

El control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina

Mario D. Serrafero¹⁹

Resumen

El control de la sucesión del gobierno es un hecho que los presidentes generalmente persiguen. La sucesión tiene contornos constitucionales-normativos y, también, políticos. Los constitucionales-normativos establecen quienes pueden -o no- ser candidatos para suceder al mandatario en ejercicio. Las normas sobre la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco ocupan un lugar central. Si bien existe un debate en relación con la reelección presidencial, prácticamente no se ha tratado académicamente la normativa relativa a las limitaciones a la candidatura presidencial por razones de parentesco. Esta normativa excluye a determinados familiares de la candidatura presidencial. Los aspectos políticos del control de la sucesión se relacionan con el apoyo concreto que el presidente le presta a determinado candidato que es elegido o preferido para sucederle. Este trabajo analiza los referidos aspectos constitucionales-normativos de la sucesión, especialmente, las limitaciones por razones de parentesco. El estudio tiene por finalidad articular dinámicamente los tipos de reelección presidencial con las limitaciones de parentesco y analizar los márgenes de control presidencial de la sucesión que surge de cada una de las combinaciones. En un extremo estará una suerte de “presidencia monárquica” y en el otro un presidente con escaso poder de control de la sucesión.

Palabras clave

Sucesión presidencial - Parentesco - Reelección – Presidencialismo.

Abstract

Controlling government succession is a fact that presidents tend to pursue. Succession has outlines that are both constitutional-normative and political. The constitutional-normatives set -or not- who is eligible to succeed the president in office. The rules on presidential reelection and limitations of kin take center stage. Although there is a debate regarding the presidential election, there is virtually no academically treaty regulations concerning limitations on candidacy for reasons of kinship. This regulation would exclude certain relatives of the presidential candidacy. The political aspects of succession regulation relate to the specific support that the president pays to a certain candidate who is elected or who is preferred as successor. This paper analyzes said constitutional-normative aspects of the succession, in

¹⁹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET. Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Contato: mserrafero@gmail.com

particular the limitations due to kinship. This study aims to dynamically articulate the types of reelection with the limitations of kinship and analyze the margins of presidential control of succession that arises from each of the combinations. At one end is a kind of "monarchical presidency" and in the other, a president with little to no power to control the succession.

Keywords

Presidential succession - Relationship - Re-election - presidentialism.

Resumo

Controlar a sucessão de governo é algo que os presidentes costumam perseguir. A sucessão tem contornos constitucional legislativos e também políticos. Tais constitucionais legislativos é que decidem quais candidatos podem -ou não- suceder o presidente no cargo. As regras sobre a tentativa de reeleição presidencial e as limitações de parentesco são os temas mais centrais. Embora exista um debate sobre a eleição presidencial, academicamente, esses regulamentos praticamente não foi tratados em matéria de limitações de candidatura por razões de parentesco. Tal regulamento exclui certos parentes da candidatura presidencial. Os aspectos políticos do controle da sucessão se relacionam com o apoio específico que o presidente paga a um determinado candidato que for eleito ou que seja o sucessor preferido. Este artigo analisa os aspectos constitucional legislativos referidos da sucessão, nomeadamente as limitações devido ao parentesco. O estudo tem como objetivo articular dinamicamente os tipos de reeleição com as limitações de parentesco e analisar as margens de controle presidencial da sucessão decorrente de cada uma das combinações. Em uma extremidade há uma espécie de "presidência monárquica" e na outra, um presidente com pouco poder de controlar a sucessão.

Palavras-chave

Sucessão presidencial - Parentesco - Re-eleição - presidencialismo.

El control de la sucesión del gobierno es un hecho que los presidentes generalmente persiguen. La sucesión tiene contornos constitucionales y normativos y, también, políticos. Los constitucionales y normativos establecen quienes pueden -o no- ser candidatos para suceder al mandatario en ejercicio y, en este sentido, las normas sobre la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco ocupan un lugar central. Las disposiciones relativas a la reelección presidencial establecen la habilitación o la inhabilitación del presidente en ejercicio para continuar en el poder. Y la normativa referida a las limitaciones por parentesco con el primer mandatario excluye a determinados familiares de la candidatura presidencial. Los aspectos políticos del control de la sucesión se relacionan con el apoyo concreto que el presidente le presta a determinado candidato que es elegido o preferido para sucederle. Este trabajo analiza los referidos aspectos constitucionales y normativos de la sucesión.

Desde hace un tiempo existe un debate sobre la pertinencia o no de la reelección presidencial en América Latina (Linz, 1994; Sartori, 1995; Serrafiero, 1997; Carey,

2003; Zovato, 2009; Laclau, 2010; Serrafiero, 2011), pero es poco lo que se ha discutido acerca del tema de las limitaciones de candidatura por razones de parentesco. La continuidad de un presidente en el poder puede tener, jurídicamente, una limitación: el tipo de reelección –o su prohibición absoluta- que establecen las constituciones. Pero también es posible que el mandatario pretenda continuar en el poder a través de un familiar Y en muchas ocasiones se ha intentado y se intenta, a través del cónyuge. Los presidentes de países que tienen prohibida la reelección inmediata, o tienen la reelección alterna o no inmediata o bien mandatarios que agotaron la posibilidad de reelección podrían buscar la alternativa de continuidad a través de cónyuges u otros miembros familiares.

Hay una notable diferencia entre los países latinoamericanos en cuanto al tratamiento de la limitación o prohibición a acceder la candidatura presidencial –y de otros cargos de especial relevancia, como la vicepresidencia- por razones de parentesco. La tajante división se produce entre los países que establecen estas prohibiciones y aquellos otros que no estipulan, prácticamente, ningún tipo de obstáculos. Las preguntas que guían estas reflexiones son: ¿Cuál es el objetivo de las limitaciones por parentesco en la candidatura presidencial? ¿Qué tipo de escenarios se busca prevenir o evitar? ¿Qué casos de interés pueden referirse en la reciente política latinoamericana?

Se adelanta aquí que el tema si bien no ha generado mayores debates, no parece carecer de importancia, sino que merece una aproximación teórica y empírica, que es lo que se presenta en estas páginas. En 2007 el presidente Néstor Kirchner, en Argentina, fue sucedido por su esposa, Cristina Fernández. En 2011 Sandra Torres pretendió ser candidata a la presidencia en Guatemala y para ello se divorció de su marido, entonces presidente de la República, con el fin de sortear la prohibición constitucional. En Cuba, el relevo del mítico Fidel Castro vino de la mano de su hermano, Raúl Castro. En Honduras, la esposa del ex presidente Manuel Zelaya, disputó la candidatura a la presidencia de su país, ante el impedimento de su cónyuge. En Venezuela, ningún familiar pudo asumir la enorme herencia política de Hugo Chávez Frías. Situaciones parecidas y distintas que merecen una reflexión teórica y un acercamiento empírico.

El tema tiene íntima relación con el formato republicano y el objetivo de evitar la continuidad en el poder de una persona o de una “dinastía familiar”. La permanencia en el poder con deseos ilimitados de los presidentes ha sido uno de los problemas que

ha afectado a la región históricamente y, concretamente, a la tercera ola de la democracia. Esta suerte de presidencia “monárquica” que obstaculiza la “circulación del liderazgo” se ha tratado de evitar de dos maneras: de un lado las limitaciones a la reelección presidencial en sus diferentes tipos y, del otro, las limitaciones de candidatura por parentesco. Sobre la primera, como se ha señalado al comienzo, existe una discusión a nivel regional que contrasta con el silencio existente respecto de la segunda. En relación con el formato democrático, la limitación de candidaturas tendría por objetivo evitar la desigualdad o inequidad en la competencia electoral tratando de procurar cierto equilibrio entre los contendientes y la eternización de un liderazgo en el poder sin una verdadera alternancia. Cabe aclarar que el presente trabajo sólo trata las limitaciones por parentesco. Los textos constitucionales suelen incorporar otras limitaciones –como, entre otras, ser ministro o funcionario del presidente en ejercicio– que no son motivo de análisis.

Por último, *cabe destacar que el trabajo articula dinámicamente los tipos de reelección con las limitaciones de parentesco surgiendo así una gradación que muestra los probables márgenes de acción del presidente en ejercicio, para controlar una sucesión con sello familiar, sea sucediéndose así mismo o a través de algún familiar cercano*. En este sentido, las preguntas que intenta responder el estudio son: ¿Cuáles son las fórmulas que surgen de la articulación entre reelección y limitaciones por parentesco y que grado de control tiene el presidente en cada una de ellas? ¿Qué tipo de combinación normativa otorga al presidente un mayor control de la sucesión y cuál le deja un menor margen?

Limitaciones de candidatura por parentesco en América Latina

En el cuadro I aparecen las limitaciones por parentesco y se observan algunas curiosidades. Los países del cono sur, salvo el caso de Brasil, no presentan limitaciones por parentesco. Integra el mismo lote de países el único que pertenece al norte del subcontinente latinoamericano, México. En los países andinos y en la región centroamericana, por el contrario, aparecen tales restricciones.

CUADRO I. Limitaciones de parentesco en América latina

Países que no establecen limitaciones por parentesco	Países que establecen limitaciones por parentesco
Argentina Colombia Chile México República Dominicana Uruguay	Brasil Bolivia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Perú Venezuela

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los textos constitucionales.

En la Constitución de Brasil, artículo 14, 7) se expresa: “Son inelegibles en el Territorio de jurisdicción del Titular, el cónyuge y los parientes consanguíneos o afines hasta el segundo grado o por adopción, del Presidente de la República, del Gobernador del Estado o del Territorio, el Distrito Federal, Alcalde o quienes los han sustituido dentro de los seis meses anteriores a la elección, salvo si ya era titular del mandato electivo y candidato a la reelección”. En art. 89 inc. 2 de la Constitución de Bolivia señala que no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República, “Los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado, de acuerdo al cómputo civil, de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o Vicepresidencia de la República durante el último año anterior a la elección”. El art. 133, inc. 3 de la Constitución de Costa Rica limita la candidatura presidencial y del vice “El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha”. El art. 166 de la Constitución del Ecuador establece que no podrán ser candidatos a la presidencia de la República “el cónyuge, padres, hijos o hermanos del Presidente de la República en ejercicio”. El art. 152, inc. 2 de la Constitución de El Salvador dice que no podrán ser candidatos a Presidente de la República, “El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de las personas que hayan ejercido la Presidencia en los casos del ordinal anterior”. El art. 186, inc. 3, de la Constitución de

Guatemala señala entre las prohibiciones para optar por los cargos de Presidente o Vicepresidente, “Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo”. El art. 240 de la Constitución de Honduras dice que no pueden ser elegidos Presidente de la República, “El cónyuge y los parientes de los jefes militares, miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”. El art. 192, inc. 2 de la ley Fundamental de Panamá estipula que no podrá ser elegido Presidente de la República, “Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo”. El art. 235, inc, 9 de la Constitución del Paraguay dice que son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente, “el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla”. En el art. 147 de la Constitución de Nicaragua se dice que no podrán ser presidentes ni vicepresidentes “los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente”. En Perú, la Constitución no establece limitaciones, pero la Ley Orgánica de Elecciones –n 26.858- establece que no pueden postularse a la Presidencia o vicepresidencia de la República “El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.”

Respecto de Venezuela, cabe aclarar que la constitución no establece limitaciones de parentesco en relación con la candidatura presidencial, pero sí lo hace respecto de la vicepresidencia. No es la única carta fundamental que establece este tipo de limitación, pero la diferencia es que aquí el ocupante del cargo de la vicepresidencia es designado por el presidente y puede ser destituido en cualquier momento y nombrado otro distinto. El cargo, por tales características, hubiera sido un sitio estelar para

condicionar la sucesión, de no haberse establecido la limitación de candidatura por parentesco. Dice el art. 238 de la constitución venezolana: “El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es órgano directo y colaborador inmediato del Presidente o Presidenta de la República en su condición de Jefe o Jefa del Ejecutivo Nacional. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva reunirán las mismas condiciones exigidas para ser Presidente o Presidenta de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste”.

CUADRO II. Extensión de las limitaciones de parentesco en América latina según las Constituciones o leyes electorales.

Países	Cónyuge y otros	Consanguinidad	Afinidad
Brasil	Cónyuge	2do. grado	2do. grado
Bolivia	-	2do. grado	2do. grado
Costa Rica	consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia		
Ecuador	Cónyuge, padres, hijos o hermanos		
El Salvador	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Guatemala	-	4to. grado	2to. grado
Honduras	Cónyuge	-	-
Nicaragua	-	4to. grado	2to. grado
Panamá	-	4to. grado	2do. grado
Paraguay	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Perú *	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Venezuela			

* Las limitaciones de candidatura en Perú no se establecen en la Constitución, sino en las leyes electorales.

Aclaración: las constituciones y leyes electorales establecen otras limitaciones para las candidaturas presidenciales. Aquí se incluyen sólo las familiares.

Fuente: Elaboración propia.

Algunas finalidades de las prohibiciones

El objetivo primordial de las limitaciones sería que el presidente -ocupante del cargo más importante del sistema institucional presidencialista-, no dirima o imponga su sucesión en cabeza de un familiar. Esta sucesión podría significar; a) la situación de “el poder detrás del trono”, donde el presidente por interpósita persona seguiría manejando los hilos del gobierno una vez extinguido su mandato; b) una suerte de “circulación restringida” del mandato en el que el grupo familiar continuaría manteniendo el poder; c) la ocupación del cargo por un familiar con el fin de “taponar” el puesto de la presidencia y coadyuvar al regreso del presidente saliente. Sea el caso que fuere, lo cierto es que la presidencia quedaría en manos de un grupo familiar.

De lo que se trata también –con las limitaciones por parentesco- es de preservar la equidad o igualdad en la competencia electoral pues parece más que probable que el familiar de un presidente se beneficiaría con los recursos o la popularidad/visibilidad de quien ejerce la presidencia. No debemos olvidar en este punto las ventajas del “incumbente” u ocupante del cargo (Pius, 1979; Cronin, 1980; Griffith, 1987; Wilson, 1993; Serrafiero, 1997 y 2014)), que suelen otorgarle una enorme influencia a la hora de resolverse las candidaturas y, sobre todo, las elecciones. Entre las ventajas se han señalado: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a los recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masas; d) el partido en el poder, a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.

Estas ventajas pueden derivar en aprovechamiento propio, cuando existe reelección inmediata; puede significar la “bendición” de otra persona cuando la reelección no está permitida o bien se ha agotado la posibilidad de continuar en el cargo; y cualquiera fuere la situación puede habilitar el apoyo a un familiar, si esto no está prohibido por la Constitución o las leyes electorales. *En una palabra, si no existen limitaciones en razón del parentesco ello implica la posibilidad de ampliar los márgenes de influencia del mandatario en la sucesión presidencial volcándose a favor de un miembro de su entorno familiar más íntimo.*

Podrá argumentarse que no siempre la sucesión en cabeza de los familiares garantizan la continuidad del poder de quien ha sido presidente o su circulación dentro de un grupo familiar pues existen tensiones, conflictos y deslealtades. Existen casos que avalarían esta posición. Cabe recordar, por ejemplo, que la caída del presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello comenzó, justamente, con una denuncia por corrupción formulada por Pedro Collor, hermano del mandatario, y que apareció en una popular revista de Brasil (Serrafero, 1996). También algunos presidentes se divorciaron de sus esposas estando en la presidencia, por ejemplo Carlos Menem de su cónyuge Zulema Yoma y Alberto Fujimori de su entonces esposa, Susana Higuchi. Pero así y todo, más allá de posibles “traiciones” familiares o peleas en el círculo íntimo, los lazos familiares suelen generar más redes de lealtad que de competencia y conflicto.

Las formas de reelección presidencial

Como se dijo, en este trabajo se combinan los distintos tipos de reelección con las limitaciones de parentesco. En el cuadro III existe se despliega un menú amplio en relación al modo en que se resuelve la continuidad o no de un presidente en América Latina.

CUADRO III. Formas en que se resuelve la reelección.

Variantes de sistemas de reelección en América Latina
1) Reección sin límites (reección indefinida o ilimitada)
2) Reección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo)
3) Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato)
4) Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años).
6) Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).

Fuente: Elaboración propia.

En los extremos de las distintas formas encontramos: la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de una persona de repetir la presidencia (prohibición absoluta). Luego viene la reelección inmediata por una sola vez, que puede ser abierta o

cerrada: abierta cuando el mandatario reelecto puede ser candidato transcurrido cierto tiempo y cerrada cuando no puede volver a ser candidato nunca más. La reelección no inmediata o alterna admite la cuenta a través de años fijos o de períodos intermedios. La prohibición de reelección inmediata y cerrada agrega otro límite a la reelección: no sólo no puede ser inmediata, sino que además se limita su número (sería el caso de Bolivia, vigente en 1997).

Las distintas opciones se sostienen en diferentes fundamentos. Los argumentos de Hamilton sustentan las opciones de la reelección inmediata y de la indefinida. Para Hamilton (1994) la reelección era necesaria para que el pueblo pudiera prolongar el mandato presidencial cuando se aprobara su gestión y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. Su exclusión acarrearía más problemas que ventajas. Entre otras desventajas: disminuirían los alicientes para conducirse correctamente, aumentaría la tentación para entregarse a finalidades "mercenarias", se privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política. Se correría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político. Por último, el cambio de hombres implicaría un cambio de políticas que puede no ser conveniente.

Respecto de la reelección no inmediata o alterna, se trata de una fórmula ecléctica en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquél que ha probado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etc.). La prohibición absoluta se relacionó con el intento de evitar la personalización del régimen político y el probable abuso de poder. Limitación del poder presidencial y alternancia de los liderazgos fueron los motivos que fundamentaron tal medida.

En los análisis prácticamente se ha obviado el carácter abierto o cerrado de las reelecciones. El olvido no permite contemplar los probables efectos, según fuere el carácter abierto o cerrado de la reelección. A menudo se cita como modelo en favor de la reelección inmediata a los EE.UU., pero –y más allá de las importantes diferencias de contexto- no se tiene en cuenta que se trata de una reelección de tipo cerrada. Un caso ilustra las diferencias: el tipo de reelección inmediata y abierta, establecida en la Argentina

en 1994, fue lo que permitió que Carlos Menem compitiera en las elección de 2003. No hubiera podido competir de haberse escogido el modelo cerrado de reelección inmediata.

En el siguiente cuadro se ubican los países dentro de cada forma o tipo de reelección presidencial, aclarando que refleja la situación existente en 2014 pues han sido muchos los países que han mudado de tipo de reelección, en los últimos años, y, probablemente, este dinamismo continuará (Serrafero, 2011). Y al momento de concluir este trabajo tres países han avanzado en la reforma del tipo de reelección. En Colombia, transcurridos los ocho debates de la reforma de “equilibrio de poderes”, en junio de 2015, la plenaria de la Cámara de Representantes erradicó la reelección presidencial. En Honduras, en abril de 2015, el fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución lo cual implica que no habría impedimentos para la reelección presidencial. En la República Dominicana, en junio de 2015, la Asamblea Nacional Revisora reestableció la reelección presidencial inmediata. Asimismo, a efectos de simplificar el análisis no se diferencia las características de reelección abierta o cerrada.

CUADRO IV. Formas en que se resuelve la reelección en 2014.

Reelección indefinida	Reelección Inmediata	Reelección no Inmediata o alterna	Prohibición absoluta	En proceso final de reforma (2015)
Venezuela Nicaragua	Argentina Bolivia Ecuador Brasil Colombia República Dominicana	Costa Rica Perú El Salvador Panamá Uruguay Chile	Guatemala Honduras México Paraguay	Colombia Honduras R. Dominicana

Aclaración: El cuadro no diferencia las características de reelección abierta o cerrada.

Fuente: Elaboración propia.

La combinación entre limitaciones por parentesco y tipos de reelección presidencial

Si combinamos los tipos de reelección presidencial con la existencia o no de limitaciones de candidatura por parentesco surge la situación que muestra el cuadro siguiente. La combinación denota distintas posibilidades de permanecer en el gobierno y de rotar el poder. Cuanto más arriba, más posibilidad de continuar en el cargo o de derivar la sucesión en un familiar. El último escalón no permite ninguna de las alternativas.

CUADRO V. Articulación entre reelección y limitaciones por parentesco en 2014.

REELECCIÓN Y LIMITACIONES PARENTESCO	PAÍSES
Reelección indefinida / sin limitaciones	Venezuela
Reelección indefinida / con limitaciones	Nicaragua
Reelección inmediata / sin limitaciones	Argentina R. Dominicana (2015)
Reelección inmediata / con limitaciones	Bolivia Brasil Ecuador Colombia
Reelección alterna / sin limitaciones	Chile Uruguay R. Dominicana
Reelección alterna / con limitaciones	Costa Rica Panamá
No Reelección / sin limitaciones	México Colombia (2015)
No reelección / con limitaciones	Guatemala Honduras Paraguay

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro muestra una gradación donde la posibilidad de controlar la sucesión, sea a través de la candidatura de reelección del presidente en ejercicio o de la elección de un pariente, va disminuyendo según las combinaciones entre tipos de reelección y limitaciones por parentesco. Obvio es decir que las diferentes combinaciones significan situaciones que siempre deben ser ratificadas por la decisión popular en elecciones que deberían ser libres, equitativas y transparentes. Respecto de las combinaciones posibles, cabe señalar lo siguiente.

La reelección indefinida sin limitaciones de parentesco inauguraría una suerte de régimen presidencial con fuertes “*tintes monárquicos*”, en el sentido de que un presidente que ha estado largo tiempo en el poder –o no- podría preparar la sucesión de un descendiente, cónyuge o algún otro familiar. En esta presidencia monárquica el presidente gobierna a través de la reelección indefinida y cuando no puede o no quiere seguir gobernando “abdicar” designando un sucesor familiar, todo convalidado por el voto ciudadano. El único país que se encuadra en este tipo es Venezuela.

La reelección indefinida con limitaciones de parentesco habilita una presidencia que podría tener *características plebiscitarias*, pero que se encontraría con la limitación de la edad y la salud del mandatario. Es sabido los problemas que existen en relación con este tipo de liderazgos y que son, justamente, el reemplazo o la sustitución del líder. Actualmente, Nicaragua estaría en este tipo. El presidente Daniel Ortega ha conseguido la reelección indefinida, en 2014.

La alternativa de reelección inmediata, sin limitaciones por razones de parentesco, habilita el mandato extenso de 8 o 10 años, en caso de reelección, y la posibilidad de habilitar la sucesión en un familiar. Argentina articula esta combinación y le permitió al matrimonio Kirchner gobernar por 12 años seguidos.

La reelección inmediata con limitaciones de parentesco implica una alternativa donde, en caso de reelección del mandatario, pueden ocurrir mandatos extensos de 8 o 10 años, pero que una vez finalizados el liderazgo circula por vías distintas a las candidaturas familiares. Brasil, entre otros países, se encuentran en este tipo.

La reelección alterna o no inmediata, sin limitaciones de parentesco, habilita la posibilidad de que un presidente, con relativo éxito en su gestión, pueda ubicar como

candidato a un familiar. Chile y Uruguay tienen esta combinación, pero no ha ocurrido sucesión inmediata de parientes en la tercera ola de la democratización y hasta ahora.

La reelección alterna o no inmediata con limitaciones dificulta la posibilidad de que un presidente pueda preparar una sucesión conveniente a sus intereses. Costa Rica, Panamá, entrarían en este tipo. La limitación, en todo caso, podría encontrar en la figura de la vicepresidencia una salida probable.

México combina la no reelección sin limitaciones de parentesco (y Colombia a partir de la reforma de 2015). Guatemala y Paraguay (y Honduras hasta antes del fallo de la Sala Constitucional) son los casos extremos que combinan la no reelección con limitaciones por razones de parentesco. Pero, como se verá, se ha intentado modificar o burlar la normativa constitucional, en dos de esos países.

Cabe señalar que el caso que parece más recurrente es el intento de continuidad a través del cónyuge, quien –junto con otros familiares- *puede ser la única opción de aquél que tiene prohibida en forma absoluta su vuelta al poder*. La recurrencia al cónyuge o a algún otro familiar puede ser, entonces, la vía para continuar ejerciendo, al menos, influencia cuando: a) hay prohibición absoluta de que el presidente llegue nuevamente a ocupar el cargo; b) cuando el presidente ha agotado su reelección inmediata; c) cuando el presidente ha concluido su mandato y existe reelección no inmediata o alterna. La sucesión recurrente entre esposos constituiría una suerte de *diarquía presidencial* electiva, que podría darse en las combinaciones de reelección inmediata y de reelección no inmediata, ambas sin limitaciones de candidatura por parentesco. Los países que se encuentran en estos dos supuestos son Argentina, Chile y Uruguay. La cultura política de los países será relevante para que la población acepte o rechace las eventuales candidatura de cónyuges.

Algunos casos

A continuación se refieren algunos casos que muestran los movimientos que generan las normativas relativas a la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco. Los tipos de reelección y la existencia o no de tales limitaciones suelen originar determinados comportamientos con el fin de continuar en el poder a través de los caminos o alternativas que tienen a mano los presidentes. No siempre

un presidente que tiene las vías de continuidad, jurídicas o fácticas, recurre a la sucesión familiar, pero como se dijo, lo importante es que esas alternativas existan.

a) La sucesión de Hugo Chávez

Respecto de la combinación entre reelección indefinida y sin limitaciones de candidatura por parentesco, piénsese en un mandatario de edad avanzada o bien enfermo que no puede seguir gobernando, pero sí puede, en cambio, preparar el terreno para la continuidad de un familiar que le inspire confianza. Dentro de esta hipótesis se ubicaba el fallecido presidente Hugo Chávez Frías, sin embargo no ha ocurrido, por lo cual resulta de interés para este trabajo hacer una breve referencia sobre lo acontecido.

En el poder desde 1999, el presidente venezolano había conseguido primero introducir la reelección inmediata con un período presidencial de seis años y, luego, logró la reelección indefinida. La Constitución de 1999 ya había introducido la reelección inmediata por un período. En el referéndum del 15 de febrero de 2009 la ciudadanía optó por una enmienda constitucional que introducía la reelección ilimitada. El 54,3% de los votos fue a favor, y el 45,7% en contra. Chávez, luego de una década en el poder, obtenía la posibilidad de continuar en el gobierno ilimitadamente. Cabe destacar que, en 2007, en otra consulta al pueblo venezolano, la propuesta del gobierno acerca de la reelección presidencial ilimitada había sido rechazada por un escaso margen de votos.

En mayo de 2011 se le había diagnosticado un cáncer. Chávez fue atendido en Cuba y tras el tratamiento anunció que se había curado. Al año siguiente se celebraron las elecciones y el presidente fue reelecto con más del 60% de los votos, el 7 de octubre de 2012. Pero hacia fin de año tuvo que anunciar la vuelta de su enfermedad. En el mes de diciembre de 2012 viajó nuevamente a Cuba para una impostergable intervención quirúrgica.

Cabe señalar que el tema de la sucesión ya se había puesto en el tapete ni bien se supo de su enfermedad. Muchos nombres habían sonado como posibles sucesores, los principales fueron Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional y Nicolás Maduro, Ministro de Relaciones Exteriores del país. También en aquel momento habían surgido los nombres de familiares, el mejor posicionado era Adán Chávez, hermano mayor

del presidente, gobernador del Estado de Barinas, desde 2008 y uno de los fundadores del Partido Socialista Unido de Venezuela.

Cuando Chávez decidió viajar a Cuba para su intervención quirúrgica, él mismo habló de la posibilidad de no regresar al poder por "circunstancias sobrevenidas" y, en ese caso, dejó claro que su voluntad era que Nicolás Maduro, su entonces vicepresidente, lo sucediera. En cadena radial y televisiva manifestó. Señaló categóricamente que: "Mi opinión firme, plena, como la luna llena, irrevocable, absoluta y total es que en ese escenario que obligaría a convocar a elecciones presidenciales, ustedes elijan a Nicolás Maduro como presidente de la República Bolivariana de Venezuela" (BBC Mundo, 9 de diciembre de 2012).

El caso muestra que no siempre un mandatario que puede decidir la sucesión elige a un familiar, pero lo importante es que lo podría haber hecho. Chávez probablemente se decidió por una persona que consideró que podría continuar con su revolución bolivariana, en el marco de una situación grave y donde las luchas por la propiedad del gobierno, entre las distintas facciones, eran esperables.

b) Guatemala: El divorcio de la primera dama y una candidatura frustrada

Guatemala forma parte del lote de países que no tienen reelección, o sea de aquellos donde un presidente que estuvo en el poder, no puede volver nunca más. Asimismo, combina esta prohibición con las limitaciones de candidatura por parentesco. El camino de sucesión inmediata, en cabeza del presidente o de un familiar, entonces, está absolutamente obturado.

Sandra Torres, en 2003, contrajo nuevo matrimonio con el Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, quien se desempeñó como presidente de la República de Guatemala entre 2007 y 2011 (Malamud, 2011). Torres se había formado en grado en Ciencia de la Comunicación por la Universidad de San Carlos de Guatemala y realizado una Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Rafael Landívar. Conoció a su marido en el medio político y durante la gestión presidencial de aquél, además de Primera Dama fue coordinadora del Consejo de Cohesión Social, espacio estatal dedicado a la coordinación interinstitucional para el impulso de Programas Sociales y fortalecimiento de Políticas Sociales integrales.

En abril de 2011 Sandra Torres se divorció de su marido. Señaló Torres: “Me estoy separando del presidente para casarme con el pueblo, con la gente de Guatemala” (*La Nación*, 10 de abril de 2011). Y postuló su candidatura a la presidencia para las elecciones presidenciales a disputarse en aquel año. Judicialmente se impugno el divorcio, pero fue ratificado por la justicia.

En relación con su candidatura, el supremo Tribunal Electoral dictaminó la existencia de “fraude de ley”. Lo mismo resolvió la Corte Suprema de Justicia de Guatemala y se puso fin, así, a su intento de esquivar las limitaciones por parentesco.

c) *Honduras. La frustrada continuidad de “Mel” Zelaya*

Otro caso interesante para señalar fue la candidatura de Xiomara Castro, en Honduras, donde también existe la combinación de prohibición absoluta de reelección y limitación de candidatura por parentesco. Si bien Castro no tenía impedimento legal para postularse pues se encontraba en juego la sucesión de Porfirio Lobo (2010-2014), era la esposa del derrocado presidente, “Mel” Zelaya que fue desalojado del poder en 2009. En 2013 se presentó por la agrupación fundada por su marido, el partido Liberal y Refundación, y fue derrotada por Juan Orlando Hernández. Castro denunció fraude electoral y no reconoció el triunfo de Hernández, a pesar de haberlo legitimado el Tribunal Supremo Electoral. El ex presidente Zelaya tuvo un papel estelar en la campaña de su esposa. El analista político Manuel Torres observaba que: "El peso de la figura de Zelaya en la candidatura de Xiomara es absoluto, más que el que pudo haber tenido Néstor Kirchner sobre su esposa, Cristina. Xiomara no tenía ninguna trayectoria política previa a la de su marido, más que la tradición liberal familiar. Eso no implica que no tenga opiniones propias, el problema es que la sombra de Zelaya deslumbra e impide que se la vea a ella" (*La Nación*, 4 de noviembre de 2013). La única opción que tenía “Mel” Zelaya de regresar a las cercanías del gobierno era a través de su esposa y, al menos esta vez, las urnas no lo permitieron.

d) *Argentina: la sucesión conyugal de los Kirchner*

Un caso interesante que combinó las posibilidades de la norma con una situación fáctica que la optimizaba fue la del matrimonio Kirchner. En 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia y gobernó hasta el final del mandato nombrando como sucesora de su fuerza política, el Frente para la Victoria, a su esposa. Cristina Fernández de Kirchner fue electa, en 2007. En 2010 prácticamente estaba definido que sería nuevamente candidato a la presidencia Néstor Kirchner, pero el 27 de octubre de ese año fallecía víctima de un problema coronario.

Para todos fue una sorpresa que, en 2007, la candidata fuera María Cristina Fernández y no su marido, Néstor Kirchner, pudiendo presentarse éste a su reelección. Néstor Kirchner fue el único presidente latinoamericano, en la tercera ola de la democratización que, pudiendo hacerlo, no se presentó a su reelección. Esta decisión fue interpretada por no pocos analistas como un camino para preparar una vuelta de Kirchner en 2011 y gobernar la pareja presidencial, de esta forma, durante un extenso período de tiempo, rotándose en la primera magistratura.

María Cristina Fernández, en su primera candidatura presidencial, triunfó en primera vuelta. Obtuvo un 44,9% de los votos y, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Nacional, no fue necesaria otra ronda electoral. En realidad, el porcentaje fue el menor obtenido por los presidentes triunfantes desde 1983. Fernández fue votada por los distritos peronistas más tradicionales, en cambio importantes centros urbanos le restaron su apoyo. En segundo lugar se ubicó la fórmula Carrió-Giustiniani que obtuvo un 22,95% de los votos y, tercero fue el candidato Roberto Lavagna con el 16%. En 2011 fue reelecta por el 54% de los sufragios aumentando su distancia con la oposición.

Se ha señalado en más de una oportunidad, que la sucesión de Néstor Kirchner en cabeza de la senadora implicó una suerte de reelección kirchnerista. Como cuestión previa cabe señalar que no existe una prohibición constitucional que haya tornado ilegal la candidatura de la esposa del presidente, como se ha visto que ocurre en otros sistemas institucionales. La situación, en realidad, no es de reelección pues para que ésta exista hace falta que sea en cabeza de la misma persona. En todo caso, se trató de la reelección de un gobierno a través de una sucesión matrimonial (De Riz, 2008).

Sintetizando, una posibilidad hubiera sido Néstor Kirchner gobernando entre 2003-2007 y persiguiendo su reelección para el período 2007-2011 y luego la sucesión de su esposa para el mandato 2011-2015 y posteriormente su reelección para el

cuatrienio 2015-2019. El matrimonio optó por otra secuencia y, en realidad, la fortuna estuvo de su lado. Si Kirchner hubiera sido reelegido en 2007 y hubiera fallecido en 2010 –como efectivamente ocurrió– lo hubiera sucedido quien fuera su vicepresidente. Esta sucesión no hubiera asegurado que su esposa, Cristina Fernández hubiera llegado a la presidencia, como efectivamente lo hizo en 2007, siendo reelegida –como se dijo– en 2011.

e) *Sucesiones matrimoniales de la “Primera Dama”: ¿presidencia o vicepresidencia?*

La candidatura de la “Primera Dama” está siendo un recurso utilizado por los presidentes que tienen su reelección inmediata agotada, prohibida o no pueden presentarse en el siguiente turno. En países que tienen prohibición absoluta de reelección la candidatura del cónyuge puede ser un recurso para la continuidad de la “pareja presidencial”, sea en la presidencia o, si no es posible, en la vicepresidencia. Un caso de candidatura del cónyuge a la vicepresidencia es el actual Vicepresidente de la República Dominicana, Margarita María Cedeño Lizardo, quien fue la “Primera Dama” durante las presidencias de Leonel Fernández, desde 2004 hasta 2012. La reforma constitucional de 2010 había prohibido la reelección presidencial inmediata, pero se restableció en 2015.

La potencial candidatura de Nadine Heredia, esposa del presidente del Perú, Ollanta Humala, sería un ejemplo de cónyuge que intentaría suceder a su esposo presidente en un país donde existe reelección alterna o no inmediata y limitaciones de candidatura establecida por la ley electoral, aunque no por la Constitución. Un abogado del partido se presentó ante el Jurado Nacional de Elecciones, en 2013 y 2014, con el fin de que se dejara sin efecto la prohibición de la Ley General Electoral que impedía su candidatura. El tribunal no se expidió pues lo consideró una candidatura “hipotética” pues todavía no existía convocatoria a elecciones. Nadine Heredia ha negado reiteradamente su deseo de ser candidata a la presidencia.

Otro caso destacable fue la postulación de Marta Linares, esposa del presidente de Panamá, Ricardo Martinelli. Su candidatura fue considerada como una suerte de reelección encubierta. Cabe señalar que la constitución de Panamá prohíbe la reelección inmediata y

el presidente sólo puede retornar al gobierno transcurridos dos períodos presidenciales. Su esposa fue postulada como compañera de fórmula del candidato oficialista a la presidencia, José Domingo Arias, y por el partido de su marido, Cambio Democrático (CD). El candidato fue visto como un “hombre de paja” y la candidata esposa como una forma de continuidad del presidente. A pesar de la popularidad de su marido presidente, la fórmula Arias-Linares fue derrotada por Juan Carlos Varela, candidato del Partido Panameñista y vicepresidente de la República. Cabe señalar que Varela, pocos años antes, era el candidato a suceder al presidente, hasta la ruptura de la alianza entre los partidos del presidente y del vice. Por último, debe agregarse que la candidatura a vicepresidente de la esposa estaría prohibida por la Constitución que establece en el artículo 193, inciso segundo, que: ‘no podrán ser elegidos vicepresidente de la República: los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el periodo que sigue a aquel en que el Presidente de la República hubiera ejercido el cargo’. En virtud de este artículo se interpusieron acciones de inconstitucionalidad de la candidatura ante la Corte Suprema de Justicia.

Conclusiones

Las limitaciones de candidatura por razones de parentesco, respecto de la presidencia parece una medida adecuada teniendo en cuenta el pasado y el presente latinoamericano y el apetito de continuismo de los mandatarios de la región. En los últimos años hubo un caso de rotación entre cónyuges que aseguró 12 años en el poder para una fuerza política y se cerró la alternativa de mayor continuidad por fallecimiento del entonces ex presidente Néstor Kirchner, en la Argentina. Asimismo, en los países centroamericanos, en dos casos, las cónyuges de dos presidentes intentaron lograr la candidatura presidencial o bien la presidencia, infructuosamente. Y los intentos para continuar “en el trono” o taponar el cargo presidencial a través de familiares se repiten. Los casos más riesgosos de vulneración de la equidad en la competencia electoral son los diseños institucionales que establecen la reelección indefinida o inmediata, sin limitaciones de parentesco, pues se acercan peligrosamente a una suerte de *presidencialismo monárquico-electivo*.

En las democracias el momento de la competencia electoral es crucial. Cada vez más el tema de la equidad en la contienda es una preocupación (Aquino, 2012; Thompson, 2012; Serrafiero, 2014). En teoría, los candidatos deberían tener igualdad de condiciones para que exista tal equidad. Ya la propia reelección presidencial implica ventajas para los presidentes que compiten por un nuevo mandato (Serrafiero, 1997 y 2014). Otra situación que significa dar ventajas para un competidor son sus vínculos conyugales y familiares con el presidente en ejercicio. La mayoría de las constituciones han previsto la limitación de las candidaturas con el fin de que la competencia no sea tan desigual y evitar así “ventajas” de partida y, además, evitar la continuidad en el poder de una persona o un grupo familiar. Pero existen países donde estas limitaciones no se establecen. Un punto de agenda de reforma política o constitucional debería ser que en aquellas normativas donde no existen regulaciones al respecto, se incorporen las limitaciones con el fin de que las elecciones sean más equitativas para todos los contendientes. Y un punto de buen gobierno republicano debería ser que, allí donde tales limitaciones existen, se cumplan efectivamente y no se logre vulnerarlas.

Data de emissão: 09 de Janeiro de 2015

Data de aprovação: 10 de Junho de 2015

BIBLIOGRAFIA

AQUINO, José Ángel R. “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”. *Cuadernos de Capel*, 57. Costa Rica, septiembre de 2012.

CAREY, John M. “The Reelection Debate in Latina America”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, n° 1, 2003.

CRONIN, Thomas. *The State of the Presidency*, Little Brown and Company, 1980.

DE RIZ, Liliana. “Presidencialismo matrimonial en Argentina”. *ARI* n 7, 2008.

GRIFFITH, Ernest S. *El Sistema de Gobierno de los Estados Unidos*. Bs. As., Fraterna,

1987.

GROSSMAN, Michael B.; KUMAR, Martha Joynt; ROURKE, Francis E. (1998), "Second-Term Presidencies: The Aging of Administrations". En: NELSON, Michael: *The Presidency and the Political System*. Washington, 1988.

HAMILTON. En: HAMILTON, MADISON Y JAY. *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, artículo LXXII, pp. 308-310, 1994.

LACLAU, Ernesto, 2010, "Vamos a una polarización institucional", *Página 12*, 17 de mayo, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-145804-2010-05-17.html>

LINZ, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". En: LINZ, Juan J., y VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, 1994.

MALAMUD, Carlos. "El divorcio de Sandra Torres y la política matrimonial en América Latina". *Infolatam*, Madrid, 27 marzo 2011.

MALAMUD, Carlos. "Democracia y sagas matrimoniales en América Latina". *Infolatam*, Madrid, 20 abril 2014.

PIUS, Richard M. *The American Presidency*. New York, Basic Books, 1979.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

SERRAFERO, Mario D. "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina". En: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, N^o 132, Vol. 33, pp. 565-586, 1994.

SERRAFERO, Mario D. "El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela". *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, número 92, abril-junio, pp. 137-162,

1996.

SERRAFERO, Mario D. *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1997.

SERRAFERO, Mario D. “La reelección presidencial indefinida en América Latina”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 54, Mayo, Año XXVIII, pp. 223-259, 2011.

SERRAFERO, Mario D. “La reelección, las ventajas del presidente y la equidad de las contiendas”, en *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, Jun-Nov. 14, Vol 1 n° 13, pp. 90-102, 2014.

THOMPSON, José, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”. *Cuadernos de Capel*, 57. Costa Rica, septiembre de 2012

WILSON, James Q. *American Government*. Lexington, D.C. Heath and Company, 1992.

ZOVATO, Daniel. “Ola reeleccionista en América Latina”. *Nueva Mayoría.com*, 2009.