

INTRODUCCIÓN

I. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL LATINOAMERICANO: LA PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL¹

Los regímenes políticos adoptados por las veinte repúblicas latinoamericanas, fueron inspirados directamente por el régimen presidencial de Estados Unidos. En su forma jurídica, el régimen tipo de América Latina casi no se ha alejado del modelo de la Constitución estadunidense de 1787. Pero en la práctica, las instituciones copiadas de las norteamericanas y aplicadas a sociedades muy diferentes de la de Estados Unidos, se han modificado profundamente. La forma perdura, pero el espíritu es diferente: el régimen presidencial se ha convertido en régimen de preponderancia presidencial.

Lo que caracteriza el régimen norteamericano no es la separación de poderes, sino el equilibrio de los poderes (checks and balances). En efecto, si bien el presidente está dotado de amplias prerrogativas, en cambio, la autoridad del Congreso no se encuentra debilitada por ello, y, mediante la votación de las leyes, éste ejerce una gran influencia sobre la política del presidente.

En América Latina, la situación es muy diferente. El régimen presidencial no es un régimen de equilibrio de poderes, pues la preponderancia presidencial le es inherente. Las asambleas latinoamericanas desempeñan una función mucho menos importante que las de Estados Unidos: prácticamente, no rechazan ni modifican un proyecto de ley y nunca impondrían al presidente una legislación que éste no deseé. Además, varias constituciones prevén, en tiempo normal, la delegación del poder legislativo al ejecutivo y, en caso de urgencia, todas confieren al presidente poderes excepcionales para hacer frente a la situación. Pero este rasgo no es específico de América Latina, sino que es hoy en día un fenómeno general. La hegemonía presidencial es más o menos acusada según los países: es absoluta en Argentina y Brasil, fuerte en México y matizada en Chile.

¹ Jacques Lambert, *Le régime présidentiel en Amérique Latine*, "Revue Française de Science Politique", núm. 3, septiembre de 1963, París, pp. 577-600.

La persistencia de estructuras sociales arcaicas, la apolitización de una gran parte de la población y la necesidad vital de llevar a cabo un programa de desarrollo, requieren métodos relativamente autoritarios; en estas condiciones, es preciso que el poder presidencial sea energético, eficaz y... preponderante. Por otra parte, si dicho poder es muy amplio y prácticamente sin control, en cambio es limitado en el tiempo por la regla de la no reelección, absoluta en México, y de la no reelección inmediata en los demás países. Dicha limitación puede ser muy eficaz, con tal que sea respetada..., y aquí es donde radica el punto débil de los regímenes latinoamericanos. El presidente que desconoce esta regla y, al expirar su mandato, se mantiene en el poder mediante o sin elecciones, no tarda en convertirse en dictador. La historia presenta numerosos ejemplos; citemos algunos: en México, el general Porfirio Díaz gobernó de 1876 a 1911; en Argentina, el general Juan Domingo Perón conservó el poder doce años, de 1943 a 1955; en Colombia, el general Gustavo Rojas Pinilla, electo en 1953, fue reelegido en 1957, pero un golpe de Estado no tardó en derrocarlo; en cambio, en Paraguay, el general Alfredo Stroessner asume la conducción de la cosa pública desde 1954, es decir dieciocho años.

Pero —y ello es fundamental—, en los países en vía de desarrollo, no se trata de elegir entre el perfecto equilibrio de poderes y la preponderancia presidencial, sino entre ésta y la dictadura, como vamos a ver rápidamente.

II. LOS DISTURBIOS DE LA VIDA POLÍTICA

En ninguna parte del mundo la vida política es tan frecuentemente agitada como en América Latina.² Entre 1930 y 1972, dieciocho de las veinte repúblicas sufrieron setenta y siete golpes de Estado o pronunciamientos.³ Estos desórdenes afectan tanto a los países relativamente desarrollados, de estructura social homo-

² Con toda objetividad, debe señalarse que el África recién independizada no parece quedarse a la zaga: los golpes de Estado y pronunciamientos se multiplican desde 1963, especialmente en los Estados francófonos.

³ Además, cuatro jefes de Estado fueron asesinados entre 1955 y 1961: en Panamá, el presidente y coronel José Antonio Remón Cantera, el 2 de enero de 1955; en Guatemala, el presidente y coronel Carlos Castillo Armas, el 23 de julio de 1955; en Nicaragua, el presidente y general Anastasio Somoza, el 21 de septiembre de 1956; y en República Dominicana, el presidente Rafael Trujillo, el 31 de mayo de 1961.

génea (Argentina) o dual (Brasil),⁴ como a los de menor desarrollo y de estructura social arcaica dominante (Bolivia, Haití).⁵

A. Los regímenes de tutela militar y las semidictaduras

De veinte Estados latinoamericanos, doce tienen hoy en día un gobierno militar que asume de iure o de facto todos los poderes. o un presidente —militar o civil— cuyo estilo de gobernar tiene de a la semidictadura.

1. Argentina. Presidente: general Lanusse, designado el 25 de marzo de 1971 por la junta que ejerce el poder. Además, el "Acta de la Revolución Argentina", de 8 de julio de 1966 disolvió el Congreso y las legislaturas provinciales (inciso 3); en consecuencia, conforme al artículo 5 del "Estatuto de la Revolución Argentina", de misma fecha, el presidente de la República ejerce "... todas las facultades legislativas que la Constitución otorga al Congreso ..."⁶

2. Bolivia. Tiene un gobierno militar desde 1968. La junta, constituida después del golpe de Estado que derrocó al general Juan José Torres, en agosto de 1971, está presidida por el coronel Hugo Banzer Suárez.

3. Brasil. Desde marzo de 1964, los militares ejercen el poder. En los primeros días de octubre de 1969, la junta designó, para ocupar el cargo de presidente de la República, al general Garrastazu Medici —designación ratificada por el Congreso a fines del mismo mes y año. Por otra parte, la Constitución, reformada el

⁴ En Argentina, desde 1966, y en Brasil, desde 1964, juntas militares asumen el poder.

⁵ Bolivia sufrió doce golpes de Estado entre 1936 y 1971; por su parte, entre 1930 y 1957, Haití tuvo doce presidentes y tres juntas militares.

⁶ *Estatuto de la Revolución Argentina* (Boletín Oficial de la República, de 8 de julio de 1966). Artículo 5: "El presidente de la Nación ejercerá todas las facultades legislativas que la Constitución Nacional otorga al Congreso, incluidas las que son privativas de cada una de las Cámaras, con excepción de aquéllas previstas en los artículos 45, 51 y 52 para los casos de juicio político a los jueces de los tribunales nacionales."

Por otra parte, por resolución de la Junta de Comandantes, de 12 de junio de 1970, se agregó a dicho artículo el siguiente apartado: "Las leyes y decretos de significativa trascendencia para los fines de la Revolución Argentina, requerirán el acuerdo de la Junta de Comandantes en jefe. A esos efectos, una ley establecerá las normas de procedimiento correspondientes."

17 de octubre de 1969, atribuye al presidente facultades legislativas muy importantes, como veremos más adelante.⁷

4. República Dominicana. Después de la intervención norteamericana de 1965, el presidente Balaguer, electo en 1966, fue reelegido en 1970.

5. El Salvador. Presidente: coronel Armando Molina, electo en 1971. Sucedío al presidente y coronel Fidel Sánchez Hernández, electo en 1967.

6. Ecuador. En junio de 1970, el presidente Velasco Ibarra disolvió el Congreso y se atribuyó todos los poderes. Una junta lo derrocó el 15 de marzo de 1972; presidida por el general Rodríguez Lara, sigue ejerciendo los plenos poderes.

7. Guatemala. Presidente: coronel Arana Osorio, elegido en 1970.

8. Haití. La dinastía de los Duvalier gobierna el país desde 1957.

9. Nicaragua. La dinastía de los Somoza asume el poder desde 1933, directamente o por interpósitas personas. El presidente actual, general Anastasio Somoza, fue elegido en 1967.

10. Panamá. Desde el golpe de Estado contra el presidente Arnulfo Arias, el 11 de octubre de 1968, una junta presidida por el general Omar Torrijos ejerce el poder.

11. Paraguay. El general Alfredo Stroessner, llevado al poder por el ejército en 1954, sigue gobernando hasta la fecha.

12. Perú. Un golpe de Estado derrocó al presidente Belaúnde Terry, en octubre de 1968. La junta, presidida por el general Juan Velasco Alvarado, disolvió el Congreso; hoy en día éste sigue disuelto y la junta es titular de todos los poderes.⁸

⁷ La Constitución brasileña de 24 de enero de 1967 fue reformada el 17 de octubre de 1969 por "el poder ejecutivo federal", es decir por la junta militar facultada para ejercer el poder temporalmente, a consecuencia de la enfermedad que padeció el mariscal Costa e Silva, presidente de la República. Habiendo sido disuelto el Congreso el 13 de diciembre de 1968, la elaboración de las reformas constitucionales pasó a ser una prerrogativa de la junta. Esta Constitución, entrada en vigor el 30 de octubre de 1969, es, pues, la obra de un órgano militar, temporalmente investido de las funciones ejecutivas y legislativas, sin que interviniese el Congreso o se convocara a consulta popular para aprobar la nueva carta política. El mismo proceso de elaboración es elocuente acerca de la inspiración fundamentalmente autoritaria del documento, así como de la situación de absoluto predominio del presidente de la República, frente a un Congreso reducido a desempeñar el papel de comparsa inmóvil.

⁸ El decreto-ley no. 17063 de 3 de septiembre de 1968 aprueba el "Estatuto del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas". Señalemos tres de sus disposiciones más significativas: 1) el Congreso es disuelto; 2) el ejecutivo legisla mediante de-

La experiencia de los recientes años demuestra, pues, que en estos doce Estados latinoamericanos —o sea en un 60% de las repúblicas— el ejército desempeña un papel predominante: no se puede gobernar contra su voluntad; además, en el 50% de los casos, los militares son quienes ejercen directamente el poder: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá y Perú.

B. Estabilidad, inestabilidad y democracia

Los demás países del Continente Latinoamericano presentan esquemas políticos sui generis que pueden caracterizarse en términos generales como variables entre la estabilidad (Costa Rica, Cuba, México) y una inestabilidad relativa o periódica, con todos los matices intermedios: Chile, Uruguay, Colombia, Honduras y Venezuela.

Si los instrumentos formales de la democracia existen y parecen funcionar en Costa Rica —que conoció una guerra civil en 1948—, en México —caracterizado por la existencia de un partido dominante, muy poderoso, el PRI—, en Chile —donde el presidente Salvador Allende tiene que enfrentarse con una oposición muy activa, tanto de derecha como de izquierda—, en Uruguay, en cambio, la agitación social y la actividad de los tupamaros desde 1968 cuajan en un malestar que denuncia un roce en el funcionamiento de las instituciones democráticas. ¿Qué decir de Colombia —con el pacto de 1957 entre conservadores y liberales y la paridad consiguiente en los cargos públicos—, de Honduras —donde liberales y nacionales adoptaron una solución análoga en 1971, al ser elegido el presidente Ramón Cruz— y de Venezuela, sin intervención militar desde 1958, donde se sigue procediendo a una reforma agraria prudente y medida? Cuba, por su parte, prosigue en la vía del socialismo que trazó Fidel Castro, y que es sin duda alguna una elaboración original, adaptada al país y sus necesidades; pero, conforme a la Ley Fundamental de 1959, el Consejo de Ministros ejerce todos los poderes.

III. LA EXPERIENCIA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Ante semejante balance, ¿vamos a concluir que la experiencia política latinoamericana está desprovista de interés, pues la mala cretros-leyes, y 3) el presidente de la República es designado por la Junta Revolucionaria entre los miembros de las fuerzas armadas.

fortuna de las instituciones democráticas y la inestabilidad no son modelos que puedan proponerse a otros pueblos? ¡Ciertamente no! Esta experiencia, además de coherente, merece ser tomada en cuenta. El régimen presidencial no ha fracasado en el subcontinente, pero sí tuvo que transformarse para adaptarse a necesidades imperiosas.

De ahí resulta, entre varios otros amoldamientos, que el papel del Congreso latinoamericano no puede compararse con el de su homólogo norteamericano o del Parlamento francés o inglés. Sus funciones son más modestas y su autoridad de poco peso frente a un ejecutivo dotado de prerrogativas muy amplias.

Pero, con el profesor Jacques Lambert, concluiremos:

*...En la medida en que algunos Estados han logrado conciliar la legalidad con la libertad, los regímenes políticos que les permitieron obtener estos resultados merecen ser estudiados, aun cuando no hayan funcionado siempre conforme a la ortodoxia de la democracia representativa.*⁹

ADVERTENCIA

Las constituciones examinadas en este estudio son las siguientes:

1. Argentina: Constitución de 1853.
2. Bolivia: Constitución de 2 de febrero de 1967.
3. Brasil: Constitución de 24 de enero de 1967, reformada el 17 de octubre de 1969.
4. Chile: Constitución de 18 de septiembre de 1925, reformada el 22 de febrero de 1970.
5. Colombia: Constitución de 4 de agosto de 1886, reformada en mayo de 1957.
6. Costa Rica: Constitución de 7 de noviembre de 1949.
7. Ecuador: Constitución de 5 de noviembre de 1967.
8. Guatemala: Constitución de 15 de septiembre de 1965.
9. México: Constitución de 5 de febrero de 1917.
10. Panamá: Constitución de 1º de marzo de 1946.
11. Uruguay: Constitución de 15 de febrero de 1967.
12. Venezuela: Constitución de 1961.

⁹ Jacques Lambert, *Amérique Latine*, PUF, París, 1968, p. 19.