

CAPÍTULO SEXTO

LA TENTACIÓN REELECCIONISTA
EN AMÉRICA LATINA: REFORMAS POLÍTICAS
PARA PROLONGAR O RESTRINGIR EL MANDATO
PRESIDENCIAL (1977-2021)

Fabián Alejandro ACUÑA VILLARRAGA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado de la cuestión: reelección presidencial en América Latina y sus reformas*. III. *Caracterización de las reformas reeleccionistas en América Latina*. IV. *Reelección indefinida*. V. *Vías de reforma que habilitan la reelección*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La reelección presidencial ha sido un tema sensible en América Latina. Una perspectiva de largo aliento permite identificar que en los diseños institucionales que marcaron el tránsito de regímenes no democráticos a otros más pluralistas, algunos países de la región restringieron total o parcialmente la posibilidad de reelección con la intención de desactivar cualquier prolongación de un mandatario/a en el poder y dinamizar la alternancia como mecanismo de consolidación democrática (Serrafero, 2011: 225). En la ac-

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Versiones previas fueron presentadas en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020 y en el Seminario Permanente “Reformas Electorales y Democracia”, el 9 de noviembre de 2020, ambos organizados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Agradezco los comentarios y sugerencias de los asistentes de estos eventos y al equipo de #ObservatorioReformas por sus valiosos insumos.

tualidad, los países de la región han realizado reformas institucionales, que en su mayoría se orientan a revertir los impedimentos para la postulación de mandatarios/as en ejercicio. Ellos y sus coaliciones políticas son los principales activadores de estas iniciativas de reforma para beneficio propio (Došek, 2018: 74, Acuña 2015: 85, Buquet, 2007: 47). En algunas ocasiones, cuando se vieron obligados a dejar el poder, quienes les sucedieron procuraron revertir las reformas reeleccionistas y generar nuevas restricciones a otras posibilidades de reelección.

Este trabajo busca identificar las reformas políticas orientadas a permitir, ampliar o restringir la reelección presidencial y sus mecanismos de aprobación en dieciocho países de América Latina entre 1977 y 2022.² Según la información disponible en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), se han llevado a cabo alrededor de 239 reformas político-electorales en los países de la región en por lo menos una de las dimensiones que evalúa el Observatorio. De todos esos cambios, 34 (14%) han estado relacionados con la reelección presidencial, lo que indica que es un tema de interés y recurrente para el análisis cuando se piensan las reformas en la región.

En América Latina se ha dado una intensa dinámica reformista acerca de la reelección presidencial. En quince países se ha transitado por diferentes regulaciones, que van desde la prohibición absoluta hasta la reelección indefinida o con medidas intermedias, como la reelección no consecutiva con o sin límites de postulación, así como la reelección consecutiva (Serrafero, 2011: 236; Treminio, 2013: 69). Sólo México, Guatemala y Paraguay han mantenido inalteradas sus regulaciones acerca de la reelección, aunque esto no ha sido por falta de iniciativas, sino por falta de consensos para el cambio institucional.

Los procesos de reformas políticas relacionadas con la prohibición (o no) de la reelección son diversos. Los cambios pueden tener una dirección expansiva, porque habilitan la reelección o amplían los periodos de postulación; una dirección contractiva, que limita las posibilidades de postulación o restringen definitivamente la opción de reelección a presidentes/as, y una tercera dirección, identificada como inercial, debido a que algunos países no han modificado su regulación (Treminio, 2013: 79).³ Las reformas reeleccionistas han sido motivadas para beneficiar al que está en el poder, para impedir el

² Los países incluidos en esta investigación son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ La “modalidad inercial” no implica reforma en ningún sentido. Como el centro del análisis son las reformas políticas para permitir o restringir, esa modalidad no será incorporada en el presente estudio.

retorno al poder de algunos/as mandatarios/as que gozaron de importantes niveles de aceptación del electorado, lograron influencia importante en el órgano legislativo y en —no pocas— ocasiones, influencia en la rama judicial, entre otros.⁴

El texto se estructura en cuatro secciones. En la primera sección, se rescatan los principales aportes de la literatura comparada para el entendimiento del fenómeno reeleccionista en la región. En la segunda sección, se propone una caracterización de las diferentes reformas reeleccionistas en América Latina, identificando la modalidad y el tipo de reforma, teniendo presente si se trata de una reforma de carácter expansiva o contractiva (Treminio, 2013: 79).⁵ En la tercera, se hace referencia a los canales y condiciones necesarios a través de los cuales se aprueba la reforma reeleccionista, y en la última sección se presentan algunas reflexiones para complejizar el debate.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA Y SUS REFORMAS

El contexto latinoamericano se ha caracterizado por el constante cambio en las reglas de juego que regulan la competencia política y la repartición, limitación o (des)equilibrio del poder (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016; Levitsky y Murillo, 2009). Estudiosas y estudiosos del tema han concentrado su atención en las elecciones presidenciales de la región y en sus procesos de reforma. Sin embargo, al tratarse de un tema tan dinámico, hace que diferentes análisis requieran de una constante actualización de sus datos —no propiamente en sus conclusiones— en la medida en que las iniciativas de cambio institucional que tienen relación con la reelección aún suponen discusiones en las diversas legislaturas y cortes en diferentes países latinoamericanos.

Un primer núcleo de estudios se concentró en entender el surgimiento y proliferación de reformas e iniciativas reeleccionistas en la región y sus riesgos, además de caracterizar el tipo de reforma, los periodos habilitados para reelegirse y los canales y mecanismos a través de los cuales se desarrollaron dichas reformas (Carey, 2003; Serrafiero, 2009 y 2011; Treminio, 2013; Zovatto, 2009 y 2014). Sus hallazgos prendieron las alarmas y cuestionaron las implicaciones de las reformas en términos de concentración de poder y

⁴ Cuando llevan más tiempo en el poder y han logrado incidir en la composición política de las altas cortes (Pérez Liñan *et al.*, 2019; Helmke y Ríos, 2010), esto incide en las vías y mecanismos por el que fueron aprobadas las diferentes reformas.

⁵ Freidenberg y Došek (2016) también las identifican como expansiva o restrictiva, pero los conceptos cumplen la misma función que para Treminio (2013).

estabilidad de la democracia en una región caracterizada por la debilidad e inestabilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009). Un segundo grupo de estudios identificó algunos factores, que permitían la aprobación de las reformas reeleccionistas, como el tipo de coalición, mayorías y partidos, en qué condiciones y contexto político impulsa la reforma, y qué tipo de reforma se consigue, ya sea para permitir, ampliar o restringir la reelección (Freidenberg y Došek, 2016; Kouba, 2016; Acuña, 2015; Penfold, Corrales y Hernández, 2014; Treminio, 2013; Buquet, 2007).

Teniendo en cuenta que las reformas políticas no se logran como iniciativas individuales, sino que requieren la confluencia de diferentes intereses para su concreción, Buquet (2007) propone un modelo de cambio institucional según la coalición que origina la reforma; en este sentido, identifica dos tipos de coaliciones: la decadente o ascendente. El primer tipo de coalición es aquella que está “en declive”, está perdiendo aceptación en el electorado y tiene pocas expectativas de mantener el poder, por lo cual tiene incentivos para proponer “reformas incluyentes” que le permitirán seguir teniendo participación en la competencia política, aunque en un futuro próximo no se encuentre en el poder, pero pueden permitirle mantenerse en el juego político. El segundo tipo de coalición, “ascendente”, es aquella que recién llega al poder con altos niveles de legitimidad y tiene fuertes incentivos para procurar “reformas excluyentes” que le permitan mantener el poder por un largo tiempo en detrimento de sus competidores y cerrando con ello la competencia política (Buquet, 2007: 41).

Entre las reformas incluyentes, Buquet identifica a la elección de mayoría relativa, periodo de mandato corto (cuatro años) y la prohibición de reelección, mientras que entre las reformas excluyentes se encuentran la doble vuelta, los periodos largos (seis años) y la reelección indefinida, que ponen obstáculos y aleja a los sectores opositores del poder. Frente a la reelección, Buquet afirma que “todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez y Uribe) que resultaron reelectos en todos los casos” (Buquet, 2007: 47), promoviendo obstáculos para aquellos sectores políticos que les eran adversos.

En términos de cambio institucional, Acuña (2015) analiza la manera en que los presidentes de los países andinos (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia), con altos niveles de aceptación en el electorado y con mayorías en el Poder Legislativo, buscaron “desatarse los amarres institucionales”⁶ para eliminar

⁶ La figura de “desatarse los amarres” retoma la propuesta de análisis de Jon Elster que presenta la analogía de la historia de “Ulises y las sirenas” cuando pidió a su tripulación que lo ataran al mástil de la nave para que cuando escuchara el canto de las sirenas no se lanzara al

las restricciones y permitir la prolongación de su mandato. Algunos de estos presidentes que se vieron obligados a dejar el poder tuvieron como respuesta por parte de quienes les sucedieron, el restablecimiento de las restricciones a la reelección como medida de equilibrio de poder o para evitar el retorno de los expresidentes populares, como ocurrió en Perú (2000), Colombia (2014) y recientemente en Ecuador (2018) (Acuña, 2015: 85).

En un estudio comparado de cuatro casos entre 2014 y 2015, Došek (2018: 58) presenta las reformas expansivas (República Dominicana y Honduras) entendidas como aquellas que permiten o amplían la reelección y reformas restrictivas (Colombia y Brasil)⁷ que buscaron prohibir o poner límites a la reelección, señalando que estas reformas se caracterizaron por atender intereses de corto plazo y un accionar estratégico-electoral por parte de la coalición que la impulsan (Došek, 2018: 74). En un esfuerzo similar, Corrales (2018), además de revisar los casos de reformas reeleccionistas exitosos, también tiene en cuenta iniciativas fallidas cuando los presidentes manifestaron la intención de reforma pero no lograron concretar la iniciativa, o bien ellos solos “abandonaron sus esfuerzos”.

Desde otra perspectiva, destaca el estudio de Penfold, Corrales y Hernández (2014: 548-549), quienes identifican una alta tasa de éxito cuando un presidente en ejercicio compite por la reelección, razón por la cual los consideran invencibles. El estudio de Kouba (2016: 452-453) propone un modelo teórico y sugiere que a mayor institucionalización del partido del presidente/a, es menos probable que procure promover reformas que habiliten la reelección.

Treminio (2013: 75-77) establece una clasificación muy relevante para el análisis de las reformas reeleccionistas al señalar que éstas pueden tener diferentes orientaciones (expansiva, contractiva e inercial), pero además identifica cuatro vías que han sido utilizadas para habilitar o restringir la reelección presidencial en América Latina: la legislativa, la jurisdiccional, cuando las altas cortes emiten un pronunciamiento, a través de una asamblea constituyente, y la vía del referéndum o mecanismos de democracia directa.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS REFORMAS REELECCIONISTAS EN AMÉRICA LATINA

Una buena parte de las Constituciones que marcaron el tránsito a los regímenes democráticos contemplaban entre sus principales reformas la restricción a

mar; así, Elster explica el constitucionalismo como compromisos previos que atan institucionalmente a los actores para atender los “cantos de sirena” cuando están en el poder (Elster, 1984).

⁷ Esta última iniciativa de reforma no se materializó.

la reelección y/o limitación al periodo de gobierno del Poder Ejecutivo, con la intención de prevenir mandatos prolongados y concentración de poder en el presidente. El periodo entre 1977 y 2021 ha sido muy dinámico en la medida en que se presentaron 44 iniciativas de reforma reeleccionista, de las cuales 34 han sido reformas efectivas. El #ObservatorioReformas ha identificado reformas relacionadas con la habilitación, ampliación o restricción de la reelección presidencial en dieciocho países, cuestión que motivó a Zovatto (2009) a identificar al fenómeno como la “nueva ola reeleccionista”.⁸

La literatura especializada propone una caracterización de las reformas reeleccionistas a partir de cuatro criterios: *a)* el tipo de reelección, que va de la prohibición absoluta hasta la reelección ilimitada o indefinida; *b)* el tipo de modificación a la reelección, que se presenta como expansiva, cuando habilita la reelección o permite más periodos, cuando restringe la posibilidad de reelección y/o limitación de periodos; *c)* ligado a lo anterior, las reformas expansivas Buquet (2007) las entiende como reformas excluyentes, y las contractivas, como reformas incluyentes, y *d)* el último criterio hace referencia a la vía o proceso por el que fue tramitada la reforma: vía legislativa, judicial, cambio constitucional o vía referéndum (tabla I).

TABLA I. VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN DE LA REFORMA REELECCIONISTA

<i>Variable</i>	<i>Característica</i>	<i>Fuente</i>
Tipo de reelección	- Prohibición a reelección. - Reección alterna. - Reección inmediata. - Reección ilimitada.	Treminio (2013)
Tipo de modificación a la reelección	- Expansiva o contractiva (restric-tiva).	Došek (2018) Treminio (2013)
Tipo de reforma	- Excluyente (coalición ascendente). - Incluyente (coalición decadente).	Buquet (2007)
Proceso de reforma	- Legislativo. - Judicial. - Constitucional. - Referéndum.	Treminio (2013)

FUENTE: elaboración propia.

⁸ Sumando los intentos de reformas reeleccionistas que no llegaron a concretarse o fallidas, la cifra sube a 44 iniciativas de reforma (Corrales, 2018). El estudio sólo tiene en cuenta las reformas que llegaron a materializarse.

Las reformas que procuran la reelección presidencial proponen cuatro modalidades de reelección, que van desde la prohibición absoluta, la reelección indefinida, la reelección inmediata por una sola vez y abierta, la reelección inmediata, por una sola vez y cerrada y la reelección no inmediata (Serrafero, 2011). La tabla II muestra estas modalidades de reelección que en la actualidad se encuentran en los países de la región.

TABLA II. MODALIDADES DE REELECCIÓN

<i>Reelección indefinida</i>	<i>Reelección inmediata</i>	<i>Reelección no inmediata o alterna</i>	<i>Prohibición absoluta</i>
Venezuela (6) Nicaragua (5) Bolivia (5)*	Argentina (4) Ecuador (4)* Brasil (4) Honduras (4)*	Costa Rica (4) Chile (4) Perú (5) El Salvador (5) Panamá (4) Uruguay (5)	Guatemala (4) México (6) Paraguay (5) Colombia (4)*

* Reformas recientes.

FUENTE: Treminio (2013: 64);⁹ Serrafero (2011); Zovatto (2014); Acuña (2015). Entre paréntesis, el número de años del periodo presidencial.

Entre las modificaciones más recientes se encuentra la reelección indefinida de Nicaragua (2014), la de Bolivia (2018) cuando el Tribunal Supremo Electoral (TSE) habilitó al presidente Evo Morales para presentarse de manera indefinida a la reelección, argumentando que era parte de sus derechos humanos¹⁰ y luego de haber sido negada esta posibilidad con el referendo de 2016 (BBC News, 2018), donde el electorado votó (51.3%) negativamente esa opción (Welp y Lissidini, 2016; BBC News, 2016).

En Honduras, que tradicionalmente se encontraba entre los países que contemplaban la prohibición absoluta luego de un intento para consultar al pueblo para modificar la restricción, que le valió a Manuel Zelaya una salida

⁹ Treminio (2013: 64) simplifica a cuatro tipos de reelección (prohibición, reelección alterna, reelección inmediata y reelección ilimitada) la clasificación original de Serrafero (2011: 229) que presentaba cinco tipos de reelección: 1) reelección sin límites (indefinida); 2) reelección inmediata por una sola vez y abierta; 3) reelección inmediata por una sola vez y cerrada; 4) reelección no inmediata, abierta o cerrada, y 5) prohibición absoluta.

¹⁰ Referente a la discusión de la reelección presidencial como un derecho humano, la Comisión de Venecia se pronunció de manera contundente en el “Informe sobre los límites a la reelección” aprobado en su 114a. Sesión plenaria, al manifestar que los límites a la reelección “no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos” ni de los electores (Comisión de Venecia, 2018: 27).

traumática del poder. En ese escenario, la Corte Suprema revirtió en 2015 la prohibición de reelección para permitirle al presidente Juan Orlando Hernández presentarse a reelección, recurso que el presidente Hernández utilizó de manera exitosa.

En Colombia, luego de un segundo intento de modificación para que fuera habilitada una nueva postulación del entonces presidente Uribe, lo cual se vio frustrado por la Corte Constitucional en 2010, el presidente Juan Manuel Santos —después de ser reelecto— propuso con éxito la reforma constitucional en 2015, que denominó la “reforma de equilibrio de poderes”, que buscaba eliminar la reelección presidencial, restableciendo el diseño de la Constitución de 1991 (Acuña, 2015: 85; *El Tiempo*, 2010).

La modificación más reciente tuvo lugar en Ecuador, y fue promovida por el presidente Lenin Moreno, sucesor del expresidente Rafael Correa, y de quien había sido su vicepresidente. Moreno, una vez elegido presidente, emprendió un camino similar a Santos en Colombia, cambió su orientación política y buscó modificar la enmienda a la Constitución que permitía la reelección indefinida para ubicarse entre los países que permitían la reelección consecutiva por una sola vez; esto lo hizo a través de una consulta popular; de esta forma se cerraba la posibilidad de una nueva postulación del expresidente Correa (*El País*, 2018).

Los países más dinámicos en términos de reformas reeleccionistas son Ecuador, Nicaragua y República Dominicana, cada uno con cuatro reformas (tabla III). Los dos primeros han procurado reformas expansivas para permitir la reelección presidencial en tres ocasiones, mientras Nicaragua hace parte de las reformas reeleccionistas restrictivas, cuando la presidenta Violeta Barrios de Chamorro en 1995 eliminó la posibilidad de reelección, que luego el entonces presidente Daniel Ortega nuevamente habilitó una vez que llegó a la Presidencia.

En Ecuador, el gobierno de Lenin Moreno (1917-2001), de una forma contractiva a las anteriores reformas, deshabilitó la posibilidad de reelección indefinida y truncó la posibilidad de retorno al poder del exmandatario Correa a través de una consulta popular en 2018. En República Dominicana, la dinámica ha sido de reforma y contrarreforma, con igual número de iniciativas expansivas y restrictivas desde 1978.

En Colombia y Panamá, que han presentado tres episodios de reforma, tras algunas reformas expansivas, han derivado a reformas contractivas a la reelección. En Colombia, después de la reforma expansiva que permitió la reelección del expresidente Uribe en 2006 y un intento fallido de una nueva modificación para procurar una nueva reelección, en 2015 se decidió volver a la eliminación absoluta de reelección (reforma contractiva) como se había establecido inicialmente en la Constitución de 1991 (Acuña, 2015: 85). En

Panamá, aunque se permite la reelección, se aleja la posibilidad después de dos periodos intermedios (reforma contractiva), lo que ha generado que desde la habilitación ningún presidente se ha reelegido.

TABLA III. NÚMERO DE REFORMAS POR PAÍS
 Y TIPO DE REFORMA REELECCIONISTA

<i>País</i>	<i>Número de reformas</i>	<i>Expansiva (excluyente)</i>	<i>Descripción (mandatario/año)</i>	<i>Restringida (incluyente)</i>	<i>Descripción (mandatario/año)</i>
Argentina	2	2	- Luego de un periodo (Bignone 1983). - Luego de un periodo y un periodo intermedio para otra vez (Menem 1994).	—	—
Bolivia	2	2	- Inmediata (Morales 2009). - Indefinida (Morales 2016).	—	—
Brasil	1	1	- Inmediata por un periodo (Cardoso 1997).	—	—
Colombia	3	1	- Inmediata por un periodo (Uribe 2005).	2	- No reelección (Constitución 1991). - No reelección (Santos 2015).
Costa Rica	1	1	- Luego de dos periodos (Pacheco 2003).	—	—
Ecuador	4	3	- Luego de un periodo (Alarcón 1998). - Inmediata por única vez (Correa 2008). - Indefinida (Correa 2015).	1	- Inmediata por un periodo (Moreno 2018).
El Salvador	2	1	- Luego de un periodo (Magaña 1983).	1	- Luego de dos periodos (Funes 2014).
Guatemala	1	—	—	1	- No reelección (Constitución 1985).
Honduras	1	1	- Inmediata por única vez (Hernández 2015).	—	—

<i>País</i>	<i>Número de reformas</i>	<i>Expansiva (excluyente)</i>	<i>Descripción (mandatario/año)</i>	<i>Restrictiva (incluyente)</i>	<i>Descripción (mandatario/año)</i>
Nicaragua	4	3	- Inmediata por única vez (Ortega 1987). - Luego de un periodo (Ortega 2010). - Indefinida (Ortega 2014).	1	- No reelección (Barrios de Chamorro 1995).
Panamá	3	2	- Luego de dos periodos intermedios (De la Espriella 1983). - Inmediata (Balladares 1998).	1	- Luego de dos periodos intermedios (Moscoso 2002).
Paraguay	2	1	- Inmediata e indefinida (Stroessner 1977).	1	- No reelección (Rodríguez 1992).
Perú	2	1	- Inmediata y un periodo (Fujimori 1993).	1	- Luego de un periodo (gobierno de transición 2000).
República Dominicana	4	2	- Inmediata por única vez (Mejía 2002). - Inmediata por una sola vez (Medina 2015).	2	- No reelección (Balaguer 1994). - Luego de un periodo (Fernández 2010).
Venezuela	2	2	- Inmediata (Chávez 1999). - Indefinida (Chávez 2009).	—	—
<i>Total de reformas</i>	34	23	—	11	—

FUENTE: elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioReformas.

IV. REELECCIÓN INDEFINIDA

En cuatro países de la región (Paraguay, Nicaragua, Venezuela y Ecuador), los mandatarios procuraron reformas para permitir con éxito la reelección indefinida. Alfredo Stroessner en Paraguay promovió la reforma que permitiría la reelección inmediata e indefinida en 1977 (reforma expansiva) (López, 2012: 215); sin embargo, la Constitución de 1992, que marcó la transición a la democracia, en ese año promovió una reforma que revertiría esta medida, prohi-

biendo la reelección, reforma que permanece hasta hoy (reforma contractiva) (López, 2012: 218). En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega en todas las ocasiones que llegó al poder reformó las reglas de juego para permitir la reelección, hasta que en 2014 por la vía del Tribunal fue habilitado a la reelección indefinida (reforma expansiva).

Otro país andino donde se activaron reformas a la reelección fue Venezuela, en la Constitución de 1999, que se impulsó durante el primer mandato del presidente Hugo Chávez. En ese momento fue permitida la reelección inmediata (expansiva); una vez que el presidente terminó los dos periodos que le fueron autorizados por esta nueva carta constitucional, buscó la reelección indefinida, luego de impulsar un referendo que se constituyó en su primera derrota electoral en 2007. En un nuevo intento por vía refrendataria, en 2009 consiguió ser habilitado para la reelección indefinida (expansiva), ampliando la posibilidad a cualquier cargo de elección popular (Acuña, 2015: 83).

Al presidente Rafael Correa de Ecuador le ocurrió algo similar, en la medida en que la Constitución de la cual fue impulsor (2008) permitió la reelección inmediata por una sola vez (expansiva); pero luego de ejercer como presidente en los periodos autorizados, apoyado en su mayoría en el Legislativo, promovió una reforma a la Constitución que permitiera la reelección indefinida (expansiva) para todos los cargos de elección popular, que desde luego le favorecía como presidente en ejercicio (Acuña, 2015: 83).

Para las elecciones generales de 2017, Rafael Correa decidió no postular su nombre a la reelección, y en su lugar postuló a Lenin Moreno, quien lo había acompañado en la vicepresidencia; éste fue elegido en una competencia reñida, pero una vez que llegó al poder, hizo un cambio en su orientación política y se ubicó en oposición al expresidente Correa y su proyecto político; una evidencia de ello fue la consulta popular que impulsó en 2018, donde buscaba limitar la reelección presidencial a una sola vez (contractiva) con el objetivo de que el expresidente no tuviera posibilidad de volver a presentarse.

V. VÍAS DE REFORMA QUE HABILITAN LA REELECCIÓN

La región ha sido dinámica en términos de cambio institucional para permitir-restringir la reelección presidencial; pero estas reformas se han llevado a cabo por diferentes medios, que según Treminio (2013, 75-77) han sido principalmente cuatro vías: legislativa, jurisdiccional, a través de una nueva Constitución o vía referéndum.¹¹ La tabla IV presenta un panorama de las vías

¹¹ “La primera es la vía legislativa, en donde se plantea una reforma parcial, o bien una nueva Constitución política. En segundo lugar, la vía jurisdiccional, en la cual una Corte con capacidad interpretativa se pronuncia sobre la legalidad del artículo. La tercera es el reempla-

por las que se han generado reformas a la reelección que propone Treminio (2013), relacionado con el tipo de reforma que se emprende.

TABLA IV. VÍAS QUE SE HAN UTILIZADO PARA LAS REFORMAS REELECCIONISTAS

<i>Tipo de reforma</i>	<i>Legislativa</i>	<i>Jurisdiccional</i>	<i>Constituyente</i>	<i>Referéndum</i>
Reformas expansivas-excluyentes	Reelección indefinida. Ejecutivo: varios periodos en el poder y mayorías en el Congreso. Ejemplos: Ecuador (2011) y Venezuela (2009).	Apelan a DDHH del candidato y elector. Rama judicial cooptada (Helmeke y Ríos, 2010). Ejemplos: Bolivia 2016 (TSE), Nicaragua 2014, Honduras 2014 (CS) y Costa Rica 2006 (CS).	Constituciones en democracia (después de los noventa). Ampliación del periodo presidencial y reelección. Ejemplos: Perú (1993); Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).	Cuando se ha buscado ampliar la reelección ha sido rechazada. Ejemplos: Venezuela (2007) y Bolivia (2016).
Reformas restrictivas-incluyentes	Legislativos más independientes. Limitan la reelección o la permiten con restricciones. Ejemplo: Colombia (2015).	Comisión de Venecia (2018): la reelección no es un derecho humano.	Constituciones de transición a la democracia. Restringen la reelección, o la limitan, permiten alternancia. No reelección: Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991), Paraguay (1992) y República Dominicana (1993). Con restricción: Argentina (1994), Chile (1980), Ecuador (1998), Salvador (1983) y Perú (1979).	Restringir la reelección. Ejemplo: Ecuador (2018).

FUENTE: elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioReformas y Treminio (2013).

zo total de la Constitución mediante una Constituyente, y la última es la vía del referéndum, con la cual se consulta directamente a los ciudadanos si están de acuerdo, ya sea con la nueva Carta Magna o con realizar una enmienda parcial en la materia” (Treminio, 2013: 74).

Teniendo en cuenta la clasificación de Treminio (2013) acerca de las vías de reforma a la reelección y el tipo de reforma, en el mecanismo legislativo de reforma se identifican dos escenarios: *a)* los Congresos desde donde se promueven reformas excluyentes (ampliación de la reelección indefinida) se ubican en el mismo rango de legislativos con importante influencia por parte del Ejecutivo: Ecuador (2011), Nicaragua (2014), Venezuela (2009) se trata de presidentes que gozaban de amplias mayorías en las urnas y en los Congresos; *b)* las enmiendas tramitadas por un Legislativo más independiente o una asamblea constitucional, como la de Colombia en 1991, que procuraron buscar limitar la reelección o permitirla con restricciones.

La segunda vía de reforma que indica Treminio (2013) es la vía judicial. Ante la prolongación del mandato de algunos presidentes/as, la rama judicial tiende a estar copada por el Ejecutivo (Helmke y Ríos, 2010), de esta manera ayudan a favorecer a las y los presidentas/es en sus decisiones; algunos casos ya han sido mencionados, como la decisión habilitante del TSE para permitirle a Evo Morales una cuarta postulación a pesar de la negativa de la ciudadanía a través de un referendo (Welp y Lissidini, 2016). No se puede perder de vista que en algunos casos la frustración de la eliminación de restricciones reeleccionistas se debe a tribunales y jueces que tomaron decisiones en contra de iniciativas que favorecerían a presidentes altamente populares (Cárdenas y Corredor, 2018).

En Nicaragua, una decisión judicial que apelaba a la vulneración de los derechos humanos del presidente habilitó a Daniel Ortega para la postulación indefinida; esto mismo sucedió en Honduras con el presidente Juan Hernández, donde la Corte Suprema revirtió la tradicional prohibición de reelección con argumentos similares aludiendo a los derechos humanos, y el *come-back* político de Oscar Arias Sánchez, quien después de una década fue habilitado para poder postularse nuevamente gracias a una decisión judicial.

Esta vía ha sido objeto de debate en la medida en que se apela a la posibilidad de reelección como un derecho humano en dos direcciones: el derecho al candidato a postular nuevamente su nombre para ser elegido y el derecho al elector para elegir la persona que prefiera, si es un candidato que se le impide postular su nombre a reelección. Al respecto, Salmorán, siguiendo a la Comisión Europea para la Democracia (conocida como “Comisión de Venecia”), manifiesta que la reelección no es un derecho humano al que los candidatos y electores puedan apelar, cuando las Constituciones previamente establecen la prohibición (Salmorán Villar, 2018).

La tercera vía de reformas a la reelección tiene origen en nuevas Constituciones, y de igual forma se puede dividir en dos: *a)* aquellas que marcan

el tránsito de la dictadura a la democracia. Donde no hubo dictadura se dieron cambios constitucionales en la primera mitad de la década de 1990, y *b*) las posteriores al cambio de Constitución de 1999 en Venezuela, que en la interpretación de Zovatto (2014) fue la que abrió la puerta a la ampliación del periodo presidencial y de reelección a través de una nueva carta, a la que se debería añadir la temprana Constitución de Fujimori (1993), que va en la misma dirección.

Las nuevas Constituciones que marcan el tránsito a la democracia se caracterizan por generar reformas tendientes a limitar la reelección, y en algunas ocasiones a restringirla totalmente, como en México (1917), Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991), Paraguay (1992), República Dominicana (1993); otras Constituciones permiten la reelección con restricciones, luego de por lo menos un periodo de intermedio, como en Argentina (1994), Bolivia (1967), Brasil (1946), Chile (1980), Ecuador (1998), Salvador (1983), Haití (1987), Perú (1979), Uruguay (1967), entre otras. Si bien aquí se evidencia —como lo indica Buquet (2005)— que las reformas que ponen límites a la reelección buscan ser más incluyentes, en la medida en que permiten la participación de más actores y rotación del poder.

El segundo momento de nuevas Constituciones (Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009) comienza con la Constitución de Perú de 1993, posterior al autogolpe del presidente Alberto Fujimori (1992), que habilita la reelección de forma inmediata, pero luego de hacer uso de las dos elecciones que le eran permitidas. De esa manera, hizo uso de lo que denominó “interpretación auténtica”,¹² indicando que los periodos comenzarían a contar a partir de la expedición de la nueva carta constitucional, y de esta manera el presidente promotor quedaba habilitado a un periodo más de postulación. Este recurso sería utilizado por buena parte de los promotores de nuevos constituyentes y reelecciones subsiguientes, como Chávez, Correa y Morales, en la medida en que promueven ante el electorado y el Congreso una nueva carta constitucional, modifican y habilitan la posibilidad de reelegirse.

Dado que su proyecto político era de largo aliento, entonces entran en una dinámica de proponer nuevas reformas expansivas a la propia Cons-

¹² Ley 26657 “Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, intérpretese auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución”.

titución que ellos mismos promovieron haciendo uso de la “interpretación auténtica”, apelando al Poder Judicial, debido a que por el mandato prolongado que tienen, para ese momento cuentan con una justicia favorable al oficialismo y sus intereses, que se prestan a validar las reinterpretaciones de la carta constitucional.¹³

La última vía de reforma reeleccionista que indica Treminio (2013) es la apelación al pueblo. En ella se encuentran ejemplos contradictorios, ya que ha sido iniciativa de mandatarios que gozan de alta favorabilidad del electorado; pero la respuesta generalmente ha sido contraria a la reelección. Al respecto, se presentan tres ejemplos: primero, en 2007, el presidente Chávez de Venezuela buscó modificar la Constitución Bolivariana de 1999 para que fuera autorizada la reelección indefinida en esa ocasión, el mandatario conoció la derrota en las urnas, cuando 50.7% del electorado le negó la posibilidad de reelección (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; Reuters, 2007); a pesar de anticipar el respeto a los resultados y la voluntad del pueblo consignada en las urnas, emprendió una nueva iniciativa refrendataria, y en 2009 convocó nuevamente al electorado, quien votó favorablemente 54.3% (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; *El Mundo*, 2009).

Segundo, el referendo convocado por Evo Morales en 2016, donde el presidente se vio obligado a convocar referendo para modificar nuevamente la Constitución para habilitar la reelección indefinida, resultado que el presidente se comprometió a respetar (Telesur, 2016); pero como ya se ha mencionado, el electorado votó negativamente, y el presidente fue posteriormente favorecido por una decisión judicial, desconociendo el resultado del referendo.

Un último ejemplo de apelación al pueblo para decidir en temas relacionados con la reelección tuvo otra orientación, debido a que Lenin Moreno, sucesor de Rafael Correa en Ecuador, propuso una consulta popular que, entre otros temas, preguntaba al electorado si querían restringir la reelección indefinida y acotarla a la reelección inmediata por una única vez. De esta manera, cerraba la puerta a una nueva postulación del expresidente Correa. La ciudadanía ecuatoriana votó a favor de la restricción.

¹³ “Puede notarse que las asambleas constituyentes fueron todas seguidas por un referéndum y sus desarrollos estuvieron liderados por los presidentes de la nueva izquierda latinoamericana, quienes en general mantuvieron durante el proceso una relación tensa con el Poder Legislativo (en dos de los casos se llegó a desconocer el Congreso). Por lo tanto, su demostración de fuerza a los otros poderes estuvo asentada en el apoyo popular expresado por los ciudadanos para legitimar la introducción de los cambios institucionales” (Treminio, 2013: 74).

VI. REFLEXIONES FINALES

Los cambios institucionales que habilitan, amplían o restringen la reelección presidencial en América Latina han sido uno de los temas de reforma política recurrente en la región. Sólo tres países no han alterado sus regulaciones acerca del tema, pero el resto, unos quince países, han tenido por lo menos una reforma en este sentido. Los más activos han sido Ecuador, Nicaragua y República Dominicana, cada uno con cuatro reformas relacionadas con la reelección, aunque no siempre en la dirección expansiva.

La evidencia comparada describe una dinámica de reforma-contrarreforma permanente (Došek, 2018: 74), más orientada a favorecer intereses y objetivos de corto plazo de la elite política que está en el poder que pensando en la estabilidad y eficiencia del sistema político. Esto se manifiesta en que la mayoría de las reformas han tenido un beneficiario u objetivo con nombre propio o se ha buscado habilitar su postulación para nuevos periodos para el caso de las reformas expansivas —excluyentes, o se pretende impedir el retorno al poder de un personaje en el caso de las restrictivas— incluyentes.

Esta discusión de alguna manera está relacionada con la concentración del poder y la intención de algunos/as mandatarios/as y sus coaliciones a interpretar la popularidad o apoyo electoral del momento como una autorización para permanecer indefinidamente en el poder y buscar por diferentes vías cambiar las reglas de juego a su favor y a título personal.

Las coaliciones en el poder que procuraron reformas expansivas que buscaron prolongar su estancia en el poder, fijar límites y dificultar la competencia política o alternancia para sectores opositores; como se indicó, en ocasiones consiguieron habilitar la reelección indefinida. Por su parte, las reformas contractivas o que buscaron restringir la reelección, fueron propuestas en contextos de mayor competencia política y, en ocasiones, como lo indica Buquet (2007: 41), fueron iniciativa de coaliciones en declive, que pretendían condiciones favorables así estuvieran fuera del poder.

Se evidencia que diferentes mandatarios/as y/o sus coaliciones, cuando promueven la reforma electoral para prolongar el mandato o habilitar las postulaciones a la reelección, no necesariamente lo hacen pensando en una reforma favorable para el sistema o para la democracia en su conjunto, sino para su propio beneficio, cayendo en la tentación de considerarse indispensable para el bienestar del sistema político, concentrando el poder para prolongar su titularidad en la Presidencia.

Por tal motivo, urge fortalecer las instituciones como un mecanismo para que el sistema político no dependa de personas y, de esa manera, reducir los

incentivos para quienes se consideren indispensables. Si los cambios referidos a la reelección presidencial tuvieran como principio que cualquier iniciativa se aplicara a partir del siguiente periodo, es decir, que no favorecerá al o a la titular de la Presidencia en el momento de la reforma, es posible que se dieran reformas a mediano y largo plazo pensando en el sistema político o, en su defecto, el número de iniciativas para regular la reelección presidencial se reduciría drásticamente.

En este sentido, se identifican diferentes agendas de investigación-acción relacionadas con la reelección en América Latina. Por ejemplo, aquellas que nos permiten preguntar si las reformas reeleccionistas han afectado o no la calidad de la democracia y en qué sentido (positiva o negativamente). A su vez, aún falta entender qué factores inciden en que unos/as mandatarios/as y sus coaliciones caigan en la tentación de activar iniciativas de reforma para habilitar la reelección o permitir la postulación indefinida del mandatorio y en qué condiciones estas iniciativas llegan a ser exitosas y cuándo no. La experiencia comparada enseña que a los gobernantes les interesa permanecer en el poder y, por tanto, sus tentaciones reeleccionistas seguirán siendo objeto de investigación.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA VILLARRAGA, Fabián, 2015, “¿Presidentes desatados? Reección presidencial y cambio institucional en el área andina”, *Análisis Político*, vol. 83, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>.
- BBC NEWS, 2018, “Evo Morales: el Tribunal Electoral de Bolivia lo habilita como candidato presidencial tras haber perdido el referéndum por la reelección”, 5 de diciembre, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46450251>.
- BBC NEWS, 2016, “Bolivia dice «No» en referendo a otra reelección de Evo Morales”, 24 de febrero, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep.
- BUQUET, Daniel, 2007, “Entre la legitimidad y la eficacia. Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16 (1), disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a04.pdf>.
- CÁRDENAS, Ernesto y CORREDOR, Federico, 2018, “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, *Revista de Economía Institucional*

- nal, vol. 20 (38), disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v20n38/0124-5996-rei-20-38-00045.pdf>.
- CAREY, John, 2003, “The Reelection Debate in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45 (1).
- COMISIÓN DE VENECIA, 2018, “Informe sobre los límites a la reelección”, aprobado en su 114a. Sesión plenaria, el 16 y 17 de marzo, disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa).
- CORRALES, Javier, 2018, “¿Pueden las cortes detener el re-eleccionismo?”, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/Javier-Corrales-2018-Reeleccio%CC%81n-presidencial.pdf>.
- DOŠEK, Tomáš, 2018, “Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015. Estrategias e intereses electorales de las élites políticas”, *Revista Derecho Electoral*, vol. 25, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/25/tomas_dosek.pdf.
- El Mundo*, 2009, “Chávez gana el referéndum para perpetuarse en el poder”, publicado el 16 de febrero, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/16/internacional/1234751853.html>.
- El País*, 2018, “Ecuador elimina la reelección indefinida y pone fin a la era Correa”, 5 de febrero, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html.
- El Tiempo*, 2010, “La Corte Constitucional le dijo «no» al referendo reeleccionista. Era Uribe terminará el 7 de agosto”, 26 de febrero, disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/74393>.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina, Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf.
- GUTIÉRREZ, Francisco y ACUÑA VILLAGRARA, Fabián, 2009, “La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia

- (1985-2010)”, *Análisis Político*, vol. 67, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>.
- HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio, 2010, “Introducción”, en HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>.
- KOUBA, Karel, 2016, “Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 36 (2), disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32447083002.pdf>.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, 2009, “Variation in Institutional Strength”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>.
- LÓPEZ, Magdalena, 2012, “Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral”, *Espacio Abierto*, vol. 21 (2), abril-junio, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/122/12222378001.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- PENFOLD, Michael, CORRALES, Javier y HERNÁNDEZ, Gonzalo, 2014, “Los invencibles. La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34 (3), disponible en: <https://scielo.comicyt.cl/pdf/revcipol/v34n3/art02.pdf>.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, SCHMIDT, Nicolás y VAIRO, Daniela, 2019, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016”, *Democratization*, vol. 26 (4).
- REUTERS, 2007, “Chávez pierde el referéndum sobre la reforma de la Constitución”, 3 de diciembre, disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESROD32179620071203>.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, 2018, “La reelección presidencial en América Latina”, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Salmoran_Reeleccion-presidencial-AL-1.pdf.
- SERRAFERO, Mario, 2011, “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, vol. 54, disponible en: http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf.

- SERRAFERO, Mario, 2009, “Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual”, *Boletín de Política Comparada*, vol. 2 (2).
- TELESUR, 2016, “Evo Morales: Si el pueblo dice No al referendo nos iremos callados”, 14 de enero, disponible en: <https://bit.ly/3eRpvQu>.
- TREMINIO S., Ilka, 2013, “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXXI (91), enero-abril, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59830136003.pdf>.
- WELP, Yanina y LISSIDINI, Alicia, 2016, “Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia”, *Bolivian Studies Journal*, vol. 22, disponible en: <https://bsj.pitt.edu/ojs/index.php/bsj/article/view/157/1075>.
- ZOVATTO, Daniel, 2014, “Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina”, *IDEA Internacional*, 12 de febrero, disponible en: <http://www.idea.int/americas/reelection-continuity-and-hyper-presidentialism-in-latin-america.cfm#spanish>.
- ZOVATTO, Daniel, 2009, “Ola reeleccionista en América Latina”, *La Nación*, 12 de agosto, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-ola-reeleccionista-en-america-latina-nid1161230> (fecha de consulta: 8 de abril de 2019).