

El contexto electoral latinoamericano está marcado por los procesos de reelección de los cargos públicos de los ejecutivos nacionales, regionales y locales. La consideración de los parámetros de equidad para la participación en los procesos electorales está atravesada por la necesidad de regular el financiamiento electoral y por tanto las posibilidades los distintos candidatos para exponerse en la esfera pública. Consideraciones que deben incluir los mecanismos directos e indirectos, a los efectos de garantizar las condiciones paritarias en procesos electorales que se ajusten a los estándares de una sociedad democrática.

Los instrumentos internacionales en el sistema interamericano, consideran que las elecciones, limpias y transparentes, son un componente insustituible de una democracia. Las consideraciones recientes caracterizan a este elemento como imprescindible, pero no suficiente. La Carta Democrática Interamericana, impulsada de modo sustancial por parte del gobierno peruano posterior al derrumbe del régimen de Alberto Fujimori, fue aprobada en Lima, el 11 de septiembre de 2001. En su artículo 3 se caracteriza a la propia democracia:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹.

Una de las características que se indican incluyen un adjetivo para los procesos electorales: justas. En el artículo 5, se profundiza el contenido de este elemento para constituirlo en un elemento sustantivo para las democracias de la región.

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades².

La Carta Democrática expresa, en el derecho internacional público, los principales cambios que se produjeron en la región. De un contexto de dictaduras militares se pasó a regímenes de origen democrático, mediante elecciones periódicas. Se dio inicio a un proceso de complejidad que

Las campañas electorales

Reelección y regulaciones

En este artículo se pasa revista a los marcos regulatorios de las campañas electorales en diversos países de la región, con especial énfasis en los aspectos que controlan la participación presidencial en procesos de reelección, tales como la ocurrida en Colombia, en mayor de este año, o como la que puede ocurrir en Venezuela en diciembre próximo

■ Carlos Correa

derivó en la necesidad de ajustar las legislaciones nacionales para intentar superar la formalidad de las elecciones. Mientras las elites y los procesos asociados al ejercicio del poder relevaban nuevas formas que permitían mantener las formas pero vaciadas de su sustantivo fundamento.

La democracia y su progresiva ampliación social, está atravesada por el contexto específico en cada país. Pese a ello, en la región encontramos una tendencia fuerte a permitir los procesos de reelección en los cargos asociados al ejecutivo en la diversidad de sus instancias. Ello implicaba en algunos casos el fortalecimiento de las garantías para que se permitieran unas elecciones justas y superar las reservas asociadas a la tradición militar que permitió sucesivas reelecciones de los gobernantes autoritarios. Las respuestas de las sociedades están estrechamente vinculadas a las posibilidades de construir contrapesos institucionales en cada contexto. Así los países con colapsos institucionales y de partidos, tuvieron menores posibilidades de ofrecer garantías a los sectores de oposición.

Los fundamentos y las tendencias

La teoría política y su vertiente electoral caracterizan las principales condiciones que deben garantizarse para que proceso de elecciones alcance con justicia el fundamento en una sociedad democrática:

- 1.- Igualdad o equidad en las posibilidades materiales para todos los contendientes en la veeduría del proceso electoral;
- 2.- Protección para las candidaturas de las minorías;
- 3.- Proporcionalidad en la distribución del financiamiento estatal; de acuerdo al caudal electoral de cada grupo político;
- 4.- Transparencia y facilitar el control ciudadano de la actividad político electoral; mediante auditorías y mayor publicidad de los actos electorales.

Las campañas electorales son procesos complejos que incluyen una diversidad de erogaciones a los efectos de lograr que los mensajes y propuestas puedan ser apreciados por el electorado, movilizar a los electores y acompañar el proceso de escrutinio. De allí que las sociedades, con contrapesos institucionales, cuidan estos aspectos con el objeto de permitir elecciones justas; es decir que permitan una aproximación a los electores de la diversidad de propuestas y proyectos políticos.

Las principales tendencias que se observan en la región incluyen:

1. La necesidad de la financiación estatal parcial para constituir un sistema

mixto de financiamiento (público y privado);

2. Imponer límites a la financiación privada; especialmente las donaciones de personas jurídicas;
3. Reducción a la duración de las campañas y límites a los gastos de campaña;
4. Control a la propaganda política en los medios masivos de comunicación. Se procura un acceso a los medios en condiciones de igualdad;
5. Obligar a proporcionar la identidad de los donantes;
6. Que los gastos de los partidos sean públicos y auditados; incluyendo un régimen de sanciones;
7. Transporte el día de las elecciones; un factor que puede favorecer la asimetría entre los candidatos;
8. Evitar el riesgo de los recursos financieros extranjeros en el contexto electoral³

La regulación venezolana

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, se contempla la prohibición del financiamiento público de las asociaciones con fines políticos (en la CRBV no se utiliza la acepción partido político) y con ello se consagra la exclusiva financiación privada de los partidos políticos. Así está establecido en el artículo 67 constitucional:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.

En este contexto la regulación de los fondos, recursos y capacidades del candidato a la reelección tiene vital importancia para garantizar un proceso electoral realmente competitivo y deslastrar el ventajismo que implica el aprovechamiento de los recursos estatales (medios, transporte, gastos de promoción y publicidad). Esta aseveración es válida también para los candidatos a la reelección de alcaldes y gobernadores que en ocasiones hacen un uso abusivo de la publicidad y recursos públicos para alentar su candidatura.

En la situación venezolana, caracterizada por el colapso de los partidos políticos, las posibilidades de la emergencia de opciones electorales implican un esfuerzo competitivo de enormes proporciones para los candidatos que estén alejados de la esfera del gobierno ejecutivo. La imposibilidad de este esfuerzo, implica la negación de las garantías para una participación política de la diversidad de identidad presentes en la sociedad venezolana. En la construcción de estas posibilidades está en juego, también, la negación o no de la oposición legítima al proyecto de gobierno actual. En el fondo, este y otros elementos concurrentes, pueden contribuir al despliegue de una crisis en las garantías electorales y por ende de la participación política.

La reelección presidencial en Latinoamérica

En el contexto latinoamericano existe una variedad de normas acerca de la posibilidad de la reelección presidencial. La mayor restricción es la que prohíbe expresamente la posibilidad de reelegirse en cualquier circunstancia y tiempo. En otros casos se permite una vez transcurrido al menos un período de otro presidente (este era el caso venezolano hasta 1999) y por último el menos restrictivo es el que está asociado a la posibilidad de mantenerse, previa elección, durante dos períodos consecutivos.

En el último tiempo, desde 1978 a 2005, diez países modificaron sus normas para permitir la reelección presidencial consecutiva. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela pasaron de permitir la reelección después de un mandato intermedio de otra persona a permitir la reelección inmediata por un período. Ecuador, permitió la reelección después un período. Costa Rica la permitió después de transcurridos dos períodos. En República Dominicana se prohibió la reelección inmediata en el año 1994 y en el año 2004 se volvió a per-

mitir. Mientras que en Paraguay y Nicaragua, países donde se permitía la reelección inmediata, se pasó a una restricción total (Paraguay) y a permitirse luego de un período presidencial (Nicaragua). Mientras que en Colombia, se adoptó un enfoque restrictivo en la reforma de 1991, cuando la prohibió totalmente y en el año 2004 adopta la posibilidad de la reelección inmediata.

En resumen la legislación latinoamericana es claramente favorable a la reelección: 14 de 18 países la permiten. Sólo en 5 (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y República Dominicana) de los 14 es permitida de modo consecutivo y en los otros 9 (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) debe haber transcurrido al menos un mandato presidencial. En los otros 4 países (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada⁴.

Las regulaciones en Colombia y Brasil

En algunos países como Colombia y Brasil la reelección presidencial se acompañó con regulaciones estrictas a los efectos de garantizar la equidad en el acceso a los recursos financieros y de cualquier otra naturaleza asociadas a la campaña electoral.

La reforma constitucional que permitió la reelección inmediata del Presidente de la República en Colombia se acompañó con un debate vigoroso acerca de la participación del candidato - Presidente en la contienda, sin ventajismos ni abuso de poder frente a sus contendores. Todo ello condujo a la aprobación, por parte del Congreso, en junio de 2005, de una Ley de Garantías Electorales. Esta legislación establece las normas para la participación del presidente en la campaña electoral.

La ley establece entre varios aspectos importantes, así durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.

3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de gobierno.

4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno.

5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

6. La nómina del Estado estará congelada desde seis meses antes de la primera vuelta, y prohíbe a los funcionarios públicos participar en los actos políticos.

Por otra parte en Brasil, mediante la resolución 022261 del 29 de junio de 2006 del tribunal Superior Electoral de Brasil se establece que:

1. El inquilino de la residencia oficial podrá, en su interior, registrar los mensajes para la propaganda electoral, desde entonces que si él uso de imágenes externas no hace a local o que él si se relaciona

2. En el año en el cual se realiza la elección, se prohíbe la distribución gratuita de bienes, valores o ventajas de parte de la administración pública, a menos que en los casos de la calamidad pública, estado de la emergencia o programas sociales autorizados en ley y ya en la ejecución presupuestaria en el ejercicio anterior, casos donde estará capaz el servicio público del procesamiento de promover el acompañamiento de su ejecución financiera y administrativa

3. La publicidad de los actos, de los programas, de los ejecutores de los servicios y de las campañas de las agencias públicas debe tener carácter educativo, informativo o de la orientación social, de ella que no puede consistir los nombres, de los símbolos o de las imágenes que la promoción personal de autoridades o de servidores públicos caracteriza

4. Está prohibido a los candidatos en posiciones del Ejecutivo a participar, en los tres meses que preceder a la elección, en inauguraciones de trabajos públicos.

En estas dos legislaciones se observa la importancia que la presencia de los medios masivos de comunicación tienen las actividades de los presidentes y por ello se

procura la limitación de su exhibición para evitar su asociación en la campaña electoral. Ello porque los candidatos a la reelección pueden reservar interesadamente los tres meses de campañas para una intensiva agenda de inauguraciones de obras o eventos públicos de otra naturaleza y con ello competir con ventaja en las elecciones. Del mismo modo se suspenden los programas de radio y/o televisión regulares que tienen los funcionarios; fenómeno que se observa en los tres países: Colombia, Brasil y Venezuela.

El financiamiento y el acceso a los medios de comunicación son componentes sustantivos para caracterizar o no un proceso electoral como justo. De hecho estos componentes son imprescindibles para las misiones de observación internacionales que se despliegan en las jornadas electorales de cualquier lugar en el mundo. De hecho en el caso venezolano se estudió profusamente el comportamiento y posiciones de los medios públicos y privadas en el proceso de referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004.

Esta situación es de mayor importancia para la situación venezolana, dada la ausencia en la normativa vigente de la posibilidad de financiamiento público en las campañas electorales. Esta norma exige un cumplimiento estricto de regulaciones para evitar que los ingentes recursos de los que disponen los candidatos funcionarios se conviertan en un ventajismo insalvable. Esta situación no es nueva, se produjo en muchas situaciones y procesos electorales anteriores, la principal diferencia esta vinculada a la ausencia del financiamiento público desde la aprobación de la CRBV en 1999.

Adicionalmente un déficit sustantivo del modelo electoral venezolano es la ausencia de rendición de cuentas, de modo oportuno y expedito, por parte de los distintos candidatos y partidos políticos acerca del origen y gastos de sus campañas electorales. Tendencia que se acentúa en la actualidad por los temores de los financistas en torno a posibles repercusiones en el ámbito de sus empresas, en el caso de la oposición; o el temor ante el escrutinio ciudadano derivado del uso de los fondos públicos en el caso de los funcionarios candidatos.

La ausencia de regulaciones, mecanismos de control débiles y ausencia de sanciones; pueden traducirse en proceso electoral que distaría mucho de asociarse con el contenido y sustento del derecho a elegir y a ser elegido. Las garantías a los sectores de oposición y minoritarios son relevantes para una sociedad que aspire a la solución

pacífica de sus diferencias; dotarse de una institucionalidad con contrapesos y una vida democrática.

La ausencia de financiamiento público para los sectores de la oposición junto con la discrecionalidad en el uso de los recursos del Estado puede constituirse en un componente relevante para deslegitimar socialmente los procesos electorales. Ello conspira contra la posibilidad de actos electorales cargados de la significación y relevancia que se le otorga en el derecho internacional público. Los signos regulatorios en Brasil y Colombia, hablan de una estructura institucional fortalecida y la ausencia de normas parecidas en Venezuela, suma signos al colapso de los contrapesos en el sistema político institucional venezolano.

■ **Carlos Correa es investigador en la Universidad Católica Andrés Bello y miembro del consejo de redacción de la revista *Comunicación*.**

Citas

- 1 Organización de Estados Americanos (OEA). Carta Democrática Interamericana. Firmada en Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001. En: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm [Consulta: 5 de julio de 2006].
- 1 Organización de Estados Americanos (OEA). Carta Democrática Interamericana. Firmada en Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001. En: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm [Consulta: 5 de julio de 2006].
- 2 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (2000, septiembre/diciembre). Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXIII, Número 99 Septiembre-Diciembre 2000, pp 1055 - 1083
- 3 ZOVATTO, Daniel (2005). La reforma político electoral en América Latina Evolución, situación actual y tendencias 1978-2005. Documento mimeografiado.