institución de la reelección del presidente de la República al afirmar que

²⁵ Es curioso notar que los juristas que condenaron enérgicamente la reelección del expresidente Fernando Henrique Cardoso permanecieron en silencio en la ocasión de la reelección del también expresidente Lula, lo que nos conduce a la pregunta de si efectivamente eran adversos a la institución de la reelección o si, al contrario, sólo para determinado candidato que no era de su agrado.

²⁶ Del mismo modo que la era FHC, también el periodo de Lula fue invadido por escándalos de corrupción. Los más graves: *a*) escándalo por la obtención y uso de recursos públicos y privados operados por Marcos Valério de Souza, ejecutado desde afuera para dentro del Estado, por medio de préstamos bancarios para financiar actividades del Partido de los Trabajadores (PT), y por esta vía, supuestamente financiar el pago del “mensalão”, un pago mensual a los diputados federales para apoyar proyectos del gobierno; *b*) manipulación fraudulenta de contratos de publicidad, tráfico de influencia y participación de ejecutivos de empresas estatales en esas negociatas; *c*) dotación e hinchazón del Estado con nombramientos meramente político-partidarios, sobre todo en las agencias reguladoras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y otros órganos federales. Véase la obra, Cavalcanti, Luiz Octávio, *Como a corrupção abalou [quebrantó] o governo Lula, Por que o presidente perdeu a razão e o poder*, Rio de Janeiro, Editora Ediuoro, 2005.

²⁷ El 31 de octubre de 2010 la entonces candidata, hoy presidenta Dilma Rousseff, fue electa a la presidencia sin nunca antes haber disputado una elección, hecho que ha sido explicado por gran parte de los analistas políticos por la transferencia de votos de Lula, cuyo gobierno contó con un índice de aprobación del 97% de los brasileños (Datafolha) en la época de la elección, el 83% le dio nota buena o excelente, el 14% nota regular. Así, Lula fue el primer presidente, desde Getúlio Vargas, en erigir a su sucesor en las urnas, y logró que el Partido de los Trabajadores (PT) se convirtiera en el primer partido desde la (re) democratización a mantenerse en el gobierno por tres mandatos consecutivos.

²⁸ *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

²⁹ “Reeleição e Moralidade Política”, *Diário Folha de São Paulo*, 26/11/1996 (Tendencias y Debates).

...en un país donde la conciencia de ciudadanía y de los valores democráticos sea casi nula, como sucede entre nosotros, dicho poder se potencializa enormemente. Propiciar incitar, cooptar o someter individuos, empresas, instituciones, segmentos sociales u otros poderes de la República seducidos por ventajas o subyugados por presiones diferentes, notoriamente económicas.

En el pasado y en el mismo sentido se había manifestado el gran jurista brasileño Carlos Maximiliano,³⁰ condenando vehementemente la reelección y sus efectos sobre la realidad política del país: “El establecimiento de un régimen republicano representa la victoria de los que recelan que la larga posesión de la autoridad en las manos de un individuo produzca la hipertrofia del poder personal”. Y agrega:

En los propios Estados Unidos muchos deben pensar que está prohibida la reelección inmediata. Incluso aunque se abstenga de la corrupción y de la violencia, dispone de tal prestigio el presidente, que sólo por sí constituye serio obstáculo a la victoria de otro candidato... En los países nuevos el peligro es mayor. Permitida la reelección, todos la disputarían, y la victoria correspondería siempre al gobierno, como ocurre en todos los pleitos. El primer triunfo se debería a la persuasión, el segundo a la corrupción, y los demás a la violencia.

Otro problema estrictamente vinculado a la reelección del presidente de la República concierne a la necesidad o no de su desincompatibilización³¹ como requisito para su candidatura.

Quiere decir que, independientemente de esta o aquella norma concreta, pensamos que la tesis de la desincompatibilización va al encuentro del magno principio de la moralidad administrativa, buscando evitar (jamás eliminar —lo que sería imposible—), los grandes poderes e influencia de que dispone la máquina político-administrativa del poder para atraer al electorado.

Con entera procedencia, pues, la lección de Carlos Roberto Siqueira Castro,³² que en alentado dictamen sobre la materia concluye que el permiso constitucional referente a la reelección del presidente de la República “exige, por imperativo de los principios constitucionales del régimen demo-

³⁰ *Apud*, Sérgio Sérulo, p. 53.

³¹ Sobre el tema es oportuno consultar el trabajo de Filgueiras Júnior, Marcos Vinícius *Desincompatibilização de Chefes del Ejecutivo para reeleição*, RDA vol. 229, pp. 233 y ss.

³² *Reeleição do presidente da República-Emenda Constitucional 16/97. “Exigência de desincompatibilização del presidente de la República como requisito para candidatura à reeleição” (RTDP, núm. 23/1998, pp. 76-96).*

crático, de la igualdad entre partidos y candidatos y de la moralidad electoral, la desincompatibilización de su actual titular, en los mismos plazos y condiciones generales previstos en la Constitución y en la Ley de Inelegibilidades (Ley Complementar núm. 64/90)".

El Supremo Tribunal Federal tuvo ocasión de enfrentar *parte de esa materia* en el Recurso Extraordinario RE 344882/BA, siendo relator el ministro Sepúlveda Pertence, juzgado en 07/04/2003 (Tribunal Pleno). En éste se asentó la siguiente decisión.³³

Lo que, con todo, no se comprende, es por qué motivo el constituyente de 1988 no aprovechó la oportunidad para expresamente afirmar en el artículo 14, § 6o. (antes transcrito), que el presidente de la República, los gobernadores de estado y del Distrito Federal también deben renunciar seis meses antes de disputar la reelección.

Es cierto que en caso de reelección del jefe del Poder Ejecutivo es muy difícil colocar en pie de igualdad las candidaturas que desafían al candidato a reelección, o incluso la gran desigualdad de una disputa electoral de esta

³³ Elegibilidad: cónyuge y parientes del jefe del Poder Ejecutivo: elegibilidad para ser candidato a su sucesión, cuando el titular, causador de la inelegibilidad, pudiera, él mismo, presentar su candidatura a la reelección, pero se haya separado del cargo hasta seis meses antes del pleito. 1) La evolución del Derecho Electoral brasileño, en el campo de las inelegibilidades, giró durante décadas en torno al principio basilar de la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los titulares del Poder Ejecutivo: regla incluida como única previsión constitucional de inelegibilidad, en la primera Carta Política de la República (Const. 1891, artículo 47, § 4o.), la prohibición se mantuvo incólume al advenio de los textos posteriores, incluso los que rigieron las fases del más exacerbado autoritarismo (así, en la Carta de 1937, los artículos. 75 a 84, no obstante equívocos, no llegaron a la admisión explícita de la reelección; y la de 1969 (artículo 151, § 1o., a) mantuvo el veto absoluto. 2) Las inspiraciones de la no reelección de los titulares han servido de explicación legitimadora de la inelegibilidad de sus parientes próximos, con el propósito de evitar que, por medio de la elección de éstos, se pudiera caer en el continuismo familiar. 3) Con esta tradición uniforme de constitucionalismo republicano, rompió; sin embargo, la EC 16/97, que con la norma permisiva del § 5o. del artículo 14 CF, explanó la viabilidad de una reelección inmediata para los Jefes del Ejecutivo. 4) Subsistió, entre tanto, la letra del § 7o., atinente a la inelegibilidad de los cónyuges y parientes consanguíneos o afines, de los titulares que se volvieron inelegibles, lo que, interpretado en el absolutismo de su literalidad, conduce a la disparidad ilógica de tratamiento y genera perplejidades intransponibles. 5) Sin embargo, es denominador común que el ordenamiento jurídico y la Constitución, sobre todo, no son aglomerados caóticos de normas; se presumen como conjunto armónico de reglas y de principios; por ello, es imposible negar el impacto de la Enmienda Constitucional 16 sobre el § 7o. del artículo 14 de la Constitución, bajo pena de que se consagre la paradoja de imponerse al cónyuge o pariente del causante de la inelegibilidad lo que a éste no se le negó: permanecer todo el tiempo del mandato, si candidato a la reelección, o dejar el cargo seis meses, para concurrir a cualquier otro mandato electivo. 6) En este sentido, la evolución de la jurisprudencia del TSE, que el STF acompaña, abandonando su entendimiento anterior.

naturaleza, puesto que el gobernante ya empieza su campaña con amplia ventaja de exposición en los medios de comunicación y ante la población en general, lo que naturalmente favorece la candidatura “oficial”.

Por ello, aun la institución de la desincompatibilidad (si aplicable) no habría de evitar, sino solamente minimizar los efectos de la candidatura oficial.

Acompaña este entendimiento Paulo Peretti Torelly:³⁴

Es inequívoco que el 15 de noviembre de 1889, Brasil decidió ser una República, lo que se confirmó de forma serena e irrefutable en el plebiscito del 21 de abril de 1993,³⁵ cuando el pueblo brasileño soberanamente consagró el molde republicano diseñado normativamente por el Poder Constituyente originario en 1988. La EC 16/97 destituyó la identidad y todas las características y propósitos consagrados por el Poder Constituyente originario al delinear el principio republicano brasileño, puesto que privilegió la continuidad del poder personal en detrimento de la separación entre los poderes y de la alternancia de éstos entre concepciones y proyectos políticos distintos, comprometiendo el pluralismo democrático y la armonía e independencia entre los poderes, resultando fragilizado el propio orden constitucional como factor de formación y preservación de la unidad política nacional.

Aunque no comparta la visión del citado autor en el sentido de que la reelección comprometa la funcionalidad del principio de la separación de poderes o aun la alternancia en los proyectos políticos, pues al final, habiendo disputa, siempre tendrá el elector más de una concepción a su elección, forzoso es considerar que la reelección desequilibra las fuerzas políticas, pesando a favor del candidato oficial toda clase de ventajas del poder.

Ya sobre la interpretación posible y deseable de la desincompatibilización, estamos totalmente de acuerdo con Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶ cuando observa respecto de la correcta intelección de esa norma. Afirma:

³⁴ “A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição”, *Isonomia e República no Direito Constitucional e na Teoria da Constituição*, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 2008, pp. 276 y ss.

³⁵ El Acto de las disposiciones transitorias de la Constitución brasileña de 1988 dispone: “Artículo 2o. El día 7 de setiembre de 1993 el electorado definirá, a través de plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo y presidencialismo) que deben regir el País”.

³⁶ “Desincompatibilização e inelegibilidade de chefes de Executivo”, *RTDP*, vol. 18/1997.

Vaya, cualquier persona con capacidad de intelección normal percibe que si el texto constitucional prohíbe que el presidente pueda ser candidato incluso como edil, si no renunciara seis meses antes del pleito, si hasta veda que el cuñado o yerno del presidente disputen la Presidencia, para impedir la desigualdad entre los candidatos, o sea, para obstar que el goce del cargo de presidente le proporcione ventajas en las elecciones o se las proporcione a sus parientes (*Id.* en lo que atañe al Gobierno del Estado y prefectura), sería *el colmo del absurdo, la más completa inconsistencia, la más radical estulticia, la más cabal incongruencia de la Ley Magna, permitirle sin embargo, disputar justamente su continuidad en el cargo sin que tenga que separarse del mismo seis meses antes de las elecciones*” (énfasis en el original).

Y lo que es todavía peor es la interpretación que el Supremo Tribunal Federal le ha dado al artículo 14, § 5o. de la Constitución Federal al decir que “La reelección es facultad asegurada por la norma en cuestión y que el titular del mandato del Poder Ejecutivo no necesita desincompatibilizarse para ser candidato a la reelección” (STF, RES. 21.597, del 16 de diciembre de 2003, relatora ministra Ellen Gracie).³⁷

En síntesis, se puede decir que en el derecho brasileño la reelección no presupone la desincompatibilización. Luego, en el caso de reelección del jefe del Poder Ejecutivo el candidato podrá continuar, por ejemplo, en el cargo de presidente de la República y disputar las elecciones. Con todo, si el presidente de la República se candidata a “otro cargo”, en esta hipótesis se deberá desincompatibilizar.

Creemos que le hubiera sido posible al Supremo Tribunal Federal realizar una interpretación más creativa de la Constitución al interpretar la norma de la reelección y la necesidad de desincompatibilización. No obstante, reconocemos que la redacción (el texto) del precepto constitucional admita la interpretación que le ha dado el ministro Carlos Velloso de que habría, en la norma, un “silencio elocuente”, empero no sea esta la lectura que hacemos del precepto.

³⁷ En el mismo sentido, la Consulta 970, Clase 5- Distrito Federal, relatora la ministra Ellen Gracie, en el Tribunal Superior Electoral (TSE). Véase también, en el Supremo Tribunal Federal la Medida Cautelar en ADI (Acción Directa de Inconstitucionalidad núm. 1.805-2, de 26/03/1998), DF, Rel. Min. Néri da Silveira.

En esta acción, aparentemente el único ministro que adoptó nuestra posición fue Marco Aurélio. Los demás entendieron que la Constitución, sobre este particular, dispone un “*silencio elocuente*” (Carlos Velloso), otros entendieron que “solamente la Constitución podría expresamente establecer la separación del cargo, en el plazo que ella definiera”, lo que resultaría de lo que dispone el § 5o., del artículo 14, en la redacción dada por la Enmienda” (Néri de la Silveira y la mayoría que lo acompañó).

Teniendo en Brasil únicamente dos experiencias históricas para formar un juicio más definitivo respecto del tema, podemos aun así decir que aparentemente la reelección desvirtúa el proceso electoral y desequilibra la disputa entre los candidatos. Es muy difícil separar la figura del candidato de la del gobernante. Hay un evidente desequilibrio en la disputa a favor de quien ostenta el poder en el momento de la elección.

En Brasil, lo que se ha visto en las dos (re)elecciones de los candidatos Fernando Henrique Cardoso (FHC) y Lula fueron abusos con la manipulación de las herramientas administrativas, repase de ingresos y uso directo de la máquina administrativa, como también con la visibilidad que da la función a quien la ejerce. Hubo incluso en diferentes oportunidades uso indirecto del cargo.

El presidente Lula, por ejemplo, “prestó” su popularidad a diversos candidatos, siendo protagonista en el horario electoral de correligionarios —con resultados visibles—. En los estados miembros en que esta práctica fue más recurrente, la táctica surtió efecto. En Bahía, un tradicional e importante estado miembro de la federación brasileña, Jaques Wagner, candidato del Partido de los Trabajadores (PT), fue electo gobernador, beneficiado por esa política, por la popularidad y por la exposición del presidente a su favor.

De hecho, la reelección no forma parte de nuestra tradición republicana. La posibilidad de la reelección conlleva de forma ineluctable la utilización de la máquina administrativa a favor del candidato a la reelección con toda su fuerza y poder. Parece evidente que la máquina administrativa no se deba usar en beneficio de esta o aquella candidatura. O sea, la cosa del pueblo (*res publica*), no se debería utilizar para lograr el éxito en las elecciones.

En cada país la reelección muestra una trayectoria. Como bien recuerda Mônica Herman Salem Caggiano:³⁸

En verdad, según señalado en nuestro “Sistemas Eleitorais x Representação Política”, el principio deriva de interpretación extremadamente restrictiva del standard republicano que impone la alternancia, evitándose la perpetuación y la personificación del poder. En la matriz presidencialista norteamericana, sin embargo, la restricción es mucho más suave y fue incluida solamente con el advenimiento de la Enmienda XXII, que estableció: ninguna persona debe ser electa para el cargo de presidente más de dos veces”. En Francia, no hay

³⁸ “A reeleição-Tratamento constitucional (breves considerações)”, publicado en *Preleções Acadêmicas*, CEPS-Centro de Estudos Políticos e Sociais de São Paulo, Cuaderno 1/97, pp. 7 en adelante.

restricción alguna a la reelección y el mandato presidencial, con la duración prevista de siete años, puede ser renovado indefinidamente. Y en Portugal, donde se ha instalado un régimen mixto parlamentar-presidencial, el artículo 126 de la Constitución, que disciplina el tema de la reelegibilidad, contempla, con relación a la figura del presidente, impedimento tan sólo para “un tercer mandato consecutivo” (artículo 126, I), preconizando, incluso, que “si o presidente de la República renunciara al cargo, no podrá ser candidato en las elecciones inmediatas ni en las que se realicen en el quinquenio inmediatamente siguiente a la renuncia (artículo 126, 2). El continuismo y el siempre presente peligro anunciado por Montesquieu, de que el poder corrompe al propio poder, sirven como base de respaldo a la regla de la irrelegibilidad. Ilustrativo a este respecto es el ejemplo americano, territorio en el que penetra la limitación al ejercicio de dos mandatos presidenciales consecutivos a fuerza de la consolidación de la costumbre introducida por Washington, al negarse a concurrir para un tercer periodo. Rota la tradición por Roosevelt, al acatar un tercero y cuarto mandatos, se consagró la regla limitadora, a nivel constitucional, mediante la rectificación de la mencionada Enmienda XXII.

Así, la reelección, no obstante que posibilite al pueblo dar continuidad a una determinada acción político-administrativa por un periodo adicional de tiempo, tiene como inconveniente cierto la formación de una red (no virtuosa), sino viciosa de intereses que se explyea por toda la Federación brasileña.

Creio ser importante deixar registrado que uma coisa é o aspecto político da reeleição outra bem diferente é seu aspecto jurídico. Nem sempre ambos coincidem. Quero dizer, embora seja inconveniente o instituto da reeleição, não podemos afirmar que ele é, ao menos até agora, inconstitucional do ângulo estritamente técnico-jurídico.

Refiro-me a questão segundo a qual a emenda que a introduziu (a reeleição) não pode ser acoimada de inconstitucional. Ao menos o Supremo Tribunal Federal assim não entendeu, como já vimos.³⁹

³⁹ Isso não significa dizer que toda emenda que pretenda introduzir a reeleição seja automaticamente constitucional. É preciso analisar a situação em cada país e verificar de que maneira o tema é estruturado e como foi aprovada essa Emenda Constitucional. O Supremo Tribunal Federal, no Brasil, por mais de uma vez teve condição de analisar a compatibilidade do poder de revisar a Constituição (de emendá-la, portanto) com os parâmetros da Constituição vigente. (Por exemplo, entendeu inconstitucional a recondução de juízes ao Conselho da Magistratura diante de proibição expressa da lei (ADI 1985-PE, Rel. Min. Eros Grau, 03/03/2005. No mesmo sentido julgou inconstitucional a lei do Estado do Rio de Janeiro nº 2.432/95 por incompatibilidade com o artigo 93 da CF, ADI 1422-RJ, Rel.Min. Ilmar Galvão, 09/09/1999). As limitações materiais explícitas ou implícitas devem ser respeitadas

Por otro lado, la situación de correligionarios del presidente de la República (gobernadores, prefectos) muestra una relación directa con las posibilidades de éxito electoral de la reelección del presidente, relación lógica, una vez que debe estar vinculada a la posibilidad de obtención de mayores transferencias de ingresos⁴⁰ para los correligionarios de los estados y municipios de su partido político.

Sin embargo, buscando el hilo central de razonamiento con respecto al tema general de la reelección, también parece claro que cualquier análisis que se haga del asunto sería muy pobre si otros elementos que se relacionan con ella no estuvieran presentes.

Hasta aquí ha sido posible intuir que la reelección está íntimamente relacionada con los siguientes asuntos:

- 1) El equilibrio de poderes. La pregunta natural dentro del tema sería la siguiente: ¿La reelección colabora y refuerza el equilibrio entre los poderes o desequilibra la balanza a favor del Poder Ejecutivo? ¿Por cuánto tiempo?
- 2) La duración del mandato del presidente de la República. Es evidente que en países con mandatos de cinco, seis, siete u ocho años tiene diferente impacto la reelección.
- 3) La cultura política del país examinado, ampliamente investigada y sus actores. Es importante saber el grado de movilización y participación

pelo poder reformador. No Brasil, vide o clássico “O Poder de Reforma Constitucional”, de Nelson de Souza Sampaio, reeditado em 1994, Ed. Nova Alvorada, Belo Horizonte.

⁴⁰ En un estudio realizado sobre la relación existente entre la “responsabilidad fiscal” de los gobernantes y el tema de la reelección, Lúcio Rennó y Eduardo Leoni trabajaron con datos relativos de 2,110 municipios brasileños (tenemos más de 5,000 municipios hoy en Brasil) en una serie temporal, que se extiende desde 1996 hasta 2004. De este conjunto de datos, obtienen algunas conclusiones iniciales. Primero, el progreso de la disciplina fiscal en el período, mensurada por la diferencia entre los ingresos y los gastos sobre los ingresos. Segundo, la diferencia del ajuste resultante como efecto de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Hasta su vigencia, los ingresos y los gastos crecían sin control. Después de la promulgación de la Ley, los ingresos continuaron a crecer, mientras que los gastos disminuyeron. Tercero, la comparación entre candidatos a la reelección y los demás prefectos muestra una conducta *ligeramente más responsable de aquellos que intentan la reelección*. Cuarto, la comparación entre prefectos en el segundo mandato y los demás muestra, a su vez, una mayor responsabilidad entre los veteranos, excepto en el último año de mandato. El análisis econométrico de los datos trajo conclusiones adicionales; mostró un pequeño diferencial de *irresponsabilidad de los prefectos reelectos en su segundo mandato, una propensión mayor a la irresponsabilidad en los municipios de economía más pujante y la importancia mucho más acentuada de la Ley de Responsabilidad Fiscal cuando comparada a los efectos de la reelección*. De Araújo, Caetano Ernesto P., *Reforma política em questão*, Mulholland, Timothy y R. Rennó, Lúcio (coord.), Brasília, Editora UNB y Câmara de los Diputados, 2008, p. 202.

de la población en el país examinado. Seguramente en democracias más consolidadas la reelección impactará de forma diferente a la sociedad que en aquellos Estados de tierna experiencia democrática.

El sistema partidario y electoral del país examinado. Es de suma relevancia saber cómo está estructurado el sistema partidario, si hay pluralismo partidario, si hay democracia, si el país dispone de una justicia electoral libre e imparcial; todo ello afectará el tema de la reelección, o por éste será afectado.

- 4) El poder del presidente de la República. ¿Cuál es el poder efectivo de que goza el jefe del Poder Ejecutivo? ¿Qué tipo de presidencialismo adopta el Estado examinado? ¿Esta él controlado por el Congreso? ¿Los demás poderes le imponen frenos? ¿O estamos delante de un Estado paternalista donde la figura del presidente es la de un caudillo? ¿Dispone él de formidables poderes jurídicos, financieros y administrativos?

Todas estas variables son muy importantes, y se deberían analizar conjugadas con el tema, si tiempo y condiciones hubiera. Como bien señala Humberto Noguera Alcalá en el trabajo que presenta para ese mismo seminario:

Las reformas constitucionales en materia de periodo presidencial, reelección y método de elección del presidente de la República generalmente son desarrolladas desde el gobierno de acuerdo a sus intereses políticos contingentes, en la medida que la modificación sirva a sus propios intereses y contribuyan a su permanencia en el poder, oponiéndose a las modificaciones que perjudiquen sus intereses políticos.

Otro aspecto que debe considerarse en el análisis son las variables de si las modificaciones contribuyen a la legitimación o a la eficacia del sistema político a ninguno de ellos o a ambos conjuntamente. Como señala Lipset, la legitimidad y eficacia son dos dimensiones o atributos básicos que todo sistema institucional político debe considerar. Es necesario señalar que estas dos dimensiones esenciales interactúan entre sí, pudiendo dar lugar a un círculo virtuoso o vicioso, ya que el logro de los objetivos trazados puede aumentar o disminuir la legitimidad, como a su vez, una mayor legitimidad facilita la obtención de resultados satisfactorios de las políticas públicas, mientras que una menor legitimidad puede poner más obstáculos a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

A su vez, hay casos en que se busca solucionar problemas de legitimidad adoptando una determinada reforma, pueden generar problemas en la variable eficacia, o viceversa. En el ámbito político, las reformas constitucionales

en materia electoral presidencial generalmente son materia de compromiso político donde cada actor que negocia busca conseguir un interés específico que lo beneficie, ya sea de corto o largo plazo.

A su vez cada reforma depende de un diagnóstico del respectivo país en su realidad social, política, económica y cultural, que llevan a los actores a impulsar o a rechazar las reformas planeadas que buscan solucionar problemas de déficit de legitimidad o de eficacia de corto o largo plazo, o de un cambio de preferencia de los ciudadanos, en un contexto democrático, donde las apreciaciones de las fuerzas políticas son disímiles, e incluso al interior de una misma fuerza política puede haber apreciaciones diferentes, además de cumplir con las reglas constitucionales materiales y formales.

A su vez Daniel Bouquet, explicita que las reformas electorales presidenciales pueden ser obra de gobiernos en declinación que buscan disminuir o minimizar las futuras pérdidas de poder con un esfuerzo de mayor legitimidad e integración, o el caso de coaliciones ascendentes cuya reforma está destinada a mejorar la eficacia del gobierno y maximizar El mantenimiento de las fuerzas ascendentes en el poder, aunque generalmente las reformas reales no se dan bajo la modalidad de formas puras.

Los métodos de escrutinio de la elección presidencial de mayoría absoluta y segunda vuelta son más inclusivos porque desestimulan el voto estratégico que incentiva el sistema de MR y por lo tanto favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños, como señala Bouquet.

A su vez, la variable duración del mandato presidencial es importante en la medida en que los mandatos cortos son más inclusivos, ya que posibilitan mayormente las alternancias de gobiernos y sus recambios, por lo tanto hay más oportunidades para las distintas fuerzas políticas. Por el contrario, los mandatos más largos son más excluyentes en la medida en que posibilitan periodos más largos de mantenimiento en el poder de una fuerza política determinada, dando menores alternativas a las fuerzas políticas de participar en la competencia.

Respecto de la reelección presidencial puede sostenerse que un sistema de mandatos largos y reelección presidencial es un sistema más excluyente, aunque será patrocinado por unas fuerzas políticas que se consideren hegemónicas en el sistema político o que cuenten con un líder carismático con fuerte apoyo popular. A su vez, mandatos presidenciales cortos y sin reelección, son más inclusivos, en la medida que cada corto periodo de tiempo el gobierno estará en juego en las elecciones competitivas, existiendo menores riesgos para el sistema institucional si se elige un presidente ineficiente o arbitrario, ya que el sistema lo desplaza sin que alcance a realizar mucho daño al sistema institucional democrático.

Así puede sostenerse que los métodos electorales presidenciales que incorporan doble vuelta y necesidad de mayoría absoluta para ser elegidos, prohíben la reelección inmediata y tienen periodos de mandato presidencial

cortos; constituyen regímenes inclusivos que cuentan con mayor legitimidad y posibilitan la alternancia en cortos periodos de tiempo.

Los sistemas electorales presidenciales de mayoría relativa, con mandatos presidenciales largos y reelección inmediata son más excluyentes, aunque podrían ser más eficaces, pero con detrimento de la legitimidad del respectivo sistema. A su vez, si nos encontramos con un presidente ineficiente o arbitrario, que haya perdido el apoyo ciudadano por una crisis económica, social o política existe un mayor peligro de crisis del sistema institucional democrático, como asimismo de desarrollo de un régimen autoritario.

En nuestra América latina la tendencia general es a establecer elecciones presidenciales con doble vuelta y mayoría absoluta, salvo casos excepcionales.⁴¹

No es nuestro propósito ni nuestra intención hacer ese estudio en este trabajo, lo que demandaría una o más tesis. Queremos apenas llamar la atención hacia la necesidad e importancia de relacionar y conectar esos diferentes temas, a los efectos de desvendar respuestas parciales a toda esta problemática.

Parece muy poco simplemente estar a favor o en contra de la reelección. Es evidente que el asunto es mucho complejo e intrincado de lo que se presenta bajo un prisma estrictamente técnico-normativo.

IV. LA REALIDAD LATINOAMERICANA

Al pasar revista a la realidad de Latinoamérica en lo que atañe al tema de la reelección, constataremos la existencia de por lo menos seis posibilidades.

- 1) Reección sin límites.
- 2) Reección inmediata una única vez.
- 3) Prohibición de reelección inmediata (término del mandato fijado en años).
- 4) Prohibición de reelección inmediata (mandatos intermediarios).
- 5) Prohibición de reelección inmediata y cerrada.
- 6) Prohibición absoluta (nunca más para la misma persona).

Como se puede observar, existen varias posibilidades para enfrentar el tema de cómo se debe resolver la continuidad o no de un presidente en Latinoamérica. Caminamos entre dos extremos. De un lado, la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de que una persona repita la

⁴¹ Noguera Alcalá, Humberto, "La reelección presidencial en el presidencialismo chileno".

presidencia (prohibición absoluta). Entre estos dos extremos encontramos algunas variables expuestas arriba.

La materia ha sido bien analizada por Mario D. Serrafero,⁴² quien afirma:

La reelección no ha aparecido, al menos todavía, sino en algunos países de la región y en ciertos contextos. No apareció en la primera etapa de las transiciones, cuyos gobiernos democráticos intentaban reflejar la contracara de los valores de los regímenes militares. Esta primera generación de mandatarios fue relevada por sus oposiciones partidarias, hecho motivado por el difícil trance económico de sus gestiones, el exceso de expectativas de la gente y la apuesta en alternativas más atractivas. Ya en los noventa, aparece otro contexto tras la reformas “neoliberales” adoptadas por los países de la región. Los gobiernos tienen relativo éxito económico medido en la contención de la inflación y el logro de la estabilidad, y cierto ordenamiento mínimo social relacionado con tal cambio. Algunos mandatarios no llegan al estadio de capitalizar los réditos de la emergente estabilidad regional, y sus gestiones rodeadas de corrupción, disminución de apoyo político y movilización ciudadana concluyen en fracasos estrepitosos (Color de Mello en Brasil, Carlos A. Pérez en Venezuela y Abdalá Bucaram en Ecuador). Otros, en cambio, controlando la gobernabilidad (Menem, Franco-Cardozo) o acudiendo a recursos no democráticos (Fujimori), desde el poder asisten y capitalizan para sí los réditos de la estabilidad. Es éste el contexto económico de las reelecciones.

En síntesis, los países que promueven la reelección son aquellos que han vencido el flagelo inflacionario y han estabilizado la economía, a través de la acción visiblemente centrada en el presidente (y/o en su ministro de Hacienda o Economía). Pero no todos los mandatarios bajo cuyo mandato se estabilizó la economía concluyeron en la propuesta de su reelección.

En segundo lugar, se trata de países con partidos o sistema de partidos débiles. Perú y Brasil constituyen casos de sistemas multipartidistas débiles y fraccionados, y con un alto grado de volatilidad electoral (al igual que Argentina). Se ha señalado que Perú y Brasil tienen un bajísimo índice de institucionalización partidaria, y la Argentina estaría en un nivel intermedio.

En tercer lugar, se advierte una combinación de estilo plebiscitario-delegativo-populista (según los matices de las distintas visiones) en el liderazgo presidencial. En Perú y en la Argentina, sobre todo Fujimori y Menem apelaron más al pueblo que a la propia institucionalidad, para fundar sus decisiones. En Perú se asistió a una ruptura institucional, en la Argentina el Ejecutivo tuvo el récord de dictado de decretos. Los presidentes fueron elegidos bajo el sistema de doble vuelta electoral, que tiende a polarizar y personalizar las opciones de voto.

⁴² “Reelección y sucesión presidencial”, *Poder y Continuidad* (Argentina, Latinoamérica y EE.UU.), Editorial de Belgrano, 1997, pp. 90 y ss.

En cuarto lugar, en todos se apeló al excepcionalismo y al personalismo, para justificar la continuidad del gobernante y la consolidación del régimen. El lema de las reelecciones fue la continuidad del presidente promotor del cambio y la necesidad inexorable de su continuidad física en el poder.

Surge casi por decantación la diferencia entre los distintos países y su nivel de institucionalización. Por un lado, Perú, la Argentina y Brasil, y por el otro, países con un reconocido grado de mayor institucionalización, como Chile y Uruguay. En estos dos últimos países no se ha promovido la reelección de los presidentes. La tentación entonces es establecer una suerte de patrón del reeleccionismo emergente en Latinoamérica de fin de siglo.

Así podría establecerse probabilísticamente que en Latinoamérica: a menor grado o nivel de institucionalización del régimen político democrático-liberal y en coyunturas políticas y/o económicas favorables, existiría mayor probabilidad de que fuera planteada y de que prosperase una reforma de reelección presidencial inmediata.

Parece efectivamente que el fenómeno de la reelección en Latinoamérica viene formando doctrina. En Colombia, como se sabe, la antigua Constitución de 1886 fue sustituida por la Constitución de 1991. LA CNN México publicó la siguiente materia en 14/04/2011 comentando el seminario que participamos en Bogotá:

La reelección ha estado presente en países como Brasil, Bolivia, Venezuela y Guatemala.

La reelección, un “fantasma” que recorre América Latina. Seguir en el poder, cambiar las leyes vigentes para prolongar el mandato, obtener una presidencia cuasi permanente son pensamientos que asaltan en determinado momento a quienes gobiernan un país.

Los casos se multiplican y no de manera aislada, asegura el jurista mexicano Imer Benjamín Flores, coordinador del congreso internacional realizado en Bogotá “La reelección presidencial en las Américas” que desde este miércoles y hasta el viernes se realiza en Bogotá, Colombia de 13 a 15 de abril de 2011. De hecho, afirma, la decisión de la primera dama de Guatemala, Sandra Torres, de divorciarse del presidente del país, Álvaro Colom, para contender en las elecciones generales de septiembre próximo es sólo el ejemplo más reciente de ello. Lo ocurrido en Guatemala pudo ocurrir también en Colombia, Venezuela y Bolivia. Encuentra este artículo de reelección presidencial: Colombia, Guatemala, Venezuela, Bolivia y Brasil. El ex presidente Luis Ignacio Lula Da Silva gozaba de una alta popularidad —de niveles superiores a 80%— que sugería que podría pretender reformar la Constitución para permitir su segunda reelección para un tercer periodo. Sin embargo, optó por no hacerlo. En vez de ello, delegó en Dilma Rousseff, su ex ministra de energía y ex jefa de gabinete, el desafío de continuar su obra. En 2010, du-

rante la campaña que la llevó a convertirse en la primera presidenta de Brasil, Rousseff reconoció: “Voy a seguir el camino del presidente Lula. Voy a cuidar el pueblo brasileño como una madre —y ahora como una abuela— cuida a sus hijos y a sus nietos. Velando por los que más precisan. Pero velando también por todos los otros”. No obstante, a días de que Rousseff asumiera la presidencia de Brasil, una declaración de Lula sacudió al mundo político de su país, ya que admitía que podría postularse nuevamente en 2014. El antecesor de Lula, Fernando Henrique Cardoso fue el presidente en funciones que se vio beneficiado por la reforma a la constitución que permitió su reelección inmediata para un segundo periodo. El presidente de Bolivia, Evo Morales, convocó a principios de su mandato a un congreso constituyente que permitió la posibilidad de su reelección inmediata para un segundo periodo. Aunque hay un artículo transitorio que sugiere que él ya está en su segundo periodo, dado que en *2009 celebró elecciones presidenciales*, Morales pretende que su primer periodo termine en 2015. En consecuencia, ha dicho que se postularía para un segundo periodo cuando en realidad sería el tercero. La anunciada intención de Evo recibió críticas de los opositores que le exigieron el compromiso de abstenerse de contender nuevamente a cambio de aprobar en el Congreso Nacional el referéndum sobre la nueva Constitución de Bolivia. Evo Morales celebró el *22 de enero* pasado cinco años en el gobierno. Ante la prohibición de la reelección inmediata del presidente en funciones y la disposición que extiende la misma a sus parientes por consanguinidad y afinidad, Álvaro Colom y su esposa Sandra Torres de Colom anunciaron que tramitarían una demanda de divorcio voluntario. Así, una vez divorciada del presidente, la entonces primera dama de Guatemala podrá contender en las próximas elecciones generales programadas para septiembre. “Me estoy divorciando del presidente para casarme con el pueblo, con la gente de Guatemala”, dijo Torres a los periodistas, durante su primera comparecencia pública después de que se conociera sobre su separación legal del mandatario, paso indispensable para que pueda optar por la presidencia del país. *Colom y Torres quedaron oficialmente divorciados el pasado 8 de abril*, pese a las acusaciones de opositores que señalan a la exprimera dama de cometer un “fraude de ley”. “Están legalmente divorciados”, expresó la jueza Mildred Roca, titular del Juzgado Segundo de Familia, quien explicó que autorizó el divorcio debido a que la pareja presidencial lo presentó de forma voluntaria. Uno de los casos que mayor polémica genera es el relacionado con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez. El mandatario venezolano ha hecho varios intentos para lograr la reelección indefinida en Venezuela, bajo el argumento de que sus adversarios pretenden atentar contra su gobierno. Su deseo quedó manifiesto desde que inició su gestión presidencial. Convocó a un congreso constituyente que le permitió su reelección inmediata para un segundo periodo. Posteriormente, promovió una reforma a la constitución por la vía del refrendo popular para su reelección inmediata para un tercer

periodo. Y, pese a las críticas de la oposición que alcanzó un mayor número en la Asamblea Nacional, en diciembre pasado obtuvo la aprobación de una Ley Habilitante que le permite gobernar por decreto durante 18 meses.

El nuevo texto constitucional veda la reelección presidencial relativa o alternada. En 2002, se elige a Álvaro Uribe, y en 2004 hay un referéndum para la reforma de la Constitución y se instaló la reelección inmediata, lo que propició su segundo mandato en 2006. Como bien destaca la convocatoria de ese seminario, felizmente en febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia resolvió declarar impracticable la convocatoria al referéndum que pretende la reelección y permitirá una eventual segunda reelección para un tercer periodo al actual presidente.

En Perú, Fujimori es electo en 1990, después de haber pasado al segundo turno, con su opositor político Mario Vargas Llosa, candidato del Frente Democrático (Fredemo).

En una evidente contradicción entre la oferta electoral hecha por Fujimori en su campaña y las medidas puestas en acción como presidente, el Congreso se torna un obstáculo a sus propósitos, hasta que el 5 de abril de 1992, el denominado Congreso Constituyente “Democrático”, no electo, convocado por el propio Fujimori, e instalado el 22 de octubre de 1992, dictando el 31 de diciembre de 1993, una “nueva Constitución”. Para esta Constitución sin la mínima legitimidad Fujimori buscó un referéndum el 31 de octubre de 1993.

Tal como la Constitución colombiana, la Constitución peruana presenta el mismo vicio. Busca la reelección inmediata para un periodo más, consagrando el “fujimorismo”.

Cabe también recordar el ejemplo argentino, cuya reforma de la Constitución de 1853 eliminó, en un primer momento, la disminución del periodo presidencial de seis a cuatro años, así como la eliminación de la reelección relativa o no inmediata.

Sin embargo, luego, a continuación, en 1994, se permitió la reelección inmediata por una única vez, lo que acabó por beneficiar al propio presidente Menem en 1995.

Por otro lado, la constante inestabilidad política de Ecuador⁴³ es evidente. De 1979 a 2007 fue gobernado por doce presidentes, de los cuales ocho fueron electos para ese cargo directamente por sufragio popular, tres acce-

⁴³ Con respecto a la situación de Ecuador, consulte a Astudillo, César y Salgado Pesantes, Hernán, respectivamente, en la obra José María Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en Latinoamérica. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, cada uno de ellos con trabajos sobre la realidad ecuatoriana reciente.

dieron al poder por medio de mecanismos de sustitución presidencial establecidos en la Constitución, y Alarcón fue designado presidente interino, aunque esta figura no constara en la Constitución de 1978. Cada uno de estos presidentes duró en sus cargos aproximadamente 2,3 años.

Ello basta para colocar a Ecuador en la lista de países inestables de Latinoamérica, junto con los demás ya vistos.

Vamos a hablar ahora un poco sobre un país que nos viene preocupando mucho a todos: Venezuela.

Michael Penfold,⁴⁴ en un artículo muy equilibrado sobre la situación de Venezuela, afirma que uno de los elementos más enigmáticos y “divisivos” en el mundo intelectual latinoamericano ha sido el debate entre diferentes autores sobre la manera de caracterizar al sistema político venezolano, en particular el régimen chavista, si tiene este carácter autoritario o democrático.

Los que defienden el corte democrático de la Venezuela contemporánea señalan que el país realizó desde 1998 más de ocho procesos electorales, que no sólo incluyen elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales, sino también diversas formas de consultas populares (referéndums). Muchos autores apuntan el carácter inclusivo de los programas sociales como una demostración de una “vocación democrática”, popular y progresista de ese proceso político.

Por otro lado, otros autores sostienen que el chavismo representa una nueva forma de autoritarismo latinoamericano que se ha aprovechado del uso de nuevas tecnologías y de los elevados ingresos del sector petrolífero para obtener ventajas ofrecidas por las formas democráticas y minar de modo permanente el principio de la división de poderes.

Estos mismos autores acuñan nuevos términos para rotular al régimen: “semiautoritarismo”, “sultanismo” y “autoritarismo electoral”, con la intención de encajar el sistema político venezolano en una tipología que permita caracterizar la paradoja que existe entre la existencia de elecciones competitivas y otros rasgos autoritarios del proceso.

Penfold, en este cuidadoso trabajo, llega a las siguientes conclusiones, que intentaremos sintetizar:

I.

- 1) Con respecto a la alegada democracia electoral: critica el uso de medidas administrativas por parte de la Contraloría General de la Re-

⁴⁴ Michael Penfold forma parte del Instituto de Estudios Superiores de Administración de Venezuela, “La democracia subyugada. El hiperpresidencialismo venezolano”, *Revista de Ciencia Política*, t. 30, 2010.

pública, validadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para excluir candidatos opositores y oficialistas de las elecciones en Venezuela. En las elecciones de 2008, la Contraloría inhabilitó más de trescientos candidatos, de los cuales doscientos eran oriundos de la oposición. Se adujo la existencia de irregularidades administrativas no probadas en los tribunales. Este precedente otorgó a la Contraloría un poder excesivo para determinar cuáles candidatos serían o no inhabilitados, ausente un control judicial.

- 2) Falta de control del CNE sobre la utilización de los recursos públicos por parte del oficialismo. Esta situación afecta la transparencia y el equilibrio de las elecciones, ofreciendo desventajas notorias en la asimetría de financiación entre el oficialismo y la oposición para atraer los votos populares. Dicha práctica viola la Constitución venezolana, que prohíbe la financiación de los partidos políticos y de sus actividades electorales, sin recursos públicos, solamente privados.
- 3) Falta de transparencia en la utilización de recursos petrolíferos provenientes de PDVSA (Petróleos de Venezuela), y su explícito uso clientelar en tiempos electorales.

II.

- 1) Con respecto a la democracia constitucional, la progresiva corrosión y el debilitamiento del principio de la división de poderes en la democracia venezolana es indudablemente su punto más frágil, que causa serios daños al sistema político. El Poder Ejecutivo tiene un claro dominio sobre los poderes Legislativo y Judicial. Este dominio se extiende sobre otros poderes, como el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría y la Fiscalía General de la República. Hubo también un notorio fortalecimiento de los poderes formales e informales del presidente de la República.

Las ventajas del “chavismo” se utilizaron para minar los cimientos de la división de poderes e incrementar el control político sobre diversas instituciones.

La discusión sobre la reforma constitucional de 2007 y la propuesta de enmienda constitucional para eliminar los límites de reelección de la presidencia en 2008 han puesto en evidencia la falta de controles horizontales y el dominio del Ejecutivo sobre los otros poderes. Los procesos de consulta realizados posteriormente se han circunscrito a simpatizantes del proceso político “chavista”.

Las propuestas de cambio de las reglas del juego establecidas en la Constitución Bolivariana emergen del Poder Ejecutivo con poco debate, tanto político como ciudadano. Falta control por parte del Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo.

La descentralización en Venezuela no se ha revertido por completo, pues Chávez no puede impedir la elección directa de alcaldes y gobernadores garantizada por la Constitución.⁴⁵

- 2) Con respecto a la democracia ciudadana, a pesar de que la Constitución de 1999 incorpora diferentes formas de participación ciudadana en las decisiones políticas, Chávez creó en la esfera territorial los “consejos comunales”. Serían instancias de participación ciudadana diseñadas para oponerse al poder formal de los gobernadores y alcaldes. Justificó su creación como un paso más radical hacia la descentralización. Entre tanto, dichos consejos se han revelado, en la práctica, no como un instrumento de competición de poder con las autoridades electos. Se ha convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo de penetración en las comunidades para obtener apoyo político en pro del oficialismo.
- 3) Con respecto a los derechos sociales, la Constitución Bolivariana de 1999 realizó una expansión significativa de derechos sociales estableciendo explícitamente mecanismos de participación popular para su concreción. Tal esfuerzo ha sido, sin duda, una fuente de apoyo político efectivo, tanto real como simbólico, que ha ampliado la popularidad y el discurso de inclusión del chavismo.

Evidentemente, la existencia de varios programas asistenciales permite al pueblo venezolano una expansión del acceso de la población más pobre a diversos derechos sociales. No obstante, también existen evidencias de que estos mismos mecanismos y programas han sido utilizados de forma clientelista e impregnados de actos de corrupción.

- 4) Con respecto al hiperpresidencialismo venezolano, las características de la Constitución de 1999, que otorga excesivos poderes al presidente de la República, y la falta de división de poderes, generan dificultades para que los diferentes actores del sistema político acepten las reglas del juego en el marco de un sistema de partidos débil y poco estructurado.

⁴⁵ Para más detalles véase el texto de Penfold, aquí utilizado.

Un periodo presidencial de seis años con reelección, la posibilidad de un periodo continuo de doce años es indudablemente el más extenso de Latinoamérica, y la eliminación de la restricción a la reelección torna esa cuestión todavía más aguda.

En segundo lugar, al presidente de la República le es relativamente simple convocar distintos tipos de referéndum para modificar de manera unilateral las reglas del juego, incluyendo a la propia Constitución.

En tercer lugar, la Constitución otorga poderes importantes al presidente de la República en la administración de las fuerzas armadas, en particular para determinar sus ascensos.

En cuarto lugar, la Constitución ha debilitado los poderes de la Asamblea Nacional al reducir su ámbito de acción en la conducción de los temas federales y en la supervisión de las fuerzas armadas. Ello ha sido posible debido a la eliminación de la Cámara y del Senado y con la adopción del sistema unicameral.

En quinto lugar, la falta de controles sobre la actividad e ingresos oriundos del petróleo permite al Ejecutivo, directamente contar con recursos extraordinarios para financiar diferentes proyectos. Dichos recursos no son fiscalizados por ningún órgano de la República, y, lo que es peor, obedecen a criterios políticos y (clientelistas) para su destinación.

Finalmente, hay serias acusaciones de restricciones a las libertades públicas, a la libre prensa, al principio de la libre iniciativa, que afectan el concepto moderno de Estado democrático de derecho.⁴⁶

Por todo lo antedicho, pensamos que aún tenemos graves problemas en Latinoamérica, y ciertamente ese seminario es un foro importante para conocerlos mejor y reflexionar sobre esta temática.

Creo que el perfeccionamiento de la democracia en Latinoamérica es una tarea pendiente. El autoritarismo popular es un fraude a la democracia, que se debe combatir con la más *efectiva ciudadanía* y participación de la sociedad civil.

No debemos despreciar las conquistas de la democracia representativa.

Es evidente que debemos perfeccionarla y colocarla bajo los ojos y controles del pueblo, y no podemos abandonarla por sus defectos.

Por otra parte, los mecanismos de la democracia directa (consultas, referéndums y plebiscitos), como es de amplio conocimiento, pueden y deben auxiliar en la manifestación de la voluntad popular siempre y cuando no sean manipulados por agentes u órganos del Estado.

⁴⁶ Se puede consultar también Brewer Carías, Allan B., *Reforma constitucional y fraude constitucional. Venezuela, 1999-2009*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.