

¿Pueden las Cortes detener el re-eleccionismo?

Javier Corrales
Profesor de ciencias políticas
Amherst College, Amherst, Massachusetts
jcorrales@amherst.edu
16 de abril de 2018

En América Latina una de las reglas constitucionales más discutidas, y a menudo alteradas, es la reelección presidencial. A partir de los 90, muchos países han lanzado esfuerzos en pos de disminuir las restricciones que la Constitución impone a la re-elección presidencial. Ello ha generado al menos tres grandes debates (ver Corrales 2018; Ginsburg, Melton, y Elkins 2010).

El primero es si es beneficioso o no para una democracia permitir la reelección presidencial, que puede ser consecutiva (con un punto final), alterna (permitida luego de un período de separación del poder), o indefinida. El segundo es si el modo en que se intentan estas reformas constitucionales se apega a prácticas democráticas (consultas abiertas, consensos bien habidos, pasos legales correctos). El tercero es cómo explicar la variación de resultados: por qué algunos presidentes consiguen la reforma y otros no.

En este ensayo quisiera reflexionar sobre este último debate. En términos generales, la búsqueda por cambiar la Constitución para permitir o liberalizar la re-elección o hacerla indefinida inevitablemente genera una pugna política. Por un lado, está el Poder Ejecutivo, que suele ser el principal y a veces único propulsor de esta reforma (Corrales 2016).

En algunos casos, el Poder ejecutivo consigue también el apoyo de expresidentes, aún de la oposición. Por ejemplo, el expresidente Fernando Lugo apoyó el intento re-eleccionista del presidente Horacio Cartes en Paraguay, y el expresidente Mel Zelaya apoyó el del presidente Juan Orlando Hernández en Honduras, ya que ven la oportunidad, con este cambio constitucional, de regresar al poder ellos también.

Del otro lado, emergen actores políticos que aspiran a bloquear dicho cambio, o condicionarlo a otros cambios institucionales. Para simplificar, existen cuatro actores políticos capaces de oponerse a los intentos reeleccionistas del Ejecutivo: los partidos de oposición, la opinión pública, el partido de gobierno, y las Cortes.

Los partidos de oposición se oponen a la re-elección, casi sin excepción. La única excepción ya la mencioné: cuando se trata de un partido de oposición totalmente dependiente de un expresidente que procura retomar al poder. Fuera de ahí, los partidos de oposición por lo general van a querer frenar estos intentos, o al menos negociar otros favores a cambio de su voto.

Los otros tres actores mencionados se oponen inconsistentemente: a veces sí; a veces no. Es decir, son actores de veto potenciales y no constantes.

Por lo tanto, estudiar los casos de éxito y fracaso de intentos de liberalizar la reelección presidencial ofrece un laboratorio para entender cuáles son las condiciones bajo las cuales un presidente es capaz de triunfar por encima de esos actores de veto. Por casos fracasados entiéndase presidentes que en algún momento hablaron abiertamente de hacer el cambio, o que dejaron correr rumores de que eso deseaban, y luego abandonaron sus esfuerzos. Es decir, desistieron públicamente en su intento de relajar las reglas que restringen la reelección. La Tabla N° 1 a continuación enumera los casos de éxito y fracaso.

TABLA N° 1

Intentos por cambiar la Constitución para permitir o flexibilizar la re-elección presidencial, 1990-2018

Casos exitosos	Casos fracasados
1 Argentina 1994 (Menem)	1 Argentina 1998 (Menem)
2 Bolivia 2009 (Morales)	2 Argentina 2013 (Fernández de Kirchner)
3 Brasil 1997 (Cardoso)	3 Colombia 2010 (Uribe)
4 Colombia 2004 (Uribe)	4 Costa Rica 2000 (Rodríguez)
5 Costa Rica 2003 (Pacheco)	5 Guatemala 2010 (Colom)
6 Rep. Dom. 2002 (Mejía)	6 Honduras 2009 (Zelaya)
7 Rep. Dom 2015 (Medina)	7 Panamá 1998 (Balladares)
8 Ecuador 1998 (Alarcón)	8 Paraguay 2007 (Duarte)
9 Ecuador 2008 (Correa)	9 Paraguay 2011 (Lugo)
10 Honduras 2015 (Hernández)	10 Perú 2013 (Humala)
11 Nicaragua 2009 (Ortega)	
12 Perú 1993 (Fujimori)	
13 Perú 2000 (Fujimori)	
14 Venezuela 1999 (Chávez)	
15 Venezuela 2009 (Chávez)	

Fuente: Elaboración propia basada en Corrales (2018, 2016, 2013); Corrales y Penfold (2014); y Penfold, Corrales y Hernández Jiménez (2014).

Opinión pública

No cabe duda que el factor más importante para impulsar o detener los intentos de cambiar la Constitución en favor del re-eleccionismo lo provee la opinión pública. De los casos exitosos, todos menos uno (Nicaragua) son presidentes cuyos niveles de aprobación rondaban por encima del 44 por ciento a la hora del cambio.

En cambio, los casos fracasados en su mayoría son presidentes impopulares, es decir, con niveles de aprobación por debajo del 44 por ciento.

Argentina es un buen ejemplo de cómo la variación en la opinión pública influye como poder de veto. Cuando la popularidad del presidente fue alta (Menem 1993-94), el presidente fue capaz de cambiar la Constitución para permitir la re-elección, de prohibida a consecutiva. Cuando la popularidad fue baja o estaba en picada, el/la presidente/a no tuvo más remedio que desistir en buscar una segunda re-elección (Menem 1998; Fernández de Kirchner 2013).

En Paraguay, vemos que este proceso se aplica en casos en los que el presidente busca una sólo re-elección. Tanto Nicanor Duarte, Fernando Lugo, como Horacio Cartes hablaron de constituyentes para permitir la re-elección, actualmente prohibida, pero cuando sus respectivos niveles de popularidad cayeron, tuvieron que abandonar la idea.

De este modo, una de las armas políticas más contundentes con la que puede disponer un presidente para salirse con la suya es la popularidad entre el electorado.

Ello no significa que todos los presidentes populares opten por relajar las restricciones a la reelección. Al contrario, hay muchos casos de presidentes populares que no hacen cambios al respecto (Ricardo Lagos en Chile, Mauricio Funes en El Salvador, Lula en Brasil, Pepe Mujica en Uruguay). Pero entre los presidentes que optan por este camino, tienen gran parte de la batalla ganada si cuentan con altos niveles de popularidad.

De igual modo, hay presidentes poco populares que también logran conseguir cambiar la Constitución. Tal vez el ejemplo más importante es el de Daniel Ortega en Nicaragua, que a pesar de tener relativamente bajos niveles de aprobación (cerca del 40 por ciento) logró la reelección indefinida en el 2009 (y con ello volver a la década de 1980 cuando el sandinismo gobernó por primera vez).

Las Cortes

La razón principal por la que Ortega pudo lograr esta hazaña tiene que ver con el segundo actor de veto más importante en este tema: las Cortes. En Nicaragua, las Cortes estuvieron poco dispuestas a detener al presidente y, con ello, salió ganando el presidente. Esto amerita una discusión del papel de las Cortes en relación a la capacidad de los presidentes de imponer su agenda política.

Muchas veces, realizar el cambio a la Constitución para permitir la reelección requiere del visto bueno de las Cortes. A los tribunales les toca decidir si el método propuesto por el presidente para hacer el cambio se adecúa a principios constitucionales. Esto obliga a las Cortes a tomar una decisión política: oponerse o no al presidente.

El problema principal es que en la región, los poderes político-institucionales formales e informales de las Cortes para oponerse a los presidentes suelen ser débiles, al menos en comparación con las democracias occidentales del Atlántico Norte. Y, en algunos casos, el propio presidente que persigue el cambio se encarga de debilitar las Cortes aún más, al hacerlas más dependientes del Poder Ejecutivo. Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Juan Orlando Hernández en Honduras y Alberto Fujimori en Perú son ejemplos claros: debilitaron las Cortes erosionando su independencia, con lo cual desactivaron la capacidad de las mismas de vetar la reelección, entre otros temas.

En los casos de Ortega y Morales las Cortes jugaron un papel no solo complaciente sino bochomoso: aceptaron los argumentos auto-favorecientes de los presidentes de que la prohibición a la re-elección, a pesar de ser un precepto de la constitución, era inconstitucional. En Bolivia, como en Venezuela bajo Chávez, las Cortes le dieron el visto bueno a los presidentes cuando pretendieron desconocer referéndums, supuestamente vinculantes, en los cuales la mayoría se expresó en contra de la re-elección (Schamis 2018).

No obstante a ello, han surgido en la región casos asombrosos de tribunales que sí han logrado detener el impulso presidencial de cambiar la constitución para facilitar el re-eleccionismo. Algunas Cortes han impedido el que se eliminen las prohibiciones (Costa Rica 2000, Honduras 2009, Guatemala 2011); otras han impedido la re-elección indefinida (Colombia 2010).

El caso de Colombia (2010) es tal vez el más asombroso de América Latina ya que el presidente Álvaro Uribe contaba con un nivel de popularidad casi sin precedentes en la historia de la región (alrededor del 80 por ciento) y, sin embargo, las Cortes fallaron en su contra. Uribe por su parte aceptó el fallo, lo cual es otro gran hito latinoamericano.

El caso Colombia contrasta con el caso de Manuel Zelaya en Honduras, que no aceptó el fallo que recibió en su contra y con lo cual provocó el famoso golpe de Estado del 2009. El caso de Costa Rica fue de poca duración, ya que bajo la siguiente administración, el ejecutivo (Pacheco) consiguió que las Cortes aprobaran la re-elección.

Otro caso indirectamente relevante pero que igualmente resalta el papel trascendental que las Cortes pueden cumplir para impedir la reelección es el arresto de Lula en Brasil en 2018. El expresidente Lula era candidato oficial para las elecciones presidenciales del 2018. Adulado internacionalmente, se hallaba a la delantera en las encuestas. Pero su intento de volver a la presidencia fue frustrado por las Cortes. Gracias a esfuerzos investigativos, las Cortes y los fiscales brasileños fueron capaces de abrir no uno sino siete casos judiciales contra Lula, todos vinculados a su

era como presidente. Como dice Malamud (2018), Lula fue a la cárcel “por sentencia y no por sospecha,” luego de haber sido encontrado culpable de dos cargos. Es un caso dramático de un ente judicial yéndose en contra de la opinión pública y de una figura prácticamente intocable que logró sacar, por vía legal y pacífica, a un expresidente que buscaba la re-elección (Vargas Llosa 2018).

Perú, otro país donde los expresidentes tienen el derecho a la re-elección, ha sido también escenario de activismo judicial contra el re-eleccionismo por parte de expresidentes. Una vez más, las Cortes han usado el tema de la corrupción para detener el re-eleccionismo. Cuatro de los expresidentes peruanos se hallan en la cárcel o enfrentan problemas judiciales, con lo cual quedan prácticamente inhabilitados a ser re-electos: Ollanta Humala y su esposa, presos; Alan García, bajo investigación; Alejandro Toledo, prófugo; Alberto Fujimori preso hasta el 2018 (CNN en español 2017).

Cabe hacerse la pregunta contra-fáctica: ¿hubieran actuado con igual firmeza las Cortes si no existiera la posibilidad del re-eleccionismo alterno? No cabe duda que tanto en Brasil como en Perú, el activismo judicial contra expresidente estuvo motivado por la posibilidad de una re-elección de expresidentes.

El punto principal es que el debate de la re-elección en algunos países ha servido como una especie de oportunidad para que las Cortes den un salto institucional. Es decir, las Cortes usan estas oportunidades para intentar adquirir y ejercer un poco más de independencia y fortaleza ante los designios presidenciales o de los expresidentes. Cuando los presidentes están en el cargo, las Cortes son más propensas a actuar si son lo suficientemente independientes del poder ejecutivo, si el ejecutivo tiene baja popularidad, o si hay suficiente oposición proveniente del partido de gobierno. Cuando se trata de expresidentes, las Cortes actúan con mayor facilidad y firmeza, pero siempre y cuando haya casos de corrupción contra el expresidente.

Los partidos políticos de oposición y de gobierno

¿Qué necesitan las Cortes para dar este salto heroico de oponerse a un presidente, sobre todo con un tema tan vital para un presidente como lo es el reeleccionismo? Los estudios de Gretchen Helmke (2005) sobre el comportamiento de las Cortes en Argentina demuestran que las mismas son actores estratégicos. Ante temas controversiales en los que tienen que decidir si oponerse o no al presidente, las Cortes suelen tomar el pulso, no sólo de la opinión política, sino también, de la oposición. Si la oposición está unida con un tema y en ascenso, se da la posibilidad de que las Cortes y la oposición formen una especie de coalición tácita.

Este argumento se comprueba con el tema de la re-elección: En Costa Rica (2000), Colombia (2010), Honduras (2009), Guatemala, las Cortes fueron capaces de oponerse a la re-elección porque existía un claro apoyo por parte de los partidos de oposición, que se hallaban unidos con este tema y gozando de cierto ascenso político.

Los partidos de oposición no son los únicos que importan. También importan los partidos de gobierno. La mayoría de los casos de fracaso se trata de presidentes cuyos partidos de gobierno sufren una división interna profunda con respecto al tema de la re-elección.

Estas divisiones no ocurren en todos los casos. Se dan primordialmente en partidos de gobierno que no son creaciones nuevas o entidades altamente dependientes del presidente, sino que, por el contrario, tienen larga data institucional en el país—es decir, lo más institucionalizados (Kouba 2016).

Un modo sencillo de medir si un partido de gobierno tiene larga data institucional en el país es preguntarse si han aportado presidentes al país con anterioridad al presidente de turno. De los 9 casos de cambio constitucional fracasado, seis ocurren en situaciones en las que el partido de gobierno tenía historial de expresidentes (Argentina 1998, Argentina 2013, Costa Rica 2000, Honduras 2009, Panamá 1998, Paraguay 2007). Y si contamos a Paraguay 2011, en el que el partido de Fernando Lugo gobernaba en coalición con el PLRA, los casos suben a siete. En contraste, de los 12 casos de éxito, todos salvo tres presidentes (Carlos Menem en la Argentina, Pacheco en Costa Rica, e Hipólito Mejía en la República Dominicana) vienen de partidos que nunca aportaron otros presidentes al país—es decir, son partidos de gobierno con poca institucionalidad ajena al presidente de turno.

Esto no es coincidencia. Los partidos de gobierno que tienen un legado histórico en el país mayor que el del propio presidente tienen mayor institucionalidad y, por lo tanto, mayor posibilidad de generar facciones alternativas al presidente. Estas facciones suelen tener interés en alcanzar la presidencia y, por lo tanto, no se aprestan automáticamente a permitirle al presidente de turno la facultad para extenderse en el poder. En estos casos, existe entonces la posibilidad de que facciones ajenas al presidente actúen como poderes de veto, capaces de movilizarse en contra del presidente ya bien haciendo campaña pública en contra de la movida presidencial, colaborando inclusive con la oposición y, por supuesto, dándoles señales a las Cortes de que cuentan con su apoyo si desean detener al presidente.

Conclusión

La experiencia de América Latina demuestra que el factor principal que ha permitido los cambios constitucionales a favor el re-eleccionismo es la popularidad del presidente. No todos los presidentes populares procuran realizar ese cambio, pero la mayoría de los que lo logran cuenta con altos niveles de popularidad.

Hay excepciones: en algunos casos, vemos presidentes populares que fracasan; en otros casos, también contados, de presidentes poco populares que consiguen su objetivo. En estos casos excepcionales, suelen ser las Cortes y los propios partidos de gobierno, los actores que terminan decidiendo el asunto.

Se dan dos modalidades de veto. Las Cortes tienen mayor probabilidad de oponerse victoriosamente al presidente cuando los partidos de oposición están unidos y ascendentes. Los partidos de gobierno tienen mayor probabilidad

de éxito si tienen más antigüedad política que el presidente. Es decir, para las Cortes, las alianzas tácitas con partidos son vitales; para los partidos de gobierno, la división interna es lo que más cuenta, lo cual de por sí, paradójicamente, es producto de institucionalidad previa.

Por último, se pudiera decir que el intento re-eleccionista de presidentes y expresidentes ha llevado a muchos presidentes a querer socavar la independencia de las Cortes. Pero a veces, casi milagrosa y accidentalmente, ese mismo impulso reeleccionista ha estimulado a las Cortes a dar la pelea, con lo cual, se logra expandir la fortaleza institucional de algunos tribunales de la región.

Agradezco la ayuda de mis estudiantes por su labor de investigación: Taylor Wilson, Samuel Seham, Mariela Figueroa, Lorenzo Villegas, y James Fahey.

Bibliografía

CNN en español. 2017. "Perú: ¿Qué pasa con los expresidentes de Perú? 5 tienen líos con la justicia, 14 de julio, <http://cnnespanol.cnn.com/2017/07/14/peru-expresidentes-escandalos-judiciales/#0>

Corrales, Javier. 2018. *Fixing Democracy: Why Constitutional Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America*. (Oxford University Press).

Corrales, Javier. "Can Anyone Stop the President? Changes in Term Limits in Latin America." *Latin American Politics and Society* 58, 3 (Summer).

Corrales, Javier. "Constitutional Rewrites in Latin America, 1987-2009." En Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4th Edition (Johns Hopkins University Press): 13-47.

Corrales, Javier and Michael Penfold. 2014. "Manipulating Term Limits in Latin America." *Journal of Democracy* 25, 4 (October): 157-168.

Ginsburg, Tom, James Melton y Zachary Elkins. 2010. "On the Evasion of Executive Term Limits" (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 328).

Helmke, Gretchen. 2005. *Courts Under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.



Kouba, Karel. 2016 "Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America / Institucionalización de partidos y la eliminación de los límites a los mandatos presidenciales en América Latina." *Revista de Ciencia Política* (Chile) 36, 2: 433–457.

Malamud, Andrés. 2018. Brasil es hoy una democracia tutelada. *La Nación* (Argentina), 11 de abril.

Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Penfold, Michael, Javier Corrales, y Gonzalo Hernández Jiménez. 2014. "Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina." *Revista de Ciencia Política* (Chile) 34, 3: 537-559.

Serrafero, Mario Daniel. 1997. *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 1997.

Schamis, Héctor. 2018. La finitud del poder. *El País*, 15 abril, https://elpais.com/internacional/2018/04/15/actualidad/1523744012_091903.html

Vargas Llosa, Mario. 2018. Lula bajo Rejas. *El País*, 13 abril, https://elpais.com/elpais/2018/04/13/opinion/1523620881_400713.html

NOTA: La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras.