

## ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA. EL MANEJO PROBLEMÁTICO DE UNA INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA\*

Claudia ZILLA

América Latina es sin duda la región más democrática del antiguo Tercer Mundo. Exceptuando claramente la Cuba de los hermanos Castro y el caso más reciente y complejo de Honduras, que se encuentra en una dudosa “zona gris”, los demás países del subcontinente cumplen al menos con los requisitos impuestos por una definición “delgada” de democracia: en ellos se llevan a cabo regularmente elecciones generales, directas, libres y secretas en un ámbito competitivo y éstas conducen a la alternancia de personas y fuerzas políticas en el gobierno. De un tiempo a esta parte, sin embargo, se ha impuesto en varios países del subcontinente una tendencia electoralista: las elecciones ya no representan sólo un método para la generación de mayorías y, por lo tanto, para la constitución y el control de los órganos representativos, sino que fungen también como instrumento de intervención del gobierno o como mecanismo de presión de la oposición. En muchos casos, además, la práctica del derecho electoral se aleja de la normativa vigente.

### I. EL CASO ARGENTINO: EL ENGAÑO DE LAS “CANDIDATURAS TESTIMONIALES”

Argumentando que los efectos de la crisis financiera y económica mundial exigían una acción gubernamental decidida en un contexto estable y consensual, la presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, firmó a mediados de marzo de 2009 un proyecto de ley con el fin de adelan-

\* Artículo publicado originalmente como SWP-Aktuell 2009/A 30, junio de 2009, por la Fundación Ciencia y Política (Berlín). Para su reimpresión en este libro-homenaje, el texto fue adaptado y actualizado por la autora.

tar por cuatro meses las elecciones parlamentarias nacionales. De llevarse éstas a cabo en octubre, como estaba estipulado originalmente —así la explicación del gobierno— la campaña electoral se extendería demasiado en el tiempo y limitaría la capacidad ejecutiva del gobierno. Esta iniciativa fue finalmente aprobada días después con clara mayoría parlamentaria.

La fragmentada oposición que votó sin embargo en forma bastante concentrada en contra de la anticipación de las elecciones, llevó ante tribunales el caso peculiar de las candidaturas testimoniales. Se llamó así a la postulación de gobernadores e intendentes en funciones encabezando las listas para escaños parlamentarios del oficialista Frente para la Victoria (FPV). En algunos casos, políticos conocidos llegaron incluso a inscribir como candidatos a parientes propios, originalmente lejanos de la política, pero que portaban el mismo apellido y que por ende podían ser “asociados” con ellos y así sumar votos a las listas.

En vísperas de las elecciones y mientras que el presidente del partido de gobierno, Néstor Kirchner (esposo y a la vez predecesor de la actual presidente de la Argentina), demandaba explícitamente de mandatarios y funcionarios de las propias filas su respectiva candidatura testimonial como expresión de apoyo al gobierno, numerosos miembros de la oposición aducían críticamente lo siguiente:

- Puesto que muchos candidatos testimoniales aclararon desde un principio que, en caso de triunfar en las elecciones parlamentarias, renunciarían a tal mandato y se mantendrían en su puesto en el Ejecutivo, se los acusó de fraude electoral.
- Debido a que en la Argentina los congresistas son electos sobre la base de listas cerradas y bloqueadas (listas sábana), las candidaturas testimoniales actuarían como imanes para atraer votos que, a fin de cuentas, acabarían beneficiando a candidatos (por lo general desconocidos) situados más abajo en la lista. A través de esta maniobra engañosa se estaría pervirtiendo el principio de representación y la decisión del elector y la electora.

La Cámara Nacional Electoral llegó a confirmar antes de las elecciones, en segunda instancia y con mayoría de dos tercios, la legalidad de las candidaturas testimoniales. En sus considerandos, la Cámara se refiere a la dificultad fundamental de poder juzgar las intenciones futuras de los actores,

así como a las aseveraciones posteriores de algunos candidatos testimoniales en el sentido de que “eventualmente” sí cambiarían sus funciones ejecutivas por un escaño. Más allá de que renombrados constitucionalistas argentinos pusieron fuertemente en duda la constitucionalidad y legitimidad de estas candidaturas y de las elecciones anticipadas, sus efectos políticos no tardaron en manifestarse.

La Argentina atravesó por una campaña electoral en la que no dominaron los contenidos políticos sino más bien las discusiones sobre el derecho electoral. Representantes del gobierno contribuyeron claramente a la polarización política al recordar en la campaña una y otra vez la crisis Argentina de 2001 y sugerir que el electorado se encontraría ante la alternativa entre fortalecer la mayoría parlamentaria del oficialismo o bien arriesgar la generación de un nuevo caos, contraproducente para el combate eficaz de la crisis financiera y económica.

Las candidaturas testimoniales terminaron por darle un nuevo impulso al personalismo y nepotismo de la política argentina. Ellas son sintomáticas de la falta de democratización de las estructuras partidarias y de la necesidad de una reforma del derecho electoral en Argentina. El hecho de que algunos partidos contemplaron la posibilidad de imitar al FPV en su política de listas y de postular del mismo modo candidatos testimoniales, da fe del bajo grado de compromiso democrático en este país. Por último, el consentimiento por parte de la Cámara de Diputados y de Senadores tanto para el adelantamiento de las elecciones como para la “innovación electoral” de las candidaturas testimoniales contribuye a la pérdida de legitimación y de poder del Congreso dentro del sistema político —un proceso en marcha en muchos países de América Latina—.

## II. EL CASO BOLIVIANO: LA MARATÓN ELECTORAL

El 6 de diciembre de 2009, mientras había elecciones presidenciales y parlamentarias en Bolivia, se celebraban referendos autonómicos en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y en la provincia del Gran Chaco (Tarija). El 4 de abril de 2010 se llevaron a cabo elecciones departamentales y municipales. Este intenso cronograma electoral pudo ser establecido gracias a una ley electoral provisional aprobada por el Congreso el 14 de abril de 2009, a la cual antecedieron enconados

debates entre grupos fieles al gobierno y de la oposición, así como una huelga de hambre del presidente Evo Morales.

Con la entrada en vigor de esta Ley del Régimen Electoral Transitorio, Bolivia alcanza la recta final en una maratón electoral que comenzó en 2005:

- Diciembre de 2005: elección de los prefectos (Poder Ejecutivo de los departamentos), al mismo tiempo que las elecciones presidenciales y parlamentarias nacionales.
- Julio de 2006: plebiscito vinculante para la instauración de un régimen de autonomías regionales en el marco del Estado unitario y elección de los miembros de la Asamblea Constituyente.
- Mayo-junio de 2008: referendos autonómicos en cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija).
- Agosto de 2008: referendo revocatorio del presidente, del vicepresidente y de ocho de los nueve prefectos.
- Enero de 2009: referendo para la adopción del nuevo texto constitucional.

Este dinámico ciclo electoral refleja la problemática situación boliviana. La frecuente recurrencia a plebiscitos es expresión de una comprensión específica de la democracia que concede mayor importancia y legitimidad a instrumentos de participación directa que a los mecanismos representativos de intermediación. Tanto gobierno como oposición utilizan las elecciones y los plebiscitos como instrumento de arbitraje en el contexto de una “democracia bloqueada”: ambos bandos se encuentran en una situación de “empate técnico” de la que, debido a la profunda polarización política y social, no logran salir por el camino de la negociación y el acuerdo. De ahí que estos bloques antagónicos busquen medir sus fuerzas por medio de elecciones. Sin embargo, los resultados electorales revelan una y otra vez la misma correlación de fuerzas. Además, se reafirman repetidamente los ya conocidos enclaves electoral-partidarios, puesto que la identificación de los ciudadanos con los partidos y movimientos políticos acusa en Bolivia un fuerte carácter identitario (indígena/no indígena) y regional. La volatilidad electoral es por ello muy baja. Dada las grandes deficiencias en la performance del sistema político (legitimación de *output*) se busca generar es-

tabilidad mediante la celebración de elecciones y plebiscitos (legitimación de *input*).

La nueva Constitución, aprobada con cerca del 61.5% del voto popular, reforzó además los mecanismos de participación directa en la democracia boliviana. Ahora los jueces serán elegidos directamente por el pueblo. Está prevista la celebración de referendos para revocar mandatos, iniciar proyectos de ley, ratificar determinados tratados y acuerdos internacionales e introducir reformas constitucionales; además, se redujeron las barreras para las mismas. Base de este nuevo texto constitucional es sin duda una concepción de ciudadanía sumamente activa.

### III. EL CASO VENEZOLANO: RESTRICCIÓN A LAS LIBERTADES

Con casi el 55% de los votos, se determinó en febrero de 2009 por medio de un referendo la reforma de cuatro artículos constitucionales, uno de los cuales abre la posibilidad de la reelección inmediata e ilimitada del presidente de Venezuela y, por lo tanto, del actual hombre en el cargo, Hugo Chávez. Desde su llegada al poder en 1999, las ciudadanas y los ciudadanos venezolanos han sido llamados repetidamente a las urnas. En este contexto, pueden ser identificados dos procesos que merecen una valoración sumamente crítica:

*Tendencia en la política nacional.* Nadie cuestiona seriamente los resultados electorales en Venezuela. Las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea han reconocido a los procesos electorales en este país un relativo alto grado de competitividad. Sin embargo, es indiscutible que en un sistema político cuyos rasgos autoritarios van en aumento y en el que gobierno y Estado cada vez se confunden más, la competencia partidaria y electoral terminan por distorsionarse. Estos déficits afectan sobre todo aquellos derechos que constituyen los requisitos indispensables para la celebración de elecciones absolutamente libres y la efectiva selección de opciones políticas.

Algunas organizaciones no gubernamentales, entre ellas Human Rights Watch, acusan al “chavismo”, entre otras cosas, de:

- elaborar “listas negras” de opositores en instituciones y empresas del sector público;

- entorpecer la organización política y civil de ciudadanas y ciudadanos críticos al gobierno;
- restringir la plena libertad de prensa por medio del hostigamiento de periodistas, de una legislación restrictiva en materia de opinión pública y de una masiva política estatal de medios, y
- ejercer, a través de medidas paternalistas, prácticamente la compra de votos.

*Tendencia en la política exterior.* Mientras Chávez rechaza vehementemente toda intromisión externa en los asuntos venezolanos, no deja de inmiscuirse cada vez más en los procesos electorales de los países vecinos. Son explícitos y muy claros sus pronunciamientos por determinados candidatos como también son abiertas las descalificaciones que realiza de otros. En algunos casos, existen incluso indicios de que Chávez apoyó económicamente las campañas electorales de ciertos amigos en la región.

#### IV. ¿EL VASO MEDIO LLENO O MEDIO VACÍO?

Las elecciones se han vuelto —afortunadamente— un hábito indiscutido en América Latina. Se llevan a cabo hoy en día no sólo para la constitución de órganos representativos sino también para la revocación de mandatos y la definición de contenidos políticos. De esta forma, la convocatoria a las urnas ha visto multiplicadas sus funciones y la democracia representativa ha sido ampliada con elementos de participación directa. Las elecciones se han convertido incluso en componente central del botín de primeros auxilios en situaciones de crisis política: ya sea porque se celebran en forma anticipada para designar al sucesor de un presidente que dimite o porque los partidos políticos delegan en el electorado la decisión sobre cuestiones controvertidas. En este contexto, debe valorarse además positivamente el hecho de que algunos países como Chile, México y Uruguay hayan resistido (hasta el momento) la tentación de renunciar a medidas de limitación del poder y por lo tanto hayan mantenido la prohibición constitucional de reelección inmediata del presidente. Otros países admiten sólo dos periodos consecutivos de gobierno. Todas estas conquistas democráticas se ven, no obstante, socavadas en parte por una nueva tendencia que vale comentar críticamente:

*Proceso electoral.* La práctica argentina de una interpretación “elástica” de las normas del derecho electoral confiere a la definición tradicional de la política como “el arte de lo posible” un significado nuevo y amargo. El espíritu liberal-democrático de las normas del derecho electoral es ignorado hasta el límite de las restricciones fácticas. El Congreso y el Poder Judicial se convierten en cómplices de un *laissez faire* electoral.

*Función electoral.* En Bolivia, el rol de las elecciones se encuentra sobrevaluado, pues éstas terminan por remplazar los acuerdos necesarios en el marco de las instituciones; son aplicadas como instrumentos de dominación del oficialismo o como mecanismos de veto de la oposición. En una sociedad de por sí ya sobremovilizada y polarizada como la boliviana, la tan frecuente convocatoria electoral tiende a generar un ambiente de permanente campaña electoral, al fin perjudicial para la gobernabilidad y para la efectiva implementación de políticas públicas.

*Contexto electoral.* En Venezuela se erosionan los derechos civiles y políticos, absolutamente relevantes en la antesala de cualquier contienda electoral, pues la emisión del voto y su cómputo correcto constituyen sólo dos aspectos singulares de un proceso electoral que es mucho más amplio y que tiene su inicio muy atras.

Los casos descritos ponen de manifiesto la necesidad imperiosa de una justicia (electoral) fuerte e independiente en América Latina, que vele por la observación de las reglas de juego de la democracia, incluyendo el derecho electoral. Estos ejemplos nos remiten también a un problema de cultura política cuya solución tendrá que ser por tanto de carácter más político que jurídico.