

Capítulo V

6. Los procedimientos de democracia semidirecta	127
A. La iniciativa de ley hecha por el pueblo	127
B. El veto popular: el caso de Uruguay	129
C. La ratificación popular de la ley o referéndum legislativo	130
D. La práctica del referéndum en otros dominios	131
E. La participación popular en la reforma constitucional	133
7. La soberanía sometida	136
8. De la necesidad de darle un nuevo contenido a la idea de soberanía popular	140

En el caso que nos ocupa son dos fracciones de una misma clase, militantes de dos diferentes partidos, las que se reparten “equitativamente” el poder y eliminan al pueblo de su participación.

Por su parte, los artículos 196 y 197 de la constitución haitiana instituyeron la presidencia vitalicia en favor del señor Duvalier, con lo que también se eliminó constitucionalmente la posibilidad de que el pueblo participara en la designación de sus representantes. Carecemos de datos para saber si algo semejante se ha hecho en beneficio de su sucesor.

6. *Los procedimientos de democracia semidirecta*

Como se vio en capítulos anteriores, el lógico corolario de la idea de soberanía popular es la positivización de procedimientos de democracia semidirecta, tales como el referéndum, el referéndum de arbitraje, el veto popular, la iniciativa popular de reforma constitucional o la iniciativa popular legislativa.

Estos procedimientos tienen como contrapartida al sistema representativo puro. Y ésta es la consecuencia institucional de la consagración de la idea de soberanía nacional. En semejante tipo de régimen, al ciudadano sólo le corresponde nombrarse representantes en quienes deposita su confianza y quienes, en consecuencia, deciden en lugar y en representación del pueblo, por lo que se excluyen los procedimientos antes mencionados.

¿Cuál es, en este aspecto, la tendencia del constitucionalismo latinoamericano?

A) *La iniciativa de ley hecha por el pueblo*

La tendencia general del constitucionalismo latinoamericano es la de negar al pueblo la posibilidad de iniciar leyes. En efecto, en términos más o menos semejantes, las constituciones de Argentina [arts. 68 y 69], Bolivia [art. 71], Brasil [art. 56], Chile [art. 45], Colombia [art. 79], Costa Rica [art. 123], República Dominicana [art. 38], Ecuador [art. 36], Guatemala [art. 171], Haití [art. 68], Honduras [art. 239], México [art. 71], Nicaragua [art. 161], Paraguay [art. 154], Perú [art. 124] y El Salvador [art. 50], conceden la facultad de iniciativa legislativa: a los miembros del Poder Legislativo, variando los detalles solamente cuando los sistemas son unicamarales y bicamarales, y al Poder

Ejecutivo, con ciertas variantes en la titularidad, según se conceda al presidente, al presidente por medio de los ministros, o, directamente, a los ministros de despacho.

Las constituciones de Brasil, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y El Salvador otorgan también al Poder Judicial la iniciativa de leyes en determinadas materias; dicho Poder es representado por la Suprema Corte de Justicia de las naciones en referencia.

Dos constituciones, la de la República Dominicana y la de Nicaragua, conceden además la facultad de iniciativa de leyes en materia electoral, a sus respectivos organismos electorales: la Junta Electoral, en un caso, y el Consejo Nacional de Elecciones, en otro.

Como una medida que responde a su carácter federal, la constitución mexicana otorga la iniciativa de leyes no sólo al Ejecutivo y Legislativo federales, sino a las legislaturas de los Estados, acorde a la fracción tercera del artículo 71.

Finalmente, la constitución de Guatemala prevé que el Consejo de Estado y la Universidad de San Carlos puedan iniciar leyes también.

En las constituciones mencionadas, a ningún otro organismo o persona, fuera de los previstos, se concede dicha facultad.

Tres son los casos de excepción, en los que la iniciativa de leyes se otorga directamente a los ciudadanos: las constituciones de Cuba, Uruguay y Venezuela.

Acorde al artículo 122 de la constitución cubana, la iniciativa de leyes es de la competencia de los miembros del Consejo de Ministros; del Presidente de la República; del Tribunal Supremo en materia de Administración de Justicia; del Tribunal Superior Electoral en la materia de su competencia y de su jurisdicción y; de los ciudadanos, en cuyo caso es formalmente indispensable que la iniciativa se haga al menos por diez mil ciudadanos que tengan la calidad de electores.

El artículo 133 de la constitución uruguaya prevé que los proyectos de ley se harán a proposición de cualquiera de los miembros de ambas Cámaras, o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros. Pero, además el artículo 79 dispone que... "el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá... ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo". Se exceptúa la aplicación de esta facultad en los casos de leyes tributarias y cuando la materia es de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Por su parte, el artículo 165 de la constitución venezolana ordena que:

la iniciativa de las leyes corresponde: 1. A la comisión delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras. 2. Al Ejecutivo Nacional. 3. A los Senadores o Diputados en mínimo no menor de tres. 4. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales. 5. A un mínimo no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley.

Consecuencia institucional de la idea de soberanía popular, la iniciativa de ley, como facultad concedida al cuerpo de ciudadanos, trata no de revisar eventualmente la obra de sus representantes electos, sino de sustituirlos, evitando de esta forma la inercia de sus asambleas legislativas; sea porque las excite a legislar sobre una cuestión cuyo sentido general está indicada en la iniciativa (iniciativa no formulada), sea porque se redacte un proyecto completo en forma legislativa (iniciativa formulada).²⁵⁴

B. *El veto popular: el caso de Uruguay*

El veto popular, según Burdeau, “consiste en la facultad reconocida a un cierto número de ciudadanos de solicitar, en un término fijado después de la publicación de la ley, que sea sometida al voto del pueblo”. A diferencia del referéndum, aquí el pueblo no lleva adelante efectivamente ningún acto creador, solamente dispone de una facultad de impedir ya que la ley es perfecta desde su adopción por los órganos legislativos. Se suspende, entonces, su entrada en vigor hasta en tanto no se solicita dentro del término previsto el que sea ratificada o rechazada por el consentimiento popular.²⁵⁵

El ya citado artículo 79 de la constitución uruguaya introduce esta figura en los siguientes términos: “. . . El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro de un año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes . . .” Se indica que no será aplicable este artículo en los casos de leyes que establecen tributos y en los casos en que sea privativa del Poder Ejecutivo la iniciativa, y se deja a la ley secundaria la reglamentación.

Es este el único caso en el constitucionalismo latinoamericano en que el veto popular está previsto.

²⁵⁴ Cfr. Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*. Op. cit. T. v, p. 258.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 259.

C) *La ratificación popular de la ley o referéndum legislativo*

De manera casi definitiva, en el constitucionalismo latinoamericano actual no existe la utilización de la ratificación de la ley hecho por el pueblo.

En efecto —pese a que no es este el lugar para tratar los detalles del proceso legislativo, por ser objeto de análisis de otros estudios previstos en esta serie colectiva— se puede decir de manera esquemática que cuando existe un sistema bicameral se prevé indistintamente el origen de las leyes en una u otra Cámara Legislativa; salvo excepciones en que necesariamente debe ser en una de las Cámaras donde el proyecto de ley se inicie. Aprobado el proyecto por la Cámara de origen, pasa para su aprobación a la Cámara revisora, y se reglamenta de manera más o menos detallada, el proceso de solución en caso de desacuerdo. Una vez aprobado por ambas Cámaras, se remite al Ejecutivo para su sanción y promulgación, o, en su caso, para la formulación de observaciones y objeciones. También aquí se prevén las formas de salvar los obstáculos puestos por el veto presidencial, y si éste no es ejercido en el término fijado, la ley cobra vigencia. El proceso es semejante, salvo en lo que se refiere a los detalles de revisión y conflicto de las dos Cámaras, ahí donde existe un sistema unicameral.

De esta manera, en términos generales, está regulado el proceso legislativo en Argentina [art. 69], Bolivia [art. 72], Brasil [arts. 50, 58, 59], Chile [arts. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55], Colombia [arts. 80, 81 y 85], Costa Rica [arts. 124, 126], República Dominicana [arts. 40, 41], Ecuador [arts. 37, 38], Guatemala [arts. 173, 177], Haití [arts. 78, 79, 80 y 81], Honduras [arts. 240 y 241], México [art. 72], Nicaragua [arts. 163, 164, 165, 166, 168, 172], Paraguay [art. 155], Perú arts. [125, 126, 128], Puerto Rico [cap. II, sección 17, 18, 19], República de El Salvador [art. 51], Venezuela [art. 167] y Uruguay [arts. 134, 143, 144].

Aunque es frecuente, debido a la inestabilidad política de los regímenes, que este proceso no sea observado en la realidad y sean los gobiernos los que asuman en efecto la función de las cámaras legislativas, gobernando a través de decretos-ley, la regla general es que esta asunción de facultades legislativas se haga *de facto* y al margen de la constitución, como en el caso del Perú y Argentina. No es este el ejemplo de Cuba, en cuya constitución, en su artículo 119, señala que el Poder Legislativo es ejercido por el Consejo de Ministros y en los artículos 123

y 124 fija los requisitos de votación de las leyes en el seno de ese organismo y del ejercicio del veto presidencial.

El único ejemplo en que obra el referéndum legislativo y en términos bastante limitados, lo brinda la sección 1ª del artículo vi de la constitución puertorriqueña. De acuerdo a ella, se exige el referéndum para ratificar las leyes que tengan por objeto suprimir o consolidar municipios. De esta manera, sólo a nivel municipal y en esta materia, se prevé la ratificación popular de una ley.

Así, en lo que al proceso legislativo toca, y salvo el ejemplo anterior, se excluye totalmente en el constitucionalismo latinoamericano, la participación del pueblo, a través de la ratificación popular, en la formación de la ley.

D) *La práctica del referéndum en otros dominios*

Como quiera que existe la tendencia en algunos textos y en algunos autores a utilizar indistintamente los vocablos “plebiscito” y “referéndum”, es necesario, desde ahora, abrir un paréntesis para marcar su distinta naturaleza y significado.

El plebiscito es un instrumento normalmente utilizado por regímenes cesaristas; es un acto por medio del cual el pueblo deja en manos de un jefe el cuidado de velar por el bien público. El plebiscito

no consulta al pueblo sobre la oportunidad de instituir tales o cuales instituciones impersonales; implícita o explícitamente propone un nombre al sufragio. Le pide, sea llevar al poder a un individuo determinado, sea convalidar la acción ya llevada a cabo por un golpe de Estado o de otra forma. De aquí se deduce que el plebiscito no puede ser más que una firma en blanco, es decir, una renuncia anticipada, consentida por el pueblo, del ejercicio de su soberanía. Es, por parte de los gobernados, una confesión de impotencia, tanto como un testimonio de confianza ofrecido al jefe plebiscitado.²⁵⁶

En consecuencia, es un instrumento que refuerza el sistema representativo.

Por lo contrario, el referéndum versa sobre un texto o una medida a tomar exclusivamente, “plantea una cuestión concreta, y por tal medio el elector se convierte en juez de su Diputado, recobrando su libertad

²⁵⁶ *Ibid.*, pp. 497-498.

primitiva para la solución de un problema determinado".²⁵⁷ En este sentido, el referéndum es una institución típica de la forma democrática de gobierno. Y cabe diferenciar el referéndum legislativo, el referéndum de consulta y el referéndum de arbitraje.

El objeto del referéndum legislativo es el de reservar al pueblo la decisión final del proceso legislativo, es decir, se deposita en él exclusivamente la facultad de llevar a cabo el acto esencial del proceso de elaboración de la ley al desecharla o ratificarla. Una vez discutidas y votadas por la asamblea representativa, las leyes sólo tienen fuerza obligatoria cuando, habiendo sido sometidas a la votación popular, son adoptadas por ésta.²⁵⁸

El referéndum de consulta tiene por finalidad conocer el deseo mayoritario de la comunidad antes de tomarse una medida importante. El legislador prevé la organización de una consulta directa al pueblo por la que se pide expresar su sentimiento ante la inminencia de tal o cual medida gubernamental, a fin de saber si debe tomarse o no.²⁵⁹

Finalmente, ante la posibilidad de diferencias de opinión o de conflicto entre los Poderes Públicos, se deposita en el pueblo la facultad de arbitrarlos, por medio de un referéndum.²⁶⁰

Veamos ahora cuáles de estas prácticas referendarias o plebiscitarias son acogidas por nuestras constituciones.

El artículo 168 de la constitución costarricense ordena la celebración de un referéndum de consulta previo al decreto que haga la Asamblea Legislativa creando nuevas provincias.

El artículo 98 de la constitución cubana establece que a través del referéndum, el pueblo expresa su opinión sobre las cuestiones que le son sometidas. Ahora bien, en la Constitución no se prevé la práctica del referéndum legislativo, y en cambio, se reglamenta la utilización del referéndum de consulta a nivel comunal. El artículo 188 regula los detalles de un referéndum de efectos bastante limitados: se pone en práctica para conocer la opinión de los electores de la comuna, sobre la segregación de una parte del territorio comunal, pero se deja la resolución definitiva en manos del Consejo de Ministros. Por otra parte, el artículo 196, exige el referéndum a fin de aprobar contrataciones de empréstitos, para las emisiones de bonos y las otras emisiones que

²⁵⁷ Mirkine-Guetzevitch, B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*. Madrid, Reus, 1934 (trad. Álvarez-Guardia), p. 27.

²⁵⁸ Cfr. Burdeau, G. *Traité de Science Politique*. Op. cit. T. v, p. 25.

²⁵⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 262-263.

²⁶⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 259-260.

movilicen el crédito municipal y que obliguen a la comuna que los realiza a la creación de nuevos impuestos para responder al pago de las amortizaciones o de las deudas contratadas.

Sin mayor explicitación, la constitución haitiana, en la fracción 4ª de su artículo 46, determina que “el pueblo ejerce directamente la prerrogativa de la soberanía... por la opinión que pueda emitir por vía de referéndum sobre todos los asuntos que le interesan y a propósito de los cuales es consultado por el Jefe del Poder Ejecutivo”. De aquí podemos inferir varias conclusiones. Como antes vimos, en el proceso legislativo ordinario no está previsto el referéndum legislativo, y la constitución es omisa en señalar en qué materias y bajo qué circunstancias el referéndum de consulta, al que arriba se alude, puede obrar. Todo parece indicar, entonces, que se trata de un referéndum de consulta instituido como prerrogativa exclusiva en beneficio del Jefe del Poder Ejecutivo, quien decide la oportunidad de su utilización y la materia sobre la que debe versar, por lo que más que un referéndum, se acerca por sus características a la figura del plebiscito.

Los artículos 214 y 274 de la constitución panameña conceden a los ciudadanos, en un caso el derecho de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos, y en el otro su participación en un “plebiscito nacional” sobre los tratados que celebre el Órgano Ejecutivo, relativos al canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho canal, lo mismo que para la construcción de un nuevo canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas.

E) *La participación popular en la reforma constitucional*

Salvo las excepciones que mencionaremos más tarde, en términos generales, la tendencia prevaleciente actualmente en nuestro constitucionalismo es en el sentido de no dar cabida a la participación popular en la revisión de la constitución. En este sentido, es el sistema representativo, como consecuencia institucional de la adhesión a la idea de soberanía nacional, el que priva aún en materia de reformas constitucionales.

No podemos dar cuenta de manera detallada de la reglamentación que las constituciones hacen de su propia reforma, en razón de que éste será el tema central de otro estudio en esta serie colectiva. Sin embargo, en apretada síntesis señalaremos algunos rasgos generales que son comunes.

Aprobada en la Asamblea legislativa —formada por una o dos cá-

maras, según el régimen, y de acuerdo a requisitos de quórum y votación que varían de constitución a constitución— la iniciativa de reformas es finalmente aprobada por una Asamblea Constituyente convocada *ad hoc* en los casos de las constituciones de Argentina [art. 30], Costa Rica [art. 196] en caso de reforma general, Guatemala [art. 266], Paraguay [arts. 219, 220, 221, 222, 226, 231] y El Salvador [art. 222] con la peculiaridad que debe ser aprobada antes por la legislatura siguiente a la que decretó la enmienda. Los mismos requisitos, salvo que la aprobación final corresponde a la siguiente legislatura, son los que disponen las constituciones de Bolivia [arts. 230, 231, 232, 233], Colombia [art. 218], Ecuador [art. 166], Honduras [art. 342], Nicaragua [art. 327], en caso de reforma parcial, Panamá [art. 140] y Perú [art. 236]. Los mismos requisitos también son necesarios, excepto que la ratificación se deja en manos de la o las Cámaras sesionando como Asamblea nacional o Congreso, para las constituciones de República Dominicana [arts. 116, 117, 118] y Haití [arts. 198, 199]. Para ser enmendada, la constitución brasileña exige, en su artículo 48, dos votaciones en que se aprueben las reformas por dos tercios de los votos de los miembros de ambas cámaras sesionando en congreso nacional. La constitución cubana, en sus artículos 232 y 233 señala como requisitos para su reforma tres votaciones favorables a los proyectos de reformas hechos por una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Ministros. Y, finalmente, el artículo 135 de la constitución mexicana, en un sistema que sigue de cerca al norteamericano y en razón de su organización federal, prescribe el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, para ser reformada o adicionada.

Las excepciones a que arriba aludimos las proporcionan las constituciones de Chile, Uruguay y Venezuela.

En su artículo 108, la constitución chilena ordena que la reforma a las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley; salvo en el caso excepcional que prevé el artículo 109, para el cual dispone la utilización del referéndum de arbitraje. En efecto, con técnica defectuosa ya que se utiliza el término plebiscito y en realidad se trata de un referéndum, dicho artículo concede al Presidente de la República la facultad de acudir a la consulta de los ciudadanos, a fin de que, por medio de un referéndum, éstos arbitren el conflicto, entre éste y el Congreso, cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Con-

greso, en cualquier estado de tramitación, o cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubieren formulado, sea que el proyecto haya sido iniciado por mensaje o por moción.

Es éste el único caso del constitucionalismo latinoamericano actual en que el pueblo, por medio del referéndum, funge como árbitro de un conflicto entre los Poderes Públicos.

Dos procedimientos diferentes se consagran en la constitución de Venezuela, según se trate de reformas parciales o de reforma general de la misma. El artículo 245 regula la revisión parcial y, sin recurrir al referéndum, se concede, en cambio, una importante intervención a las Asambleas legislativas locales, por ser federal su forma de Estado. Tratándose de la reforma general de la constitución, el artículo 246, en sus tres primeras fracciones, regula el procedimiento de aprobación del proyecto de reformas. Satisfechos esos requisitos, la fracción cuarta ordena que el proyecto sea sometido a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma. La nueva constitución es sancionada en caso de haber sido aprobada por la mayoría de sufragantes de toda la República.

La constitución uruguaya representa un excepcional ejemplo en el constitucionalismo latinoamericano por cuanto al importante lugar que le otorga a la participación ciudadana en la reforma constitucional.

En efecto, es la única constitución que contiene regulación de la iniciativa popular en materia de reforma constitucional. De acuerdo a las fracciones B, C y D del artículo 331, la constitución puede ser reformada total o parcialmente por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General; por los Senadores, Representantes y el Poder Ejecutivo que presenten proyectos que sean aprobados por mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea General, y, por leyes constitucionales aprobadas por los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras, dentro de la misma legislatura. Pero también, la fracción A, prevé que la reforma puede ser iniciada por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, con lo que se otorga a la ciudadanía la importantísima función de sustituirse a sus representantes en tareas propias al poder constituyente.

Los complicados procedimientos que este mismo artículo regula para cada una de las hipótesis antes mencionadas son diferentes en cuanto a los requisitos que se deben llenar, llegándose inclusive, en el caso de la fracción C, a la convocatoria de una Convención Nacional Cons-

tituyente. Pero en todas y cada una de las hipótesis y procedimientos previstos no se desemboca sino en proyectos de reformas que han sido discutidos y aprobados por representantes populares y que aún no han sido perfeccionados por la ratificación popular. Por lo que en todos los casos se exige, para que tenga vigor el proyecto en cuestión, el ser convalidado por un referéndum; aunque con defectuosa terminología la constitución utilice el término plebiscito.

7. La soberanía sometida

Varios son los ejemplos del constitucionalismo latinoamericano actual en cuyos textos expresamente se reconocen limitaciones a la soberanía externa de los países en cuestión.

El artículo 6º de la constitución de Nicaragua reconoce en su primera parte que la soberanía y el territorio son indivisibles e inalienables. Con todo, consigna varias hipótesis de excepción a esta regla. La primera excepción es explicable en razón a los antecedentes e intentos federalistas de América Central, por lo que se autoriza la celebración de tratados que tiendan a la unión de una o varias repúblicas de la región. Las otras dos excepciones sí representan, a nuestro entender, un peligro para la soberanía externa del país y son obvios los designios a los que obedecen: se autoriza la celebración de tratados y acuerdos que tengan por objeto la construcción, saneamiento, operación y defensa de un canal interoceánico a través del territorio nacional, o que permitan a una potencia americana el uso temporal del territorio nacional exclusivamente para la defensa continental.

Por su parte, el artículo 3 de la constitución de Panamá de 1946 reconocía las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta constitución. Los orígenes de esta disposición se encuentran, primero, en el tratado general de paz, amistad y comercio celebrado entre la República de Nueva Granada y los Estados Unidos de América el 12 de diciembre de 1846, conocido también con el nombre de "Tratado Mallarino-Bidlack". Por este pacto, dice un comentarista, Panamá

dejó de ser una *persona moral* integrante de la República de la Nueva Granada, llámesele "*Estado*", "*Departamento*" o "*Provincia*", para convertirse en un bien patrimonial, cuyo título reconoció el Gobierno de los Estados Unidos; sin embargo, ese carácter de *cosa*, cuyo uso correspondería, casi por igual, al propietario (Colombia) y al interventor (los Estados

Unidos), no se concilia con el texto de la Constitución en vigor al celebrar el pacto, ni con posteriores.²⁶¹

En efecto, el gobierno de Estados Unidos reconoció los derechos de soberanía y propiedad de Nueva Granada sobre el territorio itsmeño y se erigió en tutor y guardián de su neutralidad a fin de que el libre tránsito del uno al otro mar no fuera interrumpido, ni embarazado; adquiriendo, en consecuencia, la potestad de intervenir.

El tratado de referencia es de enorme trascendencia para los constitucionalismos colombiano y panameño, ya que

por espacio de sesenta y siete años hizo inoperantes las declaraciones de *independencia* y de *soberanía* contenidas en las sucesivas constituciones y reformas colombianas de 1843, 1851, 1853, 1855, 1858, 1861, 1863, 1867 y 1886, y respecto a Panamá, los efectos de las cláusulas repercutieron hasta 1936, a través de otro tratado el Bunau-Varilla-Hay.²⁶²

Una ejemplar corroboración del anterior aserto es el artículo 136 de la constitución panameña de 1904, que hunde sus raíces en el Tratado Mallarino-Bidlack. Por medio de este artículo, el gobierno de los Estados Unidos quedó autorizado para

intervenir en cualquier parte de la República de Panamá para restablecer la paz pública, y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de tratado público, aquella nación asumiere, o hubiere asumido, la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República.

El otro antecedente que nos ilustra el sentido del ya mencionado artículo 3 de la constitución panameña lo constituye el “Tratado de Bunau-Varilla-Hay”, por el que Panamá concedió a perpetuidad a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierras cubiertas por agua para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección de un canal. Como complemento de lo anterior, Panamá concedió a los Estados Unidos los derechos, poder y autoridad en esa zona, mismos que ejercitaría como si fuesen soberanos del territorio. Ahora bien, aunque han sido introducidas ciertas modalidades a través de posteriores convenios, lo esencial de las limitaciones a la

²⁶¹ Goytia, Víctor F. *Estudio Preliminar. Op. cit.*, p 109.

²⁶² *Ibidem*.

soberanía panameña sigue en pie; sin que la actual constitución haya modificado este estado de cosas.

La constitución de Puerto Rico representa, sin género de dudas, el ejemplo extremo más lacerante de un texto que consigna el sometimiento expreso de la soberanía de un pueblo; siendo de subrayar que en este documento se constata una estructuración y un lenguaje que recuerdan en todo a la constitución norteamericana.

El preámbulo de la constitución sancionada el 6 de febrero de 1952, contiene, al lado de declaraciones muy cercanas a la idea de soberanía popular —v. gr. la que concibe al sistema democrático como aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público— otras que consideran factor determinante de la vida puertorriqueña la ciudadanía de los Estados Unidos de América y la lealtad a los postulados de la constitución federal norteamericana.

Algo semejante sucede con la sección 1, del capítulo I que, al mismo tiempo que afirma que el poder político emana del pueblo, sostiene que se ejercerá con arreglo a su voluntad, dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América. La soberanía popular tiene como límite, así, la voluntad de la metrópoli.

De igual forma, cuando el artículo VII, que consigna el procedimiento de reformas a la constitución, parece positivizar la idea de soberanía popular al introducir el referéndum como requisito para que la enmienda o revisión sea adoptada, exige además que tal enmienda sea

compatible con la resolución decretada por el Congreso de los Estados Unidos aprobando esta Constitución, con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la ley de Relaciones Federales con Puerto Rico y con la Ley Pública 600 del Congreso Octogésimoprimer, adoptada con el carácter de convenio.

Finalmente, la sección 10 del artículo IX, de las disposiciones transitorias, condiciona la puesta en vigor de la constitución a su ratificación por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

Únicamente a la luz de algunos datos históricos, que señalaremos esquemáticamente, es posible entender el por qué de estas disposiciones.

Se considera que la guerra de independencia contra España la inició el pueblo puertorriqueño el 23 de septiembre de 1868 en un poblado denominado Lares. Esta lucha, que corre pareja a la del pueblo de Cuba, se prolonga hasta 1898.

Forzada por estas circunstancias, España otorgó a Puerto Rico un

grado de autonomía relativamente amplio que se consagró en la constitución de 25 de noviembre de 1897. Por medio de esta “carta autonómica” el pueblo puertorriqueño elegía diputados a las cortes españolas, adquiría libertad de comercio y podía ejercer importantes prerrogativas de gobierno propio. Conforme a este instrumento, España no podía modificar el *status* de Puerto Rico sin el consentimiento del parlamento insular.

Las fuerzas españolas estaban próximas a su rendición debido a los reveses militares sufridos en territorio cubano, y el 16 de julio de 1898 el ejército español se rindió en Santiago de Cuba. El día 17, a través de su embajador en París, el gobierno español propuso al de los Estados Unidos el inicio de conversaciones de paz, y ese mismo día, éste ordenaba a sus fuerzas navales la invasión de Puerto Rico. La ocupación militar se efectuó el 25 de julio de 1898, se disolvió el Parlamento y por la fuerza de las armas se estableció el control norteamericano sobre el territorio puertorriqueño.

Por medio del tratado de paz entre España y Estados Unidos, celebrado el 10 de diciembre de 1898 en París, la primera “cedió” al segundo la Isla de Puerto Rico. Se perpetuó, gracias a la fuerza armada, un acto de despojo colonial, por el que una nación pasó a ser considerada *res commercium*.

Los diferentes estatutos impuestos por la metrópoli a la nación puertorriqueña han sido la “ley Foraker” de 1º de mayo de 1900; “la ley Jones” de 2 de marzo de 1917 y enmendada en 1947; la ley pública 600 o “ley de relaciones federales con Puerto Rico” de 3 de julio de 1950, que preveía la realización de un referéndum para su adopción, fue finalmente aprobada con los siguientes resultados: de 777 390 electores, votaron a favor 386 812, en contra 118 941 y se consignaron 271 637 abstenciones y, así, Puerto Rico pasó a ser colonia “por consentimiento”,²⁶³ y; la actual constitución de 6 de febrero de 1952, por la que Puerto Rico tiene el carácter de Estado libre asociado.

En el más reciente referéndum celebrado en la Isla, que data de 1967, los partidos independistas llamaron a sus correligionarios al boicot, ante las irregularidades que se cometieron. De esta suerte, los resultados obtenidos en un ambiente de intervención militar, hicieron que se aprobara la actual situación del país con un total de 425 081 votos, contra 273 315 que se pronunciaron en favor de la integración completa a los

²⁶³ Cfr. Fraga Iribarne, N. *Estudio Preliminar*. En “Las Constituciones de Puerto Rico”. Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1953, p. 80.

Estados Unidos, en calidad de miembros de la Federación y sólo 4 025 votaron en favor de la independencia.

En la actualidad, el gobierno norteamericano ejerce jurisdicción exclusiva sobre todas las cuestiones de ciudadanía, relaciones exteriores, defensa, inmigración y emigración, comercio exterior, monedas, censos, comunicaciones por radio y televisión, transporte aéreo y marítimo. Las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico pueden ser revisadas por los tribunales federales norteamericanos. Toda legislación aprobada por el Congreso de los Estados Unidos rige forzosamente en Puerto Rico. Y, a pesar de que Puerto Rico carece de fuerzas armadas propias, a sus nacionales les ha sido impuesto el servicio militar obligatorio en las fuerzas armadas norteamericanas. Por estas razones, no deja de producir satisfacción el que el 28 de agosto de 1972, el Comité Especial sobre Descolonización, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se haya pronunciado en el sentido de que Puerto Rico tiene derecho al ejercicio de la autodeterminación y al logro de su independencia.

8. De la necesidad de darle un nuevo contenido a la idea de soberanía popular

Como hemos pretendido demostrar, en el pensamiento constitucional latinoamericano, hay una línea de continuidad en las ideas de soberanía y sus consecuencias institucionales que arranca de las primeras asambleas constituyentes francesas, pasa por Cádiz y los intentos constitucionales de la América Latina independiente, para desembocar en el constitucionalismo actual.

La idea de soberanía nacional, con su más inmediato y necesario corolario: el sistema representativo puro y el resto de sus consecuencias es aún prevaleciente.

Fuera de la progresiva extensión del sufragio, hasta hacerlo predominantemente universal en su más amplio sentido, las demás instituciones que derivan lógicamente de la idea de soberanía popular, sólo por excepción son acogidas en nuestro constitucionalismo.

En todo caso, los mismos principios de legitimidad, la misma ideología que utilizó la burguesía europea para justificar su hegemonía impregnan nuestro lenguaje constitucional; pues no hay que olvidar que, aun cuando la idea de soberanía popular y las instituciones que le son propias son bandera política del ala izquierda radical y democrática del jacobinismo, no por eso dejan de ser ideología proveniente de esa clase.

Ahora bien, desde su inicio, el sentido, la utilización de los mismos principios de legitimidad en sociedades asaz diferentes, fueron también radicalmente distintos. En efecto, como lo ha marcado Vitale, “el pensamiento liberal del siglo XVIII, que en Europa sirvió para realizar la revolución democrático-burguesa, en América Latina fue utilizado para cumplir solamente una de sus tareas: la independencia política”.²⁶⁴ Y cabe añadir que si bien las clases hegemónicas latinoamericanas lograron independizarse de los imperios lusitano y español en decadencia, mermados por la crisis del mercantilismo frente al surgimiento del capitalismo industrial, no fue sino para insertarse dentro de la esfera de influencia de otra u otras metrópolis en etapa de expansión, y este hecho condicionó que el papel revolucionario de garantes de su dominación de clase en el plano político y de promotoras del desarrollo autónomo y autosostenido en el plano económico, que las burguesías del capitalismo avanzado tuvieron, les fuera negado a las burguesías latinoamericanas. La explicación de lo anterior hunde sus raíces en nuestra historia, busquémosla.

“América Latina —dice Marini— surge como tal al incorporarse al sistema capitalista en formación”, vale decir, que tal incorporación coincide con la expansión mercantilista del siglo XVI.²⁶⁵ Nuestra América nace bajo el signo de la dependencia estructural y su historia es la historia del desarrollo de esta dependencia. Efectivamente, lúcidos análisis latinoamericanos han señalado que “las naciones de América Latina son histórica y constitutivamente dependientes”.²⁶⁶ Y esto, en tanto

²⁶⁴ Citado por Gunder Frank, André. *Lumpenburguesía: lumpendesarrollo*. Serie Popular. N° 12. México, Era, 1971, p. 79.

²⁶⁵ Marini, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*, en “Subdesarrollo y Revolución”, México, Siglo XXI, 1970, p. 3.

²⁶⁶ Ianni, Octavio. *Relaciones de dependencia e Imperialismo*. En “Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina”. México, Siglo XXI, 1970, p. 15. En esta misma obra, el autor nos acerca al concepto de dependencia estructural: “... la dependencia estructural revela en detalle, la forma por la cual el imperialismo se inserta y se difunde en el interior de la sociedad subordinada...”, p. 12. “... Sin embargo, esa interdependencia se transforma en dependencia estructural de un país, en relación a otro, cuando aquel que es económicamente ‘menos desarrollado’ tiende a adoptar (o a ser llevado a adoptar) las decisiones de política económica y financiera tomadas por el país ‘más desarrollado’. En la práctica, esto significa que el *excedente económico efectivo* del país ‘menos desarrollado’ es canalizado hacia el exterior; o es expropiado por las empresas e instituciones financieras controladas por los detentadores del poder económico en el país ‘más desarrollado’...”, p. 23. “En el caso de Latinoamérica, podría hablarse más bien de una dependencia o subordinación *estructural*, es decir de una dependencia que es económica, tecnológica, cultural, política y aun militar a la vez, que influye grandemente en la fisonomía de toda la estructura socioeconómica y que, en particular, condiciona muchos de los rasgos principales del sistema y del proceso de desarrollo...”, p. 32.

que del modo de *inserción* de los países latinoamericanos al mercado mundial, o mejor dicho, del modo como estas sociedades dependientes interioricen sus relaciones con la o las metrópolis, dependerán sus manifestaciones institucionales y sus relaciones interiores, económicas, políticas, militares, educativas, científicas, etcétera.

Bástenos hacer una rápida revisión para percatarnos de lo anterior. Los futuros países latinoamericanos son hechura de las metrópolis surgidas con la expansión del mercantilismo que hacen de aquellos sus colonias, lo que se manifiesta en que todas sus instituciones —económicas, políticas, jurídicas, educacionales, militares, religiosas— se encuentren para atender a los requerimientos de operabilidad y expansión del colonialismo mercantilista. Seguidamente,

la independencia de esas colonias no se verificó como consecuencia exclusiva o predominante, del desarrollo de las fuerzas políticas y económicas internas... fue también y principalmente una consecuencia de la crisis del propio mercantilismo, frente al surgimiento del Capitalismo industrial.²⁶⁷

En efecto, ante la decadencia española y portuguesa y la consolidación del capitalismo industrial en Europa y predominantemente en Inglaterra, Latinoamérica

es llamada a una participación más activa en el mercado mundial, ya como productora de materias primas, ya como consumidora de una parte de la producción liviana europea. La ruptura del monopolio colonial ibérico se impone entonces como una necesidad, desencadenando el proceso de independencia política...²⁶⁸

En este sentido, la lucha por la independencia, es la lucha por un nuevo pacto colonial, tal como lo precisa Halperin Donghi.²⁶⁹

La primera estrategia de desarrollo que las clases hegemónicas latinoamericanas se ven constreñidas a llevar adelante es a través del llamado modelo de desarrollo exportador.

El afán de independizarse políticamente para poder aumentar aún más su capacidad de exportar materias primas a la emergente metrópoli in-

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁶⁸ Marini, R. M. *Subdesarrollo y Revolución. Op. cit.*, pp. 3, 4.

²⁶⁹ Cfr. Halperin Donghi, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina. Op. cit.*, pp. 74-75.

glesa, condujo a esta burguesía latinoamericana a optar por una política económica que fortaleció aún más la dependencia económica y con ella el desarrollo del subdesarrollo.²⁷⁰

Con todos los inconvenientes que traen consigo las esquematizaciones, se pueden señalar dos variantes de este modelo.

Así, encontramos un primer tipo de países en el que, a grandes rasgos, presentan una cierta infraestructura económica desarrollada en la fase colonial. Existe ahí una oligarquía criolla que domina el sector exportador de la economía, esto es, existe un grupo nacional que mantiene el monopolio de la explotación de la materia prima exportable, por ejemplo: el cobre, salitre, cereales, carne, cueros, lana, café, azúcar, etcétera, en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.

Esta clase hegemónica tiene en sus manos las decisiones de carácter económico y a esto corresponde una cierta autonomía en cuanto a las decisiones de inversión, ya que el excedente económico es dispuesto por ella y aplicado en general a la actividad de exportación, lo que acentúa la tendencia a la monoproducción; aunque también se aplique a algunas actividades vinculadas al mercado interno, lo que explica la implantación de una industria liviana.

Constátase en estos países cierta capacidad para crear condiciones políticas relativamente estables en el interior lo que no impide que, en definitiva, sean económica y políticamente dependientes del exterior.

En el segundo tipo de economía vinculada existe un sector productivo que depende de manera directa no sólo, como es el caso anterior, de las fluctuaciones de los precios mundiales, sino también de las inversiones externas, pues ahí la actividad principal de exportación está en manos de extranjeros, por ejemplo, las plantaciones centroamericanas, las minas bolivianas, etcétera.

Como quiera que ahí la economía es altamente especializada, la monoproducción determina que las clases dominantes nacionales dependen directa y fuertemente de los capitalistas extranjeros.

En relación con este tipo, Marini confirma que

la plusvalía lograda en la esfera del comercio mundial pertenece a capitalistas foráneos y sólo una parte de ella —cuya magnitud varía según el poder de discusión de su interlocutor— pasa a la economía nacional mediante derechos e impuestos pagados al Estado.²⁷¹

²⁷⁰ Gunder Franck, A. *Lumpenburguesía: lumpendesarrollo*. Op. cit., p. 24.

²⁷¹ Marini, R. M. *Subdesarrollo y Revolución*. Op. cit., pp. 7, 8.

Ahora bien, esto entraña la pugna de las clases dominantes por el control del Estado y de ahí la inestabilidad política, manifestada en cuartelazos, asonadas, golpes de Estado y “revoluciones de palacio”, sobre la que la historia mexicana del siglo XIX podría brindar ilustrativo ejemplo.

En la década de los setentas del siglo pasado aparecen importantes cambios en el capitalismo internacional: Alemania y Estados Unidos, potencias nacientes, entran en el escenario político-económico mundial y en el de la zona latinoamericana, enfrentándose muchas veces con los intereses británicos. Y entonces aparece la tendencia a desplazar las exportaciones de la zona hacia el poderoso vecino del norte, y, como consecuencia, se desplazan los centros de decisión política y económica.²⁷²

Las leyes del desarrollo capitalista, en tanto, siguen su marcha inexorable y los países de la avanzada capitalista se orientan hacia su fase de monopolio. El capital, de industrial transfórmase en financiero y sale en busca de renglones más rentables fuera de sus fronteras nacionales. La nueva función del capital extranjero es la de “sustraer abiertamente una parte de la plusvalía que se genera dentro de cada economía nacional, lo que incrementa la concentración del capital en las economías centrales y alimenta el proceso de expansión imperialista”.²⁷³ Esto no deja de tener graves repercusiones en economías como la chilena, argentina y brasileña, cuyos principales sectores de exportación pasan al control directo de capital extranjero.

Este modelo de desarrollo de economía exportadora, especializada en la producción de unos cuantos bienes primarios es el impuesto a Latinoamérica a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del actual. En él, según las circunstancias descritas arriba, una parte variable del excedente económico producido interiormente es expropiado por las metrópolis, ya a través de la estructura de precios vigentes y las prácticas financieras impuestas por esas metrópolis, ya mediante la acción directa de las inversiones extranjeras.²⁷⁴

Tres hitos históricos son marcados en 1914-18, 1929 y 1939-45, con la guerra de reparto colonial, la crisis general del capitalismo y la guerra por la supremacía mundial, respectivamente, de los que, finalmente, el sistema imperialista sale reforzado y donde los Estados Unidos se consolidan como centro hegemónico del poder.

²⁷² Cfr. *Ibid.*, p. 5.

²⁷³ *Ibidem.*

²⁷⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 8.

Gracias a lo anterior, las economías latinoamericanas conocen en este periodo una tregua respecto del capital y el comercio exterior, lo que permite la distensión de los lazos de dependencia externa y cierta reducción en la intromisión metropolitana. En algunos países estos hechos redundaron en la liberación de fuerzas económicas, sociales y políticas, lo que estuvo en íntima relación con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y con una política nacionalista.

De enorme repercusión en las economías internas fue el abatimiento de las importaciones de manufacturas y de las inversiones y empréstitos extranjeros. El ingreso nacional y su distribución se modificaron de tal suerte que el andamiaje institucional no fue lo suficientemente elástico y fuerte para soportar los reajustes, y en la década de los años 30 ocurren procesos revolucionarios en Brasil, Argentina, Chile, Cuba, etcétera, o se impulsa uno ya existente como en México.

Las especiales circunstancias internas, permitieron en Argentina, Brasil y México, principalmente, y en parte en Chile, una segunda estrategia de desarrollo, o, si se quiere, un segundo modelo de inserción al mercado mundial y, por ende, de dependencia. Éste es el llamado modelo “substituidor”.²⁷⁵

Un sector de la burguesía criolla, no necesariamente nacional, hace un llamado de alianza a las masas populares, con base en una fraseología nacionalista y populista y con intentos en la redistribución del ingreso. Gracias a este juego político de manipulación y utilización de la presión ejercida por las masas, conocido con el nombre de “populismo”, se logra la parcial reformulación de los vínculos de dependencia externa: la reivindicación de riquezas nacionales y la creación de industrias básicas nacionalizadas, etcétera, y la parcial reformulación de los nexos con la sociedad tradicional: reforma agraria, política pro-obrera, etcétera.

Instrumento importante de esta política, fue la reestructuración del aparato estatal, cuyo fruto fue el establecimiento de regímenes “fuertes” como el cardenista y el getulista, con un fuerte tinte bonapartista del que el ejemplo más claro es el de Perón.

La reformulación de la política económica y la reestructuración política parecían tener por finalidad la de *nacionalizar* los centros de

²⁷⁵ A sabiendas de las necesarias mutilaciones y generalizaciones que toda esquematización acarrea, hemos adoptado la tipología y nomenclatura altamente esclarecedoras que para caracterizar las etapas de la economía brasileña, hizo Ianni, Octavio. *O colapso do Populismo no Brasil*. Río de Janeiro, Ed. Civilização brasileira, 1968.

decisión claves para la política económica y el desarrollo autónomo de los países en cuestión, sin embargo, sólo se logró una *interiorización*, pero no una verdadera nacionalización de esos centros de decisión localizados en el exterior.²⁷⁶

La industrialización de América Latina, producto del desarrollo estimulado por la sustitución de importaciones no fue, a decir de Furtado, el resultado de una acción deliberada por romper con los esquemas tradicionales de la división internacional del trabajo, sino la consecuencia de la depresión de los mercados internacionales de productos primarios que se desató en 1929.²⁷⁷

La sustitución de importaciones que se hizo fue primordialmente de bienes de consumo, ahora producidos por la manufactura nacional, y no así de equipo industrial o bienes de producción, mismos que se vieron obligados a importar estos países, a fin de continuar el proceso de sustitución de importaciones. En última instancia, se substituyó solamente cierto tipo de importaciones por otro, lo que se tradujo en nuevos tipos de dependencia. Y es que la estructura de clases existente entrañó, según Gunder Frank, dos limitaciones a este proceso de industrialización: los países que se iniciaron en este proceso tuvieron que concentrarse en la producción de bienes de consumo, particularmente para el mercado de altos ingresos. Por otra parte, el proceso de sustitución de importaciones no se pudo sostener indefinidamente, debido a la ausencia de un cambio radical en la distribución del ingreso que hiciera crecer el mercado interno.²⁷⁸

Este modelo de desarrollo se caracteriza porque el movimiento de la economía, a diferencia del modelo exportador, se hace de afuera hacia adentro, ya que el desarrollo depende ya más del mercado interno que del externo. Existe una mayor diversificación de la economía y un grado más o menos elevado de tecnificación e industrialización.

Estas características hicieron que algunos apologistas del sistema, hablaran de que estos países se encontraban ya en la etapa del “despegue” económico. Sin embargo, el subdesarrollo y la dependencia exterior subsisten aunque con características distintas a las del modelo anterior. Una nota a subrayar es que, junto a regiones o grupos “arcaicos”, “feudales” o no “integrados”, se encuentran los “modernos” o “capi-

²⁷⁶ Cfr. Ianni, O. *Relaciones de dependencia e imperialismo*. Op. cit., pp. 35-37.

²⁷⁷ Furtado, Celso. *Introducción. Le sous-développement dans le cadre du capitalisme industriel*, en “Les États-Unis et le sous-développement de l'Amérique Latine”. París, Calman-Lévy, 1970, pp. 19-20.

²⁷⁸ Cfr. Gunder Frank, A. *Lumpenburguesía: lumpendesarrollo*. Op. cit., p. 93.

talistas”, es decir, la existencia de dos polos o mundos en contraste que, sin embargo, no son sino las dos caras de la misma moneda del desarrollo del capitalismo dependiente.²⁷⁹

El fin de la guerra mundial y, después, aún más, el de la guerra de Corea, pusieron en evidencia la vulnerabilidad de las economías latino-americanas, lo precario de ese “desarrollo hacia adentro” y la imposibilidad de este tipo de industrialización, adoptado dentro del marco capitalista, de sobreponerse al condicionamiento impuesto por el exterior desde sus inicios.

Pese a que el grado de industrialización alcanzado en algunos países fue relativamente elevado, no se logró modificar esencialmente la composición de sus exportaciones, ya que continuaron siendo exportadores de materias primas, lo que indica que, en definitiva, no sólo no se redujo, sino que, bajo nuevas formas, se ha profundizado la dependencia externa.²⁸⁰ Por otra parte, los precios de estas materias primas exportables se encuentran sujetos a un progresivo deterioro. Y, como contrapartida, existe la necesidad de importar equipo, maquinaria y parte de los elementos necesarios para producir los bienes que antes se importaban, lo que produce graves desajustes en la balanza de pagos.

Estos desajustes se ven agravados porque, para acelerar el proceso de industrialización y las inversiones de infraestructura, los países latinoamericanos han recurrido en forma importante al financiamiento externo, primordialmente norteamericano; situación que se ha visto favorecida en razón a que, una vez que se reorganizó el mercado mundial bajo la hegemonía de los Estados Unidos, grandes volúmenes de capital ahorrado salieron de sus fronteras en búsqueda de ganancias y se volcaron de manera muy natural sobre la región. Y los pagos de los servicios de capital pesan abrumadoramente sobre estas economías.

El impacto de la tecnología metropolitana tiene repercusiones de enorme importancia en las economías latinoamericanas. Existe una grave y creciente fuga de capitales que se tienen que pagar al exterior en forma de patentes, métodos, procesos, contratos de asistencia técnica y

²⁷⁹ Cfr. Furtado, Celso. *Les États-Unis et le sous-développement de l'Amérique Latine*. Op. cit. González Casanova, Pablo. *Sociología de la explotación*. México, Siglo XXI, 1969. Gunder Frank, A. *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*. París, Maspéro, 1968. Stavenhagen, Rodolfo. *Siete falacias sobre América Latina*, en “América Latina. Reforma o Revolución”. Selección dirigida por Petras y Zeihin, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.

²⁸⁰ Cfr. Ianni, O. *Dependencia estructural y contradicciones internas*, en “Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina”. Op. cit., p. 56.

prestación de servicios, etcétera. Por otra parte, la tecnología importada tiene por característica principal el ahorro de mano de obra, lo que sumado a la explosión demográfica hace que aunque existieran tasas de crecimiento industrial relativamente altas, la estructura del empleo no se modifique.

A su vez, la oferta de trabajo en constante expansión permitió a la industria latinoamericana la fijación de salarios a su nivel más bajo, lo que repercutió en un lento crecimiento del mercado interno, razón por la que, para compensar sus ganancias, los industriales utilizaron el expediente del alza de precios, lo que desembocó en la inflación.

Ante este panorama de agotamiento histórico del desarrollo capitalista autónomo y con el fin de enfrentar la segunda etapa de industrialización, la burguesía latinoamericana se ve en la necesidad de reformular su política nacionalista. La transacción con la sociedad tradicional se deja sentir, en aspectos tan importantes como en la renuncia a llevar adelante la reforma agraria hasta sus últimas consecuencias y la revisión de sus vínculos con el exterior se traduce en la integración efectiva con los capitales imperialistas.

En tanto, todo lo anterior tuvo como marco la siguiente coyuntura internacional: los Estados Unidos de América asumieron plenamente el liderazgo del mundo capitalista y en virtud de un tácito compromiso con la Unión Soviética —que se puso en evidencia más que nunca durante la crisis cubana de los cohetes de octubre de 1962— reconocieron mutuamente sus zonas de influencia fijando a América Latina bajo la hegemonía de los primeros.

Es así, como se dan las condiciones para la aparición de un nuevo tipo de dependencia mucho más profundo que el anterior: el modelo de desarrollo “asociado”.

Este tipo de integración de las economías latinoamericanas a los intereses metropolitanos conlleva a la cancelación de la política populista y sus temas reformistas de la estructura y de la redistribución de ingresos, así como al abandono de la política del desarrollo autónomo.

Junto al creciente deterioro de las relaciones de intercambio, se hace patente la necesidad de elevar el nivel técnico y organizativo del sistema industrial para poder competir en el mercado internacional. El afán de hacer competir ventajosamente productos agrícolas, extractivos y manufacturados impone la eliminación de las barreras protectoras del

sector industrial y la creciente asociación con los oligopolios multinacionales que controlan la producción y el uso de la tecnología.²⁸¹ La *desnacionalización* de las economías fue la consecuencia.

Por otra parte, la posibilidad del mantenimiento de la alianza táctica entre la burguesía y las masas populares se frustró por el divorcio entre ellas debido al abandono de la política populista. En efecto, dado que una parte considerable de la plusvalía de las economías dependientes es drenada o expropiada hacia el exterior, las clases dominantes locales tratan de recuperarse y salvar algo de esa pérdida, “aumentando el valor absoluto de la plusvalía creada por los trabajadores agrícolas o mineros”, sometiéndolos, de esta forma, “a un proceso de superexplotación”. La superexplotación del trabajo, dice Marini, constituye “el principio fundamental de la economía subdesarrollada, con todo lo que implica en materia de bajos salarios, falta de oportunidades de empleo, analfabetismo, subnutrición y represión policiaca”.²⁸²

A la “internacionalización” o “modernización” de las economías latinoamericanas que entrañó este modelo de integración, corresponde un padrón político diferente del que corresponde al modelo sustituidor.

En efecto, los regímenes liberal-democráticos que habían logrado implantarse en la postguerra son derrocados y sustituidos por dictaduras militares, algunas de ellas con tendencias tecnocráticas.

El evidente objeto de esta sustitución de la política consensual es el de contener por la fuerza el movimiento reivindicativo de las grandes masas. Los golpes de Estado han sido generalmente, pues, respuestas a las soluciones revolucionarias o reformistas realizadas o en proyecto, inaugurando un estilo autoritario de poder e implicando la cristalización de la estructura de apropiación.²⁸³

Los Estados Unidos han definido a América Latina como un área militarmente importante para su seguridad, y los proyectos reformistas o revolucionarios que promueven el desarrollo económico están lejos de fomentar la “estabilidad” y “seguridad interna” que el imperio requiere. Por otra parte, el desarrollo autónomo tiene como una de sus bases la nacionalización de sus recursos naturales, para su control y distribución lo que milita en contra de los intereses y perspectivas del capital imperialista. Por tanto, a la “internacionalización” o “desnacionalización” de las economías latinoamericanas, a su gerencia bajo las

²⁸¹ Cfr. Ianni, O. *O Colapso do Populismo no Brasil. Op. cit.*, p. 10.

²⁸² Marini, R. M. *Subdesarrollo y Revolución. Op. cit.*, pp. 8-18.

²⁸³ Cfr. Ianni, O. *O Colapso do Populismo no Brasil. Op. cit.*, p. 8.

directrices de las grandes corporaciones transnacionales y su sometimiento a éstas, corresponde el fenómeno político del *desmantelamiento del Estado nacional*.²⁸⁴

Ya habíamos señalado antes que las relaciones de dependencia con la metrópoli se manifiestan al interior de las sociedades subordinadas en sus instituciones y relaciones económicas, políticas, militares, educativas, científicas, etcétera, pues bien, como ya ha apuntado Alonso Aguilar,

el imperialismo ejerce una influencia decisiva en la estructura social y particularmente en las relaciones de clase, subordinando en mayor o menor medida a sus intereses a la naciente burguesía y sobre todo a las viejas oligarquías; promueve una alianza con los grupos dirigentes, con los que sin embargo, no deja de tener frecuentes contradicciones y a la postre se vuelve un factor decisivo para la preservación de un estado de cosas que le sea favorable, cuyo principal instrumento suele ser el propio gobierno.²⁸⁵

De esta suerte, transformadas en beneficiarias y ejecutoras de la propia dependencia, las clases dominantes latinoamericanas están prontas a declinar el manejo directo del Estado en beneficio del poder militar en cuanto las crisis aparecen.

A primera vista, el ejemplo de México no encaja dentro del esquema planteado. Entre los países de América Latina, México semejaba una ínsula de estabilidad política y crecimiento económico. Sin embargo, bastó el movimiento estudiantil de 1968, para mostrar la vulnerabilidad de semejante modelo político-económico de desarrollo. No se necesitó de un golpe de estado con cambios en el personal gubernamental, para hacer frente al peligro que para la burguesía representaba un movimiento de masas que reivindicaba libertades democráticas y reclamaba el respeto a la constitución. La subversión del orden constitucional provino del propio jefe de estado, quien, sin ajustarse a los procedimientos previstos por el artículo 29 de la ley fundamental, suspendió materialmente las garantías individuales, controló la situación *manu militari*, e impuso un virtual estado de sitio, y todo esto con la complicidad de

²⁸⁴ Saxe-Fernández, John. *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana*. Serie América-Problema. N° 4. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1971, p. 31. Cfr. Ianni, O. *Los Estados Unidos y el Militarismo Latinoamericano*, en "Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina." *Op. cit.*

²⁸⁵ Aguilar Monteverde, Alonso. *Teoría y práctica del desarrollo latinoamericano*. México, UNAM, 1967, p. 97.

su gabinete y del congreso y con un enorme saldo de vidas humanas que no ha sido precisado aún. Y la amenaza de que estos hechos se repitan está siempre presente en la vida política mexicana, pues en junio de 1971 una vez más, haciendo a un lado los requisitos del artículo 29, se suspendieron materialmente las garantías y el estado de excepción privó durante algunas horas en la capital de la República. Aunque judicialmente los responsables no han sido condenados, el pueblo ha emitido su veredicto y guarda bien los nombres de los asesinos de Tlatelolco y de la calzada México-Tacuba.

Así pues, la frustración de las clases dominantes latinoamericanas en el plano económico-social tiene una enorme importancia en el terreno político. Y Ianni ha podido afirmar en consecuencia que:

el poder político en los países de América Latina nunca consiguió liberarse o superar la contradicción entre *sociedad nacional*, por un lado y *economía dependiente*, por otro. Esta es la razón por la que los gobiernos latinoamericanos son inestables aún en condiciones dictatoriales.²⁸⁶

En otros términos, para decirlo con Mariátegui,

la falta de un ritmo suficiente de desarrollo constante y sostenido en el capitalismo latinoamericano, ha impedido la constitución de una burguesía orgánica, capaz de garantizar su dominación de clase, mediante la práctica de una política de alianza y compromisos progresivamente ampliados.²⁸⁷

Importantes estudios hechos por la sociología latinoamericana han corroborado lo anterior, aunque manifestándolo de manera distinta: ausencia de liderazgo claramente definido; satelización y tradicionalismo de las clases altas; crisis de la hegemonía política; carácter dependiente de la burguesía industrial; ausencia de un grupo social que pudiera calificarse de burguesía nacional; burguesía industrial carente de coherencia para impulsar una política nacional de desarrollo; imposibilidad objetiva de la vocación hegemónica del sector urbano industrial, y también los de una alianza policlasista que reúna los sectores industriales y los populares para conducir autónomamente el desarrollo nacional; incapacidad de las clases dominantes de movilizar sus sociedades para romper con la dependencia y crear una economía moderna,

²⁸⁶ Ianni, O. *Relaciones de dependencia e imperialismo*. Op. cit., p. 19.

²⁸⁷ Citado en Varona Duque, E. Francisco. *Crisis de la "democracia representativa" en América Latina*. En Memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología, 1. "Revista Mexicana de Sociología", México, UNAM, xxxi. Vol. xxxi. N° 4. Oct.-dic., 1969, pp. 896-897.

abarcante y diversificada, al servicio de su propia población, por lo que jamás construyeron en el plano político el Estado-nación; inexistencia de élite dirigente, etcétera.²⁸⁸ Se puede, pues, concluir que por la incapacidad de las clases hegemónicas latinoamericanas, de promover el desarrollo económico nacional de modo autónomo y autosostenido no han cumplido el papel de garantes de su dominación de clase, razón por la difieren de las burguesías nacionales del capitalismo clásico.

En última instancia, a la ausencia de este desarrollo autosostenido y autónomo, y como una manifestación de la dependencia estructural en el plano político, propia del capitalismo dependiente, se puede atribuir la no vigencia de la democracia representativa y la institucionalización de la crisis, que prevalecen en términos generales en América Latina.

Por las mismas razones arriba apuntadas, existe una “disfunción” entre las realidades políticas y los esquemas ideológicos adoptados en las constituciones. Las ideas de soberanía nacional y soberanía popular, propias al tipo de dominación impuesta por las burguesías nacionales de las metrópolis, se han mostrado impotentes para legitimar la dominación de las clases hegemónicas latinoamericanas. Por estas mismas razones vivimos el divorcio entre el ser y el deber ser.

Parecería que el sino de los países latinoamericanos es vivir dependientes y asociados y, por ende, condenados a vivir entre el precario equilibrio inestable y la casi permanente crisis de legalidad y de legitimidad. Parecería que nuestros límites históricos oscilan entre devenir “Estados libres y asociados”, según el modelo impuesto en Puerto Rico, y la instauración de una dictadura modernizante y tecnocrática como la de Brasil.

Empero, la historia, rica en enseñanzas, nos ha mostrado la otra alternativa, único camino que en la coyuntura actual parece viable para alcanzar la autonomía política y económica. Ésta se conquista sólo “mediante la ruptura político-económica con la sociedad tradicional y con el sistema internacional dominante”.²⁸⁹ La larga y penosa marcha

²⁸⁸ Véase Horowitz, Irving Louis. *La legitimidad política y la institucionalización de la crisis en América Latina*. En “Foro Internacional”. México, El Colegio de México, vol. VIII, N° 3. Enero-marzo, 1968. Brodersohn, Víctor. *Sobre el carácter dependiente de la burguesía industrial*, en “Chile: hoy”, México, Siglo XXI, 1972. Cotler, Julio. *Crisis Política y populismo militar*, en “Perú: Hoy”, México, Siglo XXI, 1971. Cardoso, Fernando H. *Hegemonía burguesa e independencia económica: raíces estructurales de la crisis política brasileña*. En “Brasil: Hoy”. México, Siglo XXI, 1970. Ribeiro, Darcy. *El dilema de América Latina*. México, Siglo XXI, 1971. Imaz, José Luis de. *Los que Mandan*. Buenos Aires, Eudeba, 1968.

²⁸⁹ Ianni, O. O. *Colapso do Populismo no Brasil*. *Op. cit.*, p. 7.

que América Latina debe seguir para acceder a esta meta se ha iniciado ya en Cuba y Chile.

En su hora, para la construcción de la sociedad nacional, los monarcas europeos se enfrentaron en el interior de sus fronteras a los señores feudales y en el exterior al Papado y al Imperio, esgrimiendo por vez primera un ariete conceptual: la idea de la soberanía. Más tarde, para hacer posible el Estado nacional y la instauración del Estado de Derecho, las burguesías de esos países reformularon el concepto y forjaron uno de contenido distinto: la soberanía nacional. En el presente inmediato, si los pueblos de América Latina, pretenden superar la contradicción entre economía dependiente y sociedad nacional y construir así verdaderos Estados nacionales autónomos, necesitan remover obstáculos internos enfrentándose a sus propias clases dominantes y declararle la guerra total al imperialismo, su enemigo externo. Para esto deben armarse de una nueva arma conceptual: una idea de soberanía popular de contenido diferente al que hasta ahora se le ha dado, esto es, de un nuevo tipo de legitimidad, la legitimidad socialista.

Es necesaria, entonces la reformulación de la idea de soberanía popular, dotándola de un nuevo contenido en el que de acuerdo a la primera declaración de la Habana se incluya: el derecho de los campesinos a la tierra; el derecho de los obreros al fruto de su trabajo y, añadiríamos, a su real participación en la dirección y gestión de las empresas; el derecho de los niños a la educación; el derecho de los enfermos a la asistencia médica y hospitalaria; el derecho de los jóvenes al trabajo; el derecho de los estudiantes a la enseñanza libre, experimental y científica; el derecho de los negros y los indios a la dignidad plena del hombre; el derecho de la mujer a la igualdad civil, social y política; el derecho del anciano a una vejez segura; el derecho de los intelectuales, artistas y científicos a luchar con sus obras por un mundo mejor; el derecho de los Estados a la nacionalización de los monopolios imperialistas, rescatando así las riquezas y recursos nacionales; el derecho de los países al comercio libre con todos los pueblos del mundo; el derecho de las naciones a su plena soberanía; el derecho de los pueblos a convertir sus fortalezas militares en escuelas y a armar a sus obreros, a sus campesinos, a sus estudiantes, a sus intelectuales, al negro, al indio, a la mujer, al joven, al anciano, a todos los oprimidos y explotados, para que defiendan por sí mismos, sus derechos y sus destinos.

Debemos, en consecuencia, enfrentarnos al viejo profesor de la Universidad de Heidelberg para decirle que tuvo razón en afirmar que la soberanía es un concepto polémico, pero que se equivocó al pensar que

iba a tener una evolución definitiva de una concepción de índole política para condensarse en una de índole jurídica, ya que si efectivamente el tránsito de la titularidad de la misma se hizo del príncipe a la nación, de la nación al Estado y del Estado al Derecho, no fue sino para legitimar la dominación de una clase y este orden de cosas no puede ser eterno.

Polémica en esencia, la idea de soberanía recobrará en la historia su prístina naturaleza política para volver a ondear como bandera teórica que adquiera fuerza material en el pueblo que la encarne y positivice.