



Kofi Annan
FOUNDATION

Hacia un mundo más justo y más pacífico.

Cambiando los límites de mandato: una perspectiva electoral

Un informe de
políticas de la
Iniciativa por la
Integridad Electoral



Informe de políticas No. 2

“Tristemente, algunos líderes han llegado a creer que, sin importar cómo ganen una elección, esta es una mera formalidad que les permite continuar gobernando como les plazca.”

Kofi Annan

Cambiando los límites de mandato: una perspectiva electoral por Maarten Halff¹

I. Bajo los reflectores: los límites de mandato.	04
II. ¿Por qué los límites de mandato?.	06
III. Cambiando los límites de mandato: constitución, consenso, confianza	08
IV. Fortaleciendo la confianza en las elecciones.	12
V. Referencias.	14

I. Bajo los reflectores: los límites de mandato

Los “límites de mandato” son aquellos establecidos por ley, normalmente la constitución de un país, para el número de ocasiones en que el titular electo puede ocupar un puesto público. La restricción puede aplicarse al número de mandatos consecutivos o puede ser una restricción absoluta, esto es, de por vida.

Las iniciativas para cambiar o eludir los límites de mandatos presidenciales suelen ser presentadas como una respuesta a las demandas populares, sin embargo, tienden a ser profundamente polarizantes. Varios casos recientes han sido causa de importante descontento e incluso de violencia. Ejemplos notables son los de Burkina Faso en 2014, donde una iniciativa para permitir al Presidente postularse para un tercer mandato culminó en su caída, y Burundi en 2015, cuando a un fallido golpe de estado militar siguió una fuerte oposición a una tercera postulación del Presidente, misma que se había producido tras una resolución favorable de la Suprema Corte. Igualmente, en Senegal, la Suprema Corte determinó en 2012 que el mandato inicial del Presidente no debía ser contabilizado para el límite de dos mandatos, permitiéndole postularse para uno adicional. Una enmienda constitucional en la República Democrática del Congo fue inicialmente rechazada en 2014, pero se espera que la revivan. Se especula que se buscarán cambios constitucionales en Rwanda para permitir un tercer mandato al Presidente.

Las opiniones sobre la legalidad de cambiar los límites de mandato tienden a estar marcadamente divididas no sólo en el país interesado, sino también entre la comunidad internacional. En un esfuerzo por mejorar el debate de las políticas, este documento considera el marco regulatorio relativo a los límites de mandato y a su eliminación. Es así que se recomienda que, en ausencia de normas internacionales claras, el tema sea tratado como una cuestión de mantener la confianza en el proceso electoral y en el sistema político de un país. Esto significa enfocarse en el proceso por el cual los límites de mandato podrían ser modificados o interpretados.



II. ¿Por qué los límites de mandato?

“Es necesario consolidar los logros democráticos de las últimas dos décadas - muchos de los países que adoptaron un régimen democrático durante los últimos veinte años en la actualidad se esfuerzan por afianzar su gobernabilidad democrática.”

Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo; Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad.

No existe una norma vinculante a nivel internacional relativa a los límites de mandato como tal. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) habla de elecciones periódicas, pero esto alude a la frecuencia de las votaciones, no al número de veces en que un candidato puede alcanzar un cargo a través de dicho proceso. De hecho, el ICCPR protege el derecho de todos a participar como candidatos en las elecciones, permitiendo restricciones de elegibilidad sólo bajo ciertas circunstancias.

Existen referencias a “valores” y “principios democráticos” en muchos compromisos políticos regionales no vinculantes, pero al no haber definiciones, no puede considerarse que estos incluyan un requisito sobre límites de mandato. Unos cuantos instrumentos regionales mencionan la importancia de un cambio democrático, pero estos documentos tampoco mencionan restricciones para que los titulares de un cargo se postulen.² [Una reciente propuesta en la región de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental \(CEDEAO\) para acordar el limitar a los titulares del cargo presidencial a dos mandatos no recibió suficiente apoyo en una reunión cumbre en mayo de 2015.](#) A la fecha, sólo en el contexto del Consejo Europeo se ha formulado una norma específica: la Comisión de Venecia del Consejo ha mostrado apoyo a los límites de mandato bajo ciertas circunstancias, invocando la importancia de los pesos y contrapesos de la democracia.³

No es de sorprenderse, entonces, que las prácticas de los países varíen considerablemente, reflejando contextos políticos específicos así como diferentes principios democráticos. Algunos países tienen límites de mandato, muchos no. Estos se encuentran mayormente en un contexto de sistemas presidenciales o semipresidenciales.

Sus partidarios ven a los límites de mandato como un importante elemento de la responsabilidad en la rendición de cuentas de la democracia, una garantía de que el poder político y el acceso a los recursos del Estado no permanecerá en manos de una sola persona o grupo. También se les ve como un medio para nivelar el campo electoral, que de otra manera podría estar dominado por los titulares de los cargos, así como una manera de enfocar la atención de los titulares en su gobierno, en vez de hacerlo en sus campañas. Por otro lado, los límites de mandato podrían garantizar que una Presidencia no se convierta en una posición de impunidad a largo plazo gracias a inmunidades legales que puedan venir con el puesto. Otros, en cambio, podrían argüir que estos constituirían una restricción injustificada al derecho fundamental de alguien para postularse, y que no ofrecen mayores beneficios para el sistema en general.

Así como los límites de mandato son específicos al contexto, y al no existir normas internacionales que recomienden su uso, no hay nada inherentemente loable o censurable con respecto a su eliminación (o introducción). Las constituciones no son inamovibles; los sistemas políticos y las estructuras de Estado evolucionan. Nuevas y maduras constituciones son enmendadas en democracias de todo el mundo para adaptarse a las cambiantes visiones de identidad nacional, el papel del Estado y las normas del sistema político. Aún así, **cuando de lo que se trata es de enmendar una constitución, el contexto, el proceso y los tiempos son clave para un resultado ampliamente aceptado.**

III. Cambiando los límites de mandato: constitución, consenso, confianza

La práctica democrática internacional varía en cuanto al proceso por el que las constituciones, incluyendo las disposiciones para los límites de mandato, pueden ser enmendadas. Las constituciones suelen contener sus propias reglas de reforma. La ley internacional sólo establece parámetros generales. El ICCPR protege el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos políticos y públicos, pero esto no se traduce en una obligación para que los Estados participantes realicen, por ejemplo, un referendo sobre enmiendas constitucionales. Algunos instrumentos regionales contienen directrices sobre el contenido de las enmiendas, aclarando que éstas no deberán socavar el orden democrático constitucional.⁴

Las enmiendas constitucionales son, frecuentemente, sensibles y polémicas. Aún cuando no lo son, involucran temas de importancia general para la nación.

Los acuerdos políticos regionales subrayan que un asunto tan fundamental como una reforma constitucional debe ser resultado de un amplio consenso nacional.⁵ Es claro que una enmienda constitucional que no sigue el proceso establecido, o que no es consensual, puede llegar a polarizar y generar conflicto. Además, ser oportuno es importante: la propuesta de un cambio poco antes de una elección puede generar más sospechas en ese momento que en otras fechas.⁶

Las iniciativas para eliminar (o “evadir”) los límites de mandato pueden tener un impacto significativo en la confianza en los procesos electorales, y en la paz y



estabilidad de un país. El contexto importa. En donde los haya, los límites de mandato pueden ser mecanismos importantes para reducir los riesgos alrededor de las elecciones, una salvaguarda contra la “política de ganadores absolutos”, y una garantía de confianza en el sistema político. Esto puede incrementar la posibilidad de que los actores políticos acepten una derrota electoral y continúen dando apoyo a las instituciones políticas hasta la siguiente contienda. En otras palabras, **los límites de mandato pueden ser factores importantes que den sustento a la legitimidad democrática y al consentimiento de los “perdedores” para aceptar el resultado y continuar su participación en el sistema político existente.**

En contraste, el eliminar los límites de mandato o transigir en interpretarlos como un medio para conservar el poder o como una herramienta de manipulación política, real o percibida, puede socavar esta confianza y el consenso necesario para que el sistema político funcione bien. Esta falta de confianza (antes, durante, o después de una elección) puede tener efectos desestabilizadores y generar conflicto, como se ha visto en incidentes recientes.

Obviamente, no todos los países son iguales en este respecto: el grado en el que los límites de mandato son necesarios para la aceptación de los resultados electorales dependerá de la confianza política del momento y de otros aspectos generadores de confianza arraigados en el sistema político, como lo son la distribución del poder político y económico y el papel de la oposición.⁷

Además del contexto, el proceso también es importante. La forma en que los titulares de un cargo busquen cambiar – o interpretar a su conveniencia – sus propios límites de mandato es relevante. Tales cambios o interpretaciones, inevitablemente, serán vistas como oportunistas, a menos que se haga claro que los cambios sólo tendrán efecto para futuros titulares. El potencial para socavar la confianza al eliminar los límites de mandato sería mayor si la enmienda no sigue el proceso establecido, si tiene lugar poco antes de una elección, y si no está sustentada en un amplio consenso nacional.

De manera similar, el uso de lagunas o de interpretaciones jurídicas para legitimar la extensión de un límite de mandato – arguyendo, por ejemplo, que el ejercicio del puesto presidencial antes de la promulgación de una constitución no cuenta como un mandato conforme a dicho documento – bien podría percibirse como un intento oportunista y unilateral de conservar el poder. Igual que con las enmiendas constitucionales formales, la legitimidad en estos casos podría no sólo ser cuestión de seguir las reglas; una interpretación legal difícilmente dará credibilidad si hay poca confianza en el poder judicial.

... Sunshine State | ... with th
Self-Des

Cambiando los límites de mandato: una perspectiva electoral

TIME

**Mandela
at 90**

**The
Secrets of**



IV. Fortaleciendo la confianza en las elecciones

Una elección es exitosa porque la confianza pública en el proceso es amplia y su resultado es aceptado de forma pacífica. El respeto por los principios y derechos democráticos, aunado a la conducción profesional, transparente e imparcial del proceso, son críticos para ello. Pero el fundamento de la confianza pública es mayor que las reglas y la realización misma de la elección. Está directamente vinculada a los intereses electorales establecidos por el sistema político en general y los efectos potencialmente negativos de no ganar una elección.

Por tanto, sería benéfico que un debate acerca de los límites de mandato – y del proceso para su suspensión – se centrara en su efecto político, esto es, en los incentivos para que los grupos de oposición y los (potenciales) perdedores participen en una elección y para que se sigan involucrando en el sistema político en general. Se debe alcanzar un equilibrio; la atención a la participación de la oposición no debe malinterpretarse como un incentivo para boicotear un proceso por beneficios políticos. Por sobre todo, un objetivo principal es el de evitar la posibilidad de violencia y conflicto. **La clave para producir cambios fundamentales en el orden político, si acaso, es hacerlos a través de un amplio proceso de diálogo y consenso, y evitar acciones que pueden ser vistas como una manipulación del proceso y un intento por aferrarse al poder.**

“Cuando las elecciones carecen de integridad, se reduce la confianza de la ciudadanía en la gobernabilidad, y las elecciones se convierten en detonadores de violencia”

Kofi Annan

V. Referencias

1 Maarten Halff, División de Asistencia Electoral, Naciones Unidas. Las opiniones aquí vertidas no representan necesariamente aquellas de Naciones Unidas o de la Fundación Kofi Annan. **2** Por ejemplo, la Convención de Lomé sobre el Marco para una Respuesta de la OUA [Organización para la Unidad Africana, como fue llamada entonces] a los Cambios Inconstitucionales de Gobierno de julio del 2000 (AHG/Decl.5 (XXXVI)), contempla el “principio de cambio democrático”. De acuerdo al artículo 23 de la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobierno (2007), “[c]ualquier enmienda o revisión de la constitución o de instrumentos legales, que infrinja los principios del cambio democrático de gobierno” será considerada como un “medio ilegal para acceder al poder o mantenerlo” y constituye “un cambio inconstitucional de gobierno”, que resultará en “las debidas sanciones” por la Unión Africana. **3** “Debido a los riesgos para el equilibrio de poderes, e incluso para la democracia como tal, involucrados en la posibilidad de que el titular de un cargo se reelija más de una vez, la Comisión de Venecia reitera su enfoque crítico respecto de las disposiciones constitucionales que permiten más de una reelección del jefe de Estado en sistemas presidenciales o semipresidenciales”. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley (Comisión de Venecia), Informe sobre Democracia, Limitación de Mandatos e Incompatibilidad de las Funciones Políticas, CDL-AD (2012) 027rev, 31 de enero de 2013, párrafo 70. Aplicado al caso específico de un Estado miembro del Consejo Europeo, la Comisión señaló que en un sistema presidencial o semipresidencial en el que los poderes del presidente son casi irrestrictos, una disposición para que el presidente sólo pueda ser reelegido una vez podría ser “el único freno efectivo de los poderes presidenciales”. CDL-AD (2007) 045, párrafo 37. **4** Por ejemplo, el artículo 23 de la Carta Africana citada en la nota 1 más arriba, sobre revisiones constitucionales que infringirían el principio de cambio democrático. **5** Por ejemplo, en la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobierno: “Los Estados miembro garantizarán que el proceso de enmienda o revisión de su constitución repose en el consenso nacional obtenido, de así requerirse, por medio del referendo” (artículo 10(2)). **6** Ver, por ejemplo, el artículo 2 del Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno, firmada por los Estados miembro de la CEDEAO en el 2001,

que indica que “no se harán modificaciones significativas a las leyes electorales en los seis (6) meses anteriores a las elecciones, excepto con el consentimiento de una mayoría de los actores políticos”. La Declaración de Bamako de la Organización Internacional de la Francofonía del 3 de noviembre de 2000 señala que la “[d]emocracia es incompatible con cualquier cambio sustancial en el sistema electoral introducido arbitraria o subrepticamente, y debe darse un intervalo razonable entre la adopción de cualquier enmienda y su entrada en vigor”. La Comisión de Venecia ha indicado que “los elementos fundamentales de la legislación electoral... no deberían estar sujetos a cambio con menos de un año de anticipación a las elecciones”; Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Directrices e Informe Explicativo, CDL-AD (2002) 023rev. **7** La Comisión de Venecia, por ejemplo, adoptó un postura crítica ante la eliminación de los límites de mandato en Bielorrusia, a través de un referendo realizado en 2004, señalando el “distorsionado equilibrio del poder” en dicho país. De manera similar, en Azerbaiyán en el 2009, la Comisión opinó que “la eliminación de los límites parece haber sido un serio retroceso en el camino de Azerbaiyán hacia una democracia consolidada”. CDL-AD (2009) 010.

Imágenes de archivo

Foto de Portada: Roman Motizov/Shutterstock.com. Foto de Portada: arindambanerjee/Shutterstock. stock.com. Página 5: a katz/ com. com. Página 9: Zurijeta/ Shutterstock.com. Página 11: Popartic/ShutterShutter- stock. com. Página 15: iko/Shutterstock.



El término “límites de mandato” se refiere al límite en el número de mandatos que el titular de un cargo público puede servir, ya sea de manera consecutiva o a lo largo de una vida. Las iniciativas para cambiar o eliminar los límites de mandato presidenciales tienden a ser profundamente polarizantes, y en muchos casos han generado descontento significativo e incluso violencia. Las opiniones acerca de la legalidad de modificar los límites de mandato tiende a estar marcadamente dividida no sólo en el país interesado, sino también entre la comunidad internacional. En un esfuerzo por mejorar el debate de las políticas, este documento considera el marco regulatorio relativo a los límites de mandato y su eliminación. En este se recomienda que, en ausencia de normas internacionales claras, el tema sea tratado como una cuestión de mantener la confianza en el proceso electoral y el sistema político de un país.

La Iniciativa de Integridad Electoral en breve

Las elecciones son el mecanismo establecido para el arbitraje pacífico de la rivalidad política y las transferencias de poder. En la práctica, sin embargo, muchas elecciones realmente resultan profundamente desestabilizadoras, desencadenando a veces conflictos y violencia. Esta serie de Informes de Políticas forma parte de la Iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan, que asesora a los países sobre cómo fortalecer la integridad y legitimidad de sus procesos electorales, y evitar la violencia relacionada con las elecciones. Mirando más allá de los requerimientos técnicos, la Fundación se centra en crear las condiciones para elecciones legítimas, haciendo posible gobernar en un clima de confianza y transparencia.

Para mayor información de nuestro proyecto en curso, visita

elections.kofiannanfoundation.org

P.O.B. 157 | 1211 Geneva 20 | Switzerland

Tel: +41 22 919 7520

Fax: +41 22 919 7529

Email: info@kofiannanfoundation.org