

EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA
Y DEL PRESIDENCIALISMO EN LA EXPERIENCIA
RECIENTE DE LOS PAISES SUDAMERICANOS

Francisco José Eguiguren Praeli

El "presidencialismo" es un rasgo distintivo de los gobiernos latinoamericanos, teniendo como principal característica la acentuada concentración personal del poder y del liderazgo político en el Presidente de la República, electo mediante el voto popular directo. A menudo ello ha afectado el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en especial cuando el Presidente cuenta con el respaldo de una mayoría parlamentaria que, si bien le facilita el gobierno, impone escasos límites o control a sus actos. De allí que haya sido frecuente señalar que para afianzar la democracia en los países de la región, se requiera reformar el régimen político para moderar significativamente dicho presidencialismo o, al menos, corregir sus excesos.

Durante las tres últimas décadas, se ha producido un indudable afianzamiento de la estabilidad democrática en la gran mayoría de países de Sudamérica, que se manifiesta en la realización periódica de procesos electorales bastante confiables, de donde surgieron gobiernos legítimamente electos, por la mayoría del voto popular, que lograron culminar su mandato. Ello ha permitido una continuidad electoral democrática sin precedentes en la experiencia política de la región, evidenciada en la ausencia de los antes frecuentes golpes de estado, a cargo de militares o de civiles en alianza con éstos. El hecho de que durante este lapso también hayan existido algunos pocos casos, aunque por tiempo breve, de regímenes de facto en ciertos países, constituye sólo una excepción que no afecta a la tendencia general antes señalada.

Pero este positivo avance en la continuidad electoral democrática y en la apertura del espectro político, mediante la participación y acceso al poder de fuerzas políticas de izquierda (frecuentemente excluidas o ilegalizadas en el pasado), se ha dado en el marco del simultáneo fortalecimiento del ya tradicional Presidencialismo Latinoamericano, con sus consabidos riesgos para el funcionamiento de las instituciones democráticas. El rasgo más relevante de dicho fortalecimiento ha sido la incorporación de la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República, mediante la realización de reformas constitucionales o el dictado de una nueva Constitución, promovidas por el gobernante de turno, quien así pudo conseguir ser elegido para un nuevo mandato presidencial.

De allí que pese a esta significativa estabilidad democrática electoral, el funcionamiento concreto de las instituciones democráticas en los países sudamericanos ha tenido grados y matices distintos en cada caso, en función de las particulares estructuras sociales, políticas y económicas imperantes en cada país. A continuación presentaremos y analizaremos el proceso de incorporación constitucional en los países sudamericanos de la reelección presidencial inmediata y

del sistema de elección del Presidente de la República por el sistema de segunda vuelta, formulando también algunas reflexiones sobre sus efectos e implicancias.

La incorporación constitucional de la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la república.

Como es sabido, los países latinoamericanos, tras obtener su independencia de la dominación colonial e instaurar nuevas repúblicas, acogieron un régimen de gobierno de tipo presidencial, inspirados en el instaurado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Cabe tener presente que en dicho país, a fin de evitar la concentración del poder presidencial o el riesgo de su perpetuación en el cargo, posteriormente se estableció que el Presidente sólo podría ejercer hasta dos mandatos consecutivos, es decir, la posibilidad de reelección presidencial inmediata por una sola vez.

Pero a diferencia de los Estados Unidos, en muchos de los países latinoamericanos sus sucesivas constituciones fueron incorporando al régimen presidencial diversas instituciones propias de los regímenes parlamentarios, tales como la necesidad del refrendo ministerial para la validez de los actos y decisiones presidenciales, la existencia de un Consejo de Ministros dentro del Poder Ejecutivo, como instancia deliberativa y de aprobación para ciertas materias de gobierno; llegándose en algunos países a incluir la posibilidad de interpelación y censura de los ministros por el parlamento. Es evidente que en esta determinación incidió la negativa experiencia política vivida en muchos países latinoamericanos, donde predominaban gobiernos de facto y golpes de estado, el autoritarismo y la arbitrariedad como práctica gubernamental, la concentración personal del poder en el presidente y su intención de perpetuarse en el poder. Así, la introducción de elementos parlamentarios en el régimen presidencialista imperante buscaba frenar los excesos del poder presidencial.

Paradójicamente, la incorporación en el diseño constitucional del régimen político de algunos elementos parlamentarios en el régimen presidencial, producida en muchos de los países latinoamericanos, no logró consolidar el papel moderador buscado frente a los excesos y distorsiones en el funcionamiento del gobierno presidencial, ni impidieron la configuración del Presidencialismo Latinoamericano. Ello quizás debido al fuerte arraigo popular alcanzado por la institución presidencial, al peso de la prolongada tradición política autoritaria y a la debilidad o carencia de un sistema democrático y pluralista de partidos políticos.

Otra de las medidas adoptadas en muchas constituciones de los países latinoamericanos, apartándose del esquema norteamericano, fue la restricción a la posibilidad de permitir la reelección inmediata del Presidente, exigiendo cuando menos el transcurso de un período de gobierno para una nueva elección. Se trataba de una reacción explicable frente a las frecuentes dictaduras que se mantenían en el poder por muchos años en países del continente, sea sin realizar elecciones o recurriendo a ellas en forma amañada y fraudulenta.

No obstante, a partir de la década del 90 del siglo pasado se inició un movimiento en la dirección opuesta en la mayoría de países de Sudamérica, estableciendo la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República, por una sola vez. Para ello, casi siempre, quien ejercía la presidencia promovió la reforma constitucional, o también la aprobación de una nueva Constitución, que habilitaban específicamente esta eventualidad.

Quizás el primer intento exitoso en Sudamérica de establecer la factibilidad de la reelección presidencial inmediata, por una sola vez, se dio en el Perú, con la Constitución de 1993, impuesta por la mayoría imperante en el órgano constituyente, ligada al Presidente Alberto Fujimori. Dicho gobernante fue elegido en 1990 para un mandato de cinco años, sin reelección inmediata, según la Constitución de 1979. Para promover su reelección, Fujimori dio un autogolpe de estado, en abril de 1992, con el apoyo de la cúpula militar, convocándose luego a un congreso constituyente que aprobó la Carta Política de 1993, cuyo artículo 112° (abandonando la tradición política peruana) disponía: *"El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones."*

Al amparo de dicha norma constitucional, Fujimori culminó su mandato hasta 1995 y luego pudo postular para ser reelecto, por amplio margen de votos, para un segundo período consecutivo, de 1995 al 2000. Sin embargo, al igual que poco después sucedería en otros países sudamericanos en situación similar, el oficialismo sostuvo que el nuevo mandato presidencial en curso no era una reelección inmediata sino un "primer mandato", admitiendo entonces la posibilidad de que Fujimori pueda volver a postular para un tercer mandato consecutivo (la cuestionada re-reelección), como si se tratara de la primera reelección inmediata. Para este afecto, el Congreso, dominado por la mayoría oficialista, aprobó la denominada "ley de interpretación auténtica", que permitió la indebida reelección de Fujimori en el 2000, para un nuevo período hasta el 2005, en un proceso acusado de fraudulento.

No obstante, al hacerse de conocimiento público groseros casos de corrupción del régimen, Fujimori se vio obligado a anunciar que recortaría su mandato a solo un año y convocaría a nuevas elecciones, en las que no participaría. Poco después, en noviembre del 2000, aprovechando un viaje al exterior, fugó del país y renunció a la presidencia. Tras la caída del régimen fujimorista, el Congreso aprobó la reforma constitucional del artículo 112°, mediante la ley N° 27365, disponiendo: *"El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones."**

En el caso de Argentina, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989 - 1995), se aprobó la reforma constitucional de 1994, que introdujo la posibilidad de la reelección presidencial inmediata por una sola vez (Art. 90°) y redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años. Bajo este nuevo marco, Menem fue reelecto para el período 1995 - 1999. Posteriormente, tras el gobierno del Presidente Néstor Kirchner, su esposa, Cristina Fernández de Kirchner fue electa Presidenta para el período 2007 - 2011, siendo luego reelecta para un nuevo mandato, del 2011 al 2015.

En el caso del Brasil, la Constitución de 1988 estableció un mandato presidencial de 5 años, sin reelección inmediata; sin embargo, una reforma constitucional de 1998 redujo el mandato presidencial a cuatro años y admitió la reelección inmediata por una vez. Fue así que el Presidente Fernando Henrique Cardoso, que gobernaba el país de 1995 a 1998, pudo ser reelecto para un nuevo mandato, de 1999 al 2002. Posteriormente, Luiz Inácio Lula da Silva fue elegido Presidente para el período 2003 - 2006, obteniendo luego la reelección para el período 2007 - 2010.

En Venezuela, Hugo Chávez Frías fue electo Presidente en 1999, con amplio apoyo popular y en clara expresión de rechazo ante el desprestigio del sistema político y sus partidos tradicionales. Con este sustento político, el Presidente Chávez convocó a una asamblea constituyente, que aprobó la Constitución de 1999, cuyo artículo 230° establecía un mandato presidencial de seis años, con reelección inmediata por una vez. Tras jurar la nueva Constitución, Chávez fue electo para el período 2001 - 2007, que se consideró posteriormente como un primer mandato, siendo nuevamente reelecto para el período 2007 - 2013.

Cabe mencionar que en el 2007, Chávez sometió a referéndum popular una reforma amplia de la Constitución venezolana, una de cuyas normas buscaba introducir la posibilidad de reelección presidencial inmediata indefinida, con la

evidente intención de propiciar su permanencia prolongada en el poder. Si bien la reforma constitucional fue desaprobadada en el referéndum, en el año 2009 se convocó a un nuevo referéndum específicamente para habilitar la reelección presidencial inmediata por una vez, lo que si resultó aprobado. Gracias a ello, el Presidente Chávez volvió a postular y fue reelegido en el 2013 para un nuevo período, pero por su delicado estado de salud falleció poco después sin poder asumir el cargo.

En Colombia, el Presidente Álvaro Uribe fue elegido para gobernar del 2002 al 2006. Pero una reforma constitucional del artículo 197°, aprobada mediante el acto legislativo 2310, del 2004, habilitó el ejercicio de la presidencia hasta por dos períodos consecutivos, precisando que quien ejercía el cargo antes de la vigencia de esta reforma, sólo podría ser elegido para un único nuevo período presidencial. Con este sustento, Uribe pudo postular y ser reelecto para gobernar del 2006 al 2010. Y si bien luego pretendió, como había ocurrido en otros países, que se interpretara su nuevo mandato en curso como el "primero", para buscar una nueva reelección a la culminación del mismo, esta posibilidad fue descartada por la Corte Constitucional.

En Bolivia, el Presidente Evo Morales fue elegido para el período 2006 - 2010, La nueva Constitución, aprobada mediante referéndum popular en el 2009, dispone en su artículo 87° que el mandato presidencial es de cinco años y que cabe la reelección inmediata por una sola vez. Con esta base, el Presidente Morales fue reelecto para el período 2010 - 2015.

Finalmente, en el Ecuador el Presidente Rafael Correa Delgado fue electo en el 2007, convocando poco después a una asamblea constituyente, en la que obtuvo amplia mayoría. La nueva Constitución del 2008, en su artículo 144°, establece un mandato presidencial de cuatro años, con la posibilidad de la reelección inmediata por una sola vez. A su amparo, fue electo para un nuevo mandato del 2009 al 2013, siendo reelecto para el período 2013 - 2017. También aquí el mandato ejercido antes de la reforma constitucional no fue computado para efectos de las siguientes dos reelecciones consecutivas.

En definitiva, la mayoría de los países de Sudamérica (7 de 10) establecieron durante las últimas décadas, mediante reforma constitucional o una nueva Constitución, la posibilidad de reelección presidencial inmediata por una sola vez; cronológicamente, fueron los casos de Perú, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador. Posteriormente, en el Perú, mediante una reforma constitucional luego de la caída del gobierno de Fujimori, se eliminó esta norma,

retornando al sistema tradicional de exigir para una nueva elección del Presidente el que haya transcurrido al menos un período presidencial.

Actualmente, además del Perú, la reelección presidencial inmediata está prohibida por la Constitución de Chile, que establece un mandato de cuatro años (antes era de seis) según la reforma del 2005; y en el Uruguay, con un mandato de cinco años. En estos casos, el ex Presidente sólo podrá postular a una nueva elección luego de transcurrido, al menos, un período presidencial. Esta restricción es más estricta en el Paraguay, donde la Constitución (en el Art. 229º) establece un mandato presidencial de cinco años y prohíbe no sólo la reelección inmediata sino cualquier nueva elección de un ex Presidente. En Latinoamérica, este último criterio sólo es compartido también en México (donde la Constitución de 1917 estableció la elección del Presidente por una sola vez, con la prohibición absoluta de cualquier nueva elección), en Guatemala y Honduras.

Cabe destacar que la aprobación de una norma constitucional que habilite la posibilidad de reelección presidencial inmediata por una sola vez, sea mediante reforma constitucional o una nueva Constitución, fue siempre promovida por un Presidente en ejercicio, que se benefició con la misma y quedó habilitado para postular y obtener la reelección inmediata. Para ello sin duda resultó decisivo el apoyo popular de que disfrutaba el gobernante y la mayoría que ostentaba en el parlamento o en la asamblea constituyente convocada. Estos fueron los casos de los presidentes Fujimori en Perú, Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Chávez en Venezuela, Uribe en Colombia, Morales en Bolivia y Correa en el Ecuador. Basados en este nuevo marco constitucional, también obtuvieron la reelección inmediata los presidentes Lula da Silva, de Brasil, y Cristina Fernández, de Argentina. Un dato político importante, es que todos los presidentes Sudamericanos que postularon a la reelección inmediata triunfaron en las elecciones y la consiguieron.

Si bien la posibilidad de habilitar la reelección presidencial inmediata indefinida no está contemplada en ninguna Constitución de los países de Sudamérica, hubo un intento del Presidente Chávez de implantarla en Venezuela, en el 2007, pero el referéndum popular rechazó la propuesta global de reforma constitucional, que incluía dicha norma. Lo que existe, entonces, en una mayoría de países sudamericanos, actualmente seis de diez, es la posibilidad de reelección presidencial inmediata por una sola vez. Puede decirse que con ello se ha terminado por acoger, a diferencia del pasado, la fórmula adoptada desde hace muchos años atrás en los Estados Unidos de Norteamérica.

Pero a pesar que la normativa constitucional adoptada en estos países autoriza sólo hasta dos períodos presidenciales consecutivos, muchos de los gobernantes lograron imponer como interpretación que el mandato ejercido durante la reforma constitucional que promovieron, que los habilitaba precisamente para postular a la reelección presidencial inmediata, no sea considerado como tal, computándose como "primer mandato" el iniciado luego de la nueva elección producida tras la reforma. Por esta vía, presidentes como Fujimori, Chávez y Correa han podido obtener más de dos reelecciones consecutivas. En cambio, los presidentes Menem y Uribe intentaron hacer lo mismo, pero no fueron habilitados para realizar la nueva postulación en busca de una tercera reelección.

El hecho de que en la mayoría de constituciones sudamericanas se exija como requisito para postular a la Presidencia de la República, además de ser nacional del país por nacimiento, el haber cumplido los 30 ó 35 años, sea al momento de la elección o postulación, edad relativamente baja en función del promedio actual de vida, permite que los presidentes se puedan mantener en actividad política por un período de tiempo significativo. Si a ello se suma la tendencia al caudillismo y la tradición presidencialista, la incorporación de la reelección presidencial inmediata, por una vez, o de una elección futura del ex presidente, transcurrido al menos un período presidencial, encuentra un sustento político y social propicio. Esta situación reciente contrasta con la tendencia pasada, que buscó impedir, a nivel constitucional, la reelección presidencial inmediata por la experiencia de regímenes dictatoriales o autoritarios prolongados, que impidieron el desarrollo de la democracia en el continente.

La elección del presidente de la república mediante el sistema de segunda vuelta.

La exigencia de que para lograr la presidencia de la república no baste con obtener la más alta votación en la elección, sino que se requiera alcanzar una mayoría absoluta, como la mitad más uno del total de los votos, tiene como antecedente constitucional más conocido el caso de Francia. Allí, si ninguno de los candidatos obtiene más de la mitad de los votos, se produce necesariamente una segunda votación donde dirimen los dos candidatos más votados en la primera vuelta. Este sistema de elección mediante "segunda vuelta", denominado "ballotage", se contempló en la Quinta República Francesa, aunque tiene antecedentes previos en dicho país.

Su utilización en la Quinta República respondía a una clara intención política

conservadora: dificultar el triunfo electoral de la izquierda, que aunque ganara la primera vuelta, no alcanzaría la mitad más uno de los votos, realizándose una segunda vuelta entre las dos fuerzas políticas más votadas, lo que permitiría una "alianza" anti izquierda de las distintos grupos de derecha, que conseguirían finalmente el triunfo. Este sistema produjo el resultado deseado en varias ocasiones, salvo cuando pudo lograr el triunfo la izquierda encabezada por Francois Mitterrand (electo en 1981 y reelecto hasta 1995) y, más recientemente, Francois Hollande, ganador de las elecciones presidenciales en Francia en el 2012.

En Sudamérica, durante las últimas décadas diversas constituciones han incorporado también, con algunas variantes, el sistema de segunda vuelta para la elección del Presidente de la República. En favor de la segunda vuelta se suele argumentar que es una forma de fortalecer la legitimidad del régimen político y del Presidente de la República, exigiendo para obtener la presidencia lograr más de la mitad del total de los votos, sea en primera vuelta o en la segunda, ostentando así una mayoría absoluta de respaldo del conjunto de los sufragios. Con ello se quiere evitar la llegada al gobierno de fuerzas políticas que, aunque puedan haber ganado la elección, cuenten con una mayoría simple de votos que resulta escasa o poco representativa dentro del conjunto, constituyéndose así en una "primera minoría" política. Se sostiene, entonces, que un Presidente que no haya alcanzado una mayoría absoluta de votos, carece de suficiente legitimidad para gobernar, propiciando la debilidad del régimen político o su eventual inestabilidad.

Quienes cuestionan la conveniencia de adoptar el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial, sostienen que la democracia es el gobierno de una mayoría, que para ser representativa no tiene por qué ser una mayoría absoluta entre el conjunto de los participantes. Para ello existe el principio de alternancia en el poder, que permite gobernar a quien obtuvo simplemente la mayoría de votos en la elección. La mayoría absoluta de los votos, que se logra en la primera votación o en la segunda vuelta, al competir sólo dos candidatos, refleja una mera "mayoría matemática", que no se traduce necesariamente en una mayoría política real ni consistente. Y es que la experiencia indica que el voto "sincero" del elector es el que expresa en la primera votación, viéndose obligado en la segunda vuelta a escoger entre dos candidatos que pueden no ser los suyos, optando por dar su apoyo electoral a alguien a quien no respalda verdaderamente. La segunda vuelta contribuye a polarizar al electorado entre dos opciones, y suele propiciar pactos políticos "anti naturales" o meramente coyunturales entre las fuerzas políticas, con el objetivo de impedir el triunfo de un rival, o de permitir, a quienes no alcanzaron a pasar a la segunda vuelta, votar escogiendo a quien consideran el "mal menor".

En Sudamérica, actualmente cinco países exigen obligatoriamente lograr una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos para alcanzar la Presidencia de la República; de no obtenerse esta votación, se requerirá realizar una segunda vuelta entre los dos candidatos que recibieron las mayores votaciones en la primera vuelta. Estos son los casos del Perú, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

En el Perú, la Constitución de 1979 incorporó la exigencia de obtener más de la mitad de los votos válidamente emitidos para acceder a la Presidencia de la República; si ningún candidato lo lograba en la primera votación, se recurre a una segunda vuelta entre los dos candidatos que consiguieron las mayores votaciones. No obstante, la propia Constitución dispuso que este sistema de elección no sería de aplicación en los comicios previstos para el año 1980, sino que se implementaría recién en las elecciones presidenciales de 1985. La vigente Constitución Peruana de 1993 recoge esta misma exigencia, en el artículo 111°; esta norma señala expresamente que para determinar esta mayoría no se computarán los votos nulos o en blanco. La segunda vuelta se realizará a los 30 días de difundido los resultados oficiales de la primera vuelta.

En Brasil, la Constitución de 1988 dispone que para ser electo Presidente se requiere obtener la mayoría absoluta de los votos; de no alcanzarse ésta, se procederá a una segunda elección, entre los dos candidatos más votados, ganando quién obtenga la mayoría simple. En Colombia, el artículo 190° de la Constitución establece que el Presidente de la República será elegido por la mitad más uno de los votos; si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En Chile, el artículo 26° de la Constitución señala que el Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Similar criterio contiene la Constitución del Uruguay, cuyo artículo 151° establece que el Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, por mayoría absoluta de votantes. Si ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría exigida, se celebrará una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas.

Otros tres países sudamericanos, Argentina, Bolivia y Ecuador, contemplan también la exigencia de obtener más de la mitad de los votos para acceder a la Presidencia de la República, con la previsión de una segunda vuelta si ningún candidato lo logra en la primera votación. Sin embargo, esta exigencia se ve fle-

xibilizada, resultando innecesaria en ciertos supuestos, donde bastará el triunfo en la elección, a pesar de no alcanzar el ganador la mayoría absoluta, siempre que obtenga una votación significativa y una diferencia ostensible sobre sus rivales.

Así, en Argentina no será necesaria la segunda vuelta, según prevé el artículo 97° de la Constitución, cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos. Otro supuesto en que también puede evitarse la realización de una segunda vuelta, contemplado en el artículo 98° de la Carta Política, es cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido por lo menos el cuarenta por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos.

En Bolivia, el artículo 166° de la Constitución dispone que será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos. Sin embargo, precisa que no se requerirá realizar la segunda vuelta cuando el ganador haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura.

Similar criterio sigue la Constitución del Ecuador, cuyo artículo 165° dispone: *"El Presidente y el Vicepresidente de la República (...) serán elegidos por mayoría absoluta de votos, en forma universal, igual, directa y secreta. Si en la primera votación ningún binomio hubiere logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares, en las elecciones de la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación, si el binomio que obtuvo el primer lugar, alcanzare más del cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el ubicado en segundo lugar. Los diez puntos porcentuales serán calculados sobre la totalidad de los votos válidos."*

Frente a estos ocho países sudamericanos que, con algunos matices y excepciones, contemplan la existencia de una segunda vuelta para la elección del Presidente, sólo en dos Estados se establece el acceso a la Presidencia con el triunfo de una mayoría simple de votos: Son los casos del Paraguay (Art. 230° de la Constitución) y de Venezuela (Art. 228° de la Constitución).

En este panorama, es cierto que la exigencia de una mayoría absoluta de votos para alcanzar el cargo de Presidente de la República, hace mucho más difícil la posibilidad de triunfo de un candidato en la primera votación, y torna casi inevitable la segunda vuelta. Las excepciones a la segunda vuelta previstas en países como Argentina, Bolivia o Ecuador, cuando un candidato obtiene en la primera vuelta una mayoría simple significativa, superior al cuarenta por ciento, y una distancia superior a diez puntos sobre el segundo más votado, parece una alternativa menos onerosa desde el punto de vista político.

Considero que la obligatoriedad de la segunda vuelta puede llevar a serias distorsiones políticas, como la derrota de quien obtuvo una mayoría muy significativa de votos en la primera vuelta y una clara diferencia sobre el segundo contendor. Así sucedió en el Perú, en las elecciones del 2006, cuando Ollanta Humala fue derrotado por Alan García en la segunda vuelta, gracias a la conformación de un "acuerdo" electoral anti progresista. Algo similar casi estuvo a punto de volver a ocurrirle al propio Humala en las elecciones del 2011, pero esta vez ello no sucedió y repitió, aunque en forma muy ajustada, el triunfo obtenido en la primera vuelta.

La exigencia de una mayoría absoluta de votos para ganar las elecciones presidenciales, suele convertir a la primera votación en una suerte de mero proceso de "descarte", donde el objetivo fundamental de los candidatos es quedar entre los dos primeros para pasar a la segunda vuelta, donde todo se decidirá. Esta situación ha favorecido que en Chile, por ejemplo, desde el inicio del proceso electoral se conformen bloques o frentes entre las fuerzas políticas para la conformación de la fórmula presidencial, a fin de tener mayor seguridad de llegar a la segunda vuelta. Algo totalmente distinto ha sucedido en el Perú, tanto por el multipartidismo existente como por la gran debilidad orgánica de la mayoría de partidos.

Reflexiones finales.

Consideramos que la habilitación de la reelección presidencial inmediata por una sola vez, no tiene por qué estimarse como necesariamente positiva o negativa. Más que una valoración en abstracto de la misma, corresponde evaluar la conveniencia o inconveniencia de su incorporación constitucional en atención a la realidad política y a la experiencia electoral de cada país.

La reelección presidencial inmediata se convierte en un incentivo y un "premio" político para el gobernante, cuya gestión ha logrado el respaldo popular, a

la par de permitir la continuidad de un programa gubernamental cuya ejecución puede requerir un lapso mayor que la duración del mandato presidencial. Su funcionamiento no ha tenido objeción en los Estados Unidos y tampoco ha merecido mayores observaciones en diversos países sudamericanos, donde pudo verificarse la legitimidad de los procesos electorales y que el Presidente reelecto gozaba del respaldo de una mayoría de votos. Es ello lo que debe exigirse y evaluarse para determinar si la reelección presidencial inmediata resulta adecuada o no en un país, y no el grado de simpatía o rechazo que el analista o el opinante pueda tener respecto a un determinado candidato o a la orientación política de su gobierno. Claro está, siempre que tal reelección y gobierno se desenvuelvan dentro de la vigencia del sistema democrático.

Consideramos que la reelección presidencial inmediata, por una sola vez, no se constituye en una amenaza para el sistema democrático cuando el sistema político imperante en el país garantiza la existencia del pluralismo y de reglas de juego democráticas, de procesos electorales limpios e igualitarios, con órganos electorales independientes y confiables. Por el contrario, la inexistencia de estas condiciones políticas democráticas básicas, convierte a la reelección presidencial inmediata en muy perjudicial e inconveniente, como quedó evidenciado en el Perú, durante la reelección del régimen autoritario de Fujimori, para citar un ejemplo concreto.

Lo que si parece recomendable es que la reelección presidencial inmediata, allí donde se admita, deba restringirse a una sola vez, descartando la posibilidad de su carácter indefinido; este es el criterio acogido en todos los países de Sudamérica que la han incorporado en sus constituciones. Ello nos parece positivo por evitar la tentación personalista de "perpetuación" en el poder, riesgo latente en el Presidencialismo Latinoamericano. Cabe señalar que esta reelección presidencial inmediata, por una sola vez, resulta mucho más explicable en mandatos presidenciales de corta duración, de cuatro o hasta cinco años, lo que contrasta con el caso de Venezuela, donde el mandato presidencial es más extenso.

Como ya hemos anotado, todos los presidentes sudamericanos que intentaron la reelección inmediata, luego de conseguir previamente la aprobación de reformas de la Constitución para habilitarla, tuvieron éxito y la consiguieron. Han sido los casos de Fujimori en Perú, Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Chávez en Venezuela, Uribe en Colombia, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador. Luego, bajo el marco constitucional ya existente, también la lograron Lula en Brasil y Cristina Fernández en la Argentina. Para justificar la adopción de esta reelección presidencial inmediata, por una sola vez, en general se argumentó la necesidad de

continuidad en el poder del Presidente, por un nuevo mandato consecutivo, para que prosiga la ejecución del programa de gobierno o las reformas propugnadas. En todos los casos, resultó decisivo el respaldo popular con que entonces contaba el gobernante.

Si bien esas reelecciones presidenciales no tuvieron objeción sustantiva sobre la legitimidad del resultado electoral, indudablemente contribuyeron a fortalecer el liderazgo caudillista del Presidente reelecto y la tendencia a la personalización del poder. Esta identificación entre la continuidad del proyecto gubernamental y la necesaria permanencia de un mismo Presidente, explica el uso frecuente, en varios de los países sudamericanos, de interpretaciones de la norma constitucional que permitieron "sacarle la vuelta" a la previsión de reelección presidencial inmediata solo por una vez, consiguiendo en los hechos lograr más de dos mandatos consecutivos. Estos fueron los casos de los presidentes Fujimori, Chávez y Correa, así como del frustrado intento de Uribe.

A la luz de la experiencia de los procesos electorales de reelección presidencial inmediata, un aspecto que si requiere ser observado y regulado con detalle, a fin de garantizar reglas mínimas de igualdad electoral, es el control a la actuación del Presidente en ejercicio candidato a la reelección inmediata. Ello demanda, por ejemplo, impedir el uso o aprovechamiento por éste de recursos públicos o del aparato gubernamental, en favor de su campaña. Hay quienes sugieren que durante la campaña debería prohibirse la participación del Presidente-candidato en la inauguración de obras públicas o en actos de gobierno que puedan utilizarse con fines políticos. Si bien esta observación parece razonable, para evitar la parálisis del gobierno en curso podría evaluarse, por ejemplo, la conveniencia de contemplar una norma que disponga que al producirse la inscripción de la candidatura del Presidente que postula a la reelección inmediata, necesariamente éste deba dejar el cargo en manos del Vicepresidente y quedar apartado de cualquier función de gobierno.

Mención especial creemos que merece el caso de Chile, por orientarse en una dirección claramente diferente a esta reelección inmediata del Presidente. Y es que en este país, debido a que existe la prohibición constitucional de la reelección presidencial inmediata, la continuidad en el poder de un mismo grupo político o de un programa gubernamental, ha podido darse mediante mandatos consecutivos de distintos presidentes (Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet), todos ellos pertenecientes a la misma coalición política, la alianza denominada de la Concertación. Por esta vía se ha fortalecido la institucionalidad política y el sistema de partidos, antes que la personalización del poder presidencial. Algo similar, aunque por un lapso

aún menor, se viene dando en el Uruguay. En cambio en el Perú, bajo una similar regulación constitucional que prohíbe la reelección presidencial inmediata, las tres últimas elecciones, luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori, fueron ganadas por agrupaciones políticas diferentes a la del Presidente saliente.

En cuanto a la exigencia de obtener la mitad más uno de los votos para alcanzar la presidencia de la república y el obligatorio recurso a la segunda vuelta, cuando ello no ocurre en la primera elección, situación prevista en las constituciones de Perú, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, la existencia de esta institución no nos parece que ofrezca un aporte significativo o indispensable para la consolidación democrática. Y es que requerir una mayoría tan elevada para ganar la presidencia en la primera votación, no sólo torna casi inevitable la segunda vuelta sino que no se compece con la realidad política imperante en nuestros países, donde prima el multipartidismo o al menos no existe únicamente dos partidos nacionales importantes.

En todo caso, encontramos más razonable y práctica la fórmula prevista por las constituciones de Argentina, Bolivia y Ecuador, que, a pesar de exigir también obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos, permite evitar la realización de la segunda vuelta cuando el ganador de la primera elección obtuvo una mayoría significativa, sea del cuarenta o el cuarenta y cinco por ciento de los votos, y más de diez puntos de ventaja sobre el segundo candidato más votado.

En cambio, la estipulación de que para ganar la presidencia baste obtener una mayoría simple, sin establecer una cifra mínima de votos, como sucede en los casos de Venezuela y Paraguay, puede recibir algunas dudas u objeciones. Y es que si bien cumple con el requisito democrático de que gobierne quien obtenga la mayoría de votos, puede tender a propiciar la proliferación de agrupaciones políticas, o favorecer que se obtenga la presidencia con una mayoría demasiado exigua y poco representativa, que puede ocasionar la debilidad política del nuevo gobierno o, eventualmente, la ingobernabilidad debido a la composición del parlamento.

Otro aspecto que revela la inconsistencia de la segunda vuelta para la elección presidencial, y que relativiza notablemente su utilidad, es que ésta sólo se aplica para la elección del Presidente de la República, pero no para el Congreso. De este modo, puede ocurrir, y a menudo ha sucedido, que la supuesta legitimidad política que brindaría al Presidente haber obtenido más de la mitad del total de los votos válidos, sea en primera o en segunda vuelta, no necesariamente ha ido aparejada de que disponga de una mayoría absoluta de parlamentarios en el Congreso, ya que la conformación política definitiva de este órgano queda esta-

blecida con la primera votación. Y si bien se nos podrá decir que esta mayoría parlamentaria podrá conseguirse ulteriormente mediante alianzas y acuerdos, no menos cierto es que ello también puede lograrse en el caso de un Presidente que haya ganado sin obtener la mayoría absoluta de votos. Incluso ello le será más necesario en este último supuesto. Con lo cual, la segunda vuelta para la elección presidencial tiene un efecto más simbólico que políticamente efectivo o útil para la legitimidad del gobernante elegido.

Finalmente, al margen de estas reflexiones sobre las implicancias de la reelección presidencial inmediata y la exigencia de una segunda vuelta para la elección del Presidente, lo cierto es que en muchos de los países sudamericanos existe una gran debilidad orgánica e institucional de los partidos políticos. Estos suelen ser, más bien, agrupaciones constituidas en torno a la figura de un líder o caudillo, situación que se acentúa cuando éste es el Presidente de la República. Ello no sólo limita o debilita las posibilidades de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, sino que explica la tendencia manifiesta a incorporar la reelección presidencial inmediata, al menos por una vez consecutiva, lo que termina contribuyendo al fortalecimiento del Presidencialismo imperante en Latinoamérica.

Resumen

El trabajo analiza como el fortalecimiento de la democracia electoral en los países de Sudamérica ha supuesto también el reforzamiento del presidencialismo, evidenciado en la incorporación constitucional de la posibilidad de reelección presidencial inmediata en la mayoría de países de la región.

Abstract

The paper analyzes how the strengthening of the electoral democracy in the countries of South America has also supposed the reinforcing of the presidentialism, demonstrated in the constitutional incorporation of the possibility of immediate presidential re-election in most of countries of the region

Palabras clave

Presidencialismo - reelección presidencial inmediata - segunda vuelta electoral - democracia.

Keys words

Presidentialism - immediate presidential re-election - second round voted - democracy.