

EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO EN EL SIGLO XIX

Para los tiranos de América no hay historia. Mientras dominan con la omnipotencia de su fuerza personal, no conocen otro lenguaje que el de la adulación, contrapuesto al de las diatribas de sus enemigos, generalmente publicadas en el extranjero. Y cuando caen, la adulación enmudece, los encomios quedan olvidados, y los enemigos del déspota registran como sentencia histórica la expresión de la venganza.

Carlos PEREYRA

Para una adecuada comprensión del presidencialismo latinoamericano contemporáneo se hace imprescindible ahondar en las raíces del poder en los Estados que emergieron a la libertad al principio del siglo XIX. Es verdad que el desarrollo y los recursos de orden económico de los Estados que se emanciparon del reino español en el siglo XIX presentaban evidentes disparidades; sin embargo, el proceso de independencia fue muy homogéneo. La independencia de los territorios de la Corona española tuvo, a lo largo del continente, orígenes, desarrollo cronológico y cauces ulteriores muy semejantes. Puede afirmarse que la etapa de la independencia ha sido la única en que los pueblos, después llamados latinoamericanos, han mostrado tan pronunciadas características de afinidad.

Fue tal la similitud de la lucha dada que surgió la hermosa idea anfictiónica de Simón Bolívar. El que esa idea no haya podido plasmarse en el curso de la historia moderna y contemporá-

nea de los pueblos latinoamericanos, quizá se explica si se atiende a que sus orígenes se localizan en la etapa de la afirmación independentista y en la gestación heroica de las nuevas naciones latinoamericanas. Cuando hubo la idea, ciertamente ratificada por los hechos, de un adversario común (el Estado español) frente al cual se ejercía la acción militar y política, fue posible la prefiguración de la idea anfictiónica bolivariana.¹ Después, el derrotero de cada nación ha apuntado hacia distintos objetivos, y si bien se ha querido fortalecer el principio de la unidad latinoamericana, fundamentalmente como contraposición frente a la expansión norteamericana, se ha carecido de aquella perspectiva heroica que ya se apuntó, e incluso de homogeneidad en los propósitos de las nuevas entidades estatales. Debe tenerse muy presente que no siempre, ni todos los Estados que integran Latinoamérica han asumido una actitud contraria a Estados Unidos y que sí, a veces, muchos de esos Estados han observado una clara dependencia con relación a aquel país.²

Por otro lado, los distintos nexos mantenidos por los Estados latinoamericanos con países europeos han variado sustancialmente en las escasas dieciséis décadas de independencia. Esto ha dependido, en cada caso, de las corrientes migratorias, del grado de mestizaje, de las inversiones e intereses de orden económico y de las afinidades culturales. Así, la influencia británica, alemana, italiana y española ha tenido diferentes grados de intensidad en las distintas épocas de la historia latinoamericana reciente.

Ahora bien, el fenómeno denominado presidencialismo, en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del Continente. Con distintos nombres, con diversos signos, con grado militar o sin él, ya liberales, ya conservadores, ilustrados o cerriles, atrás de Diego José Portales, de Antonio López de Santa Anna, de Juan Manuel de Rosas o del doctor Francia, hay numerosos aspectos que condicionaron sus actos.

¹ Cfr. Yépes, J. M., *Philosophie du Panamericanisme et organisation de la paix*, Neuchâtel, Éditions de le Bacouniere, 1945, pp. 61 y ss. y 76 y ss.

² Cfr. Cuevas Cancino, Francisco, *Del Congreso de Panamá a la conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas, 1955, t. II, pp. 6 y ss.

Los elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX son:

- 1º Tradición indígena;
- 2º Afirmación del poder nacional;
- 3º Tendencias federalista y centralista;
- 4º Poder de la Iglesia;
- 5º Sistemas electorales;
- 6º Organización social;
- 7º Responsabilidad política del Ejecutivo;
- 8º Presiones externas;
- 9º Inestabilidad institucional;
- 10º Incultura política.

Es evidente que no todos los anteriores elementos han tenido el mismo peso específico en el fortalecimiento del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. Salta a la vista, por ejemplo, que la tradición indígena es virtualmente inexistente en los países del ahora llamado "cono sur", y en el caso de Brasil no se puede hablar de una tradición presidencialista durante el siglo XIX; sin embargo, el imperio sí encarnó la idea del ejecutivo fuerte. Veremos, por ende, así sea de una manera sucinta, cuáles son los elementos que en mayor medida han configurado el poder presidencial en los Estados latinoamericanos, sin perder la perspectiva de que se trata de un marco general en el que las diferencias de matiz apenas, como en los casos anteriores, pueden apuntarse.

1º *Tradición indígena*

Las instituciones políticas prehispánicas son muy precariamente conocidas y sólo en algunos casos se han realizado estudios con rigor científico, dificultados, en todo caso, por la ausencia de fuentes prehispánicas confiables y por las interpolaciones españolas orientadas en el sentido de justificar la autoridad de la Corona española en un momento en que ésta alcanzaba su máxi-

mo desarrollo. Es a partir de las inferencias que permiten las conductas de los grupos indígenas que ha sido posible estructurar algunos de los principios que caracterizan a esa tradición indígena. Quien con mayor precisión ha planteado la relación entre tradición indígena y una teoría de la constitución propia de nuestro hemisferio, acomodada a las peculiaridades del indigenismo, el criollismo y el mestizaje, es el estudioso colombiano Luis Carlos Sáchica. Este autor ha procurado establecer las bases de una teoría de la constitución latinoamericana que se distingue de la que tiene inspiración europea y norteamericana precisamente por incluir entre sus consideraciones lo que puede denominarse como tradición indígena.³

Es evidente que el elemento que constituye la tradición indígena, por lo que se refiere a la concepción del poder, ha influido decisivamente y de manera directa desde México hasta Perú, Bolivia y Paraguay y ha ejercido un indiscutible reflejo sobre países que, aun sin contar con una tradición indígena, han tenido, no obstante, proximidad con los que sí poseen esa tradición y de los cuales han tomado algunos patrones de conducta, sobre todo en lo que se refiere al esquema de la autoridad. Siempre será más sencillo identificarse con el ejemplo del autoritarismo que con el de una vocación democrática y participativa. Éstos son, los casos, en primer lugar de Venezuela y en segundo de Chile, Argentina y Uruguay.⁴

2º *Afirmación del poder nacional*

Las características de la lucha armada que se libró para afianzar la independencia de los territorios que formaron la Colonia española llevó, sobre todo en los albores de la vida política de cada nación, a que los caudillos militares se convirtieran en titulares del poder ejecutivo. Esto, desde luego, no fue un fenómeno

³ Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *Esquema de una teoría del poder constituyente*, Bogotá, Temis, 1978.

⁴ Lo anterior no supone desconocer, por supuesto, que en Chile hubo una importante población indígena. Véase Medina, José Toribio, *Los aborígenes de Chile*, Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. A ellos dedicó Ercilla, además, su *Araucana*.

exclusivo de los Estados latinoamericanos y se ha producido de manera regular y absolutamente explicable en todas las etapas de la historia del mundo. Se subraya simplemente como un elemento más en el caso de Latinoamérica y que debe tenerse presente dentro de la constelación que estamos examinando. Los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron, esencialmente, capitanes militares y, dada la configuración social y cultural de los países latinoamericanos en la época de la independencia, esos líderes tendieron a ejercer una acción paternalista sobre un sector de la población, ostentaron un carácter mesiánico frente a otro sector y figuraron como miembros prominentes de la clase dominante de su época en su Estado. Sucre, Iturbide, San Martín, O'Higgins fueron ejemplos elocuentes.

A esos caudillos militares correspondió el ejercicio del poder político, una vez pasada la lucha armada, y en no pocos casos también la definición del orden normativo que debía regir en los nuevos Estados. Quizá el ejemplo más significativo de este último aspecto sea el de Simón Bolívar.⁵

La presencia de este tipo de dirigentes se hizo sentir en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo menos durante toda la primera mitad del siglo XIX y no es extraño, por lo mismo, que se haya producido una marcada tendencia a dar a los

⁵ Véanse algunos notables ejemplos: En Bolivia, a partir de 1824, y hasta 1855 gobernaron sucesivamente los generales independentistas Antonio José de Sucre, Andrés Santa Cruz, José Ballivián y Miguel Isidoro Belzú.

En Chile correspondió gobernar de 1817 a 1851 a los caudillos militares de la independencia: Bernardo O'Higgins, Joaquín Prieto y Manuel Bulnes.

Perú fue gobernado desde 1821 hasta 1862 por los capitanes insurgentes: José de San Martín, José de la Riva, Simón Bolívar, Agustín Gamarra, Felipe Salaverry, Andrés Santa Cruz y Ramón Castilla.

El gobierno de México fue desempeñado por militares de la independencia de 1821 a 1855. Agustín de Iturbide, Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Melchor Múzquiz, Manuel Gómez Pedraza, Antonio López de Santa Anna, Miguel Barragán, Nicolás Bravo, Valentín Canalizo, José Joaquín Herrera, Mariano Paredes Arrillaga, Mariano Salas, Pedro María Anaya, Mariano Arista, Manuel María Lombardini, Martín Carrera y Juan Álvarez.

En Venezuela ocurrió otro tanto entre 1830 y 1868, ciclo abierto por José Antonio Páez y cerrado por José Tadeo Monagas.

líderes naturales, surgidos de la acción militar, una legitimidad a partir de la gestión normativa. Por lo mismo, los ordenamientos constitucionales de toda la primera mitad del siglo XIX en los países latinoamericanos propendían más a la extensión de las facultades del ejecutivo que a su restricción y autorizaban, o por lo menos no proscribían, la vinculación entre la titularidad del ejecutivo y el ejercicio de una actividad castrense.

Tampoco se puede desconocer, en esta materia, la tradición militar española, particularmente la extraordinaria influencia política del ejército a lo largo del siglo XVIII. Se ha afirmado que:

los capitanes generales eran los principales autores de los progresos por los cuales se distinguió el régimen de los Borbones, y fueron sus oficiales y sus soldados los que nivelaron y construyeron los nuevos canales y carreteras, los que obligaban a las cuarentenas y los que cobraban los impuestos, los que expulsaron a los jesuitas (1767) y acosaron a los gitanos (1784).

Tal era la fuerza política del militar administrador que, cuando en 1788 Floridablanca pretendió que los altos funcionarios civiles recibieran los mismos saludos y honores que los capitanes generales, se produjo una ola de inconformidades que a punto estuvo de hacerlo dimitir.⁶

3º *Tendencias federalista y centralista*

Dos modalidades fundamentales asumió el Estado latinoamericano durante el siglo XIX: federalismo y centralismo. La polémica que llevó a la opción por cualquiera de esas dos modalidades se extendió a todo lo largo del continente y fue particularmente acentuada en México, Centroamérica, Colombia, Venezuela y Argentina. En rigor, e independientemente del modelo adoptado, el poder presidencial se vio significativamente fortalecido.

Allí donde se optó por el modelo centralista las consecuencias en cuanto a las atribuciones conferidas al ejecutivo parecen ob-

⁶ Cfr. Christiansen, E., *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*, Madrid, Ed. Aguilar, 1974, pp. 11 y ss.

vias, supuesto que se depositó en los órganos políticos del Estado unitario la suma de las atribuciones correspondientes a la organización y a la actividad política del Estado. Por otro lado, y por paradójico que esto parezca, donde se optó por el modelo federativo hubo que hacer frente, con la sola excepción de Argentina, a una vieja tradición indígena, de acuerdo con la cual existían poderes locales o regionales de carácter caciquil. Así, el cacicazgo de raigambre indígena, tuvo un papel crucial en el desafío al poder político central dentro de una organización federativa.⁷

Cuando los impugnadores del federalismo, durante el siglo XIX, señalaban que su adopción era contraria a las más puras tradiciones del autoritarismo español, y cuando sus defensores proclamaban que los trasuntos del federalismo ya se habían producido a partir de la liberalización política durante el reinado de Carlos III,⁸ en rigor no se estaba abordando el problema del poder en toda su magnitud. Si bien era cierto que el federalismo contravenía las tradiciones autoritarias de la monarquía española, resultaba altamente improbable que una decisión circunstancial pudiera alterar todo un esquema de organización y de acción política sólidamente fincado en el territorio de los dominios españoles en América, a partir del siglo XVI y en una etapa en que, como ya se ha dicho, la monarquía española se significó como una de las más firmes formas del poder en Europa.⁹

Si hubiera sido verdadera la otra hipótesis, en el sentido de que a partir de las reformas liberales bajo Carlos III estaban dadas

⁷ Cfr. Valadés, Diego, "Presupuestos históricos del federalismo mexicano", *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 199 y ss.

⁸ Repárese que se habla del "reinado", no del "rey". "Más acreedores a la gratitud nacional han sido los Borbones por lo que han dejado hacer que por lo que personal y positivamente hicieron", dice Fernández Almagro, M., *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Ed. Labor, 1976, p. 29. El mismo autor agrega: "las excelencias de la inhibición están ejemplificadas de modo harto persuasivo en Carlos III, que supo eliminarse delicadamente para que los bien escogidos ministros obrasen por cuenta propia". Entre éstos figuró Aranda.

⁹ Véase el interesante punto de vista de Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 467 y ss.

las premisas para la descentralización del poder, la tendencia natural en Estados recién surgidos y urgidos de cimentar su propio poder, llevaba inexorablemente a contrarrestar toda acción o tendencia que pudiera significar la atomización de la autoridad, máxime si esta atomización sólo podía traducirse en el fortalecimiento de grupos de poder regional dentro de un Estado nacional. La posibilidad de que emergieran, con este motivo, señoríos semejantes a los existentes en el medioevo europeo, habría desnaturalizado rápida y peligrosamente las posibilidades reales de un afianzamiento de la independencia nacional en cada uno de los países latinoamericanos.

Así pues, ni la organización federal ni la unitaria tuvieron consecuencias distintas en lo concerniente al ejercicio del poder presidencial. Es posible apuntar importantes modalidades que diferenciaron a los Estados que asumieron las formas de organización unitaria o federativa; pero en ambos casos se produjo, a manera de común denominador y como premisa esencial para la subsistencia misma del Estado, el fortalecimiento del poder presidencial.

4º *Poder de la Iglesia*

Es evidente que uno de los rasgos que caracterizaron el dominio político durante el periodo español de América, fue la vinculación entre los poderes temporal y espiritual. Bien sabidas son las formas de yuxtaposición cultural que se presentaron sobre todo en el siglo XVI, en los países con una mayor tradición indígena, para identificar los procedimientos de control que resultaban del rito religioso prehispánico, con los que correspondían a los ritos semejantes provenientes del cristianismo europeo. Puede mencionarse como un ejemplo la invención española de la celeberrima leyenda del águila y la serpiente, atribuida al pueblo azteca. En rigor, y esto es bien sabido, el águila que devoraba a una serpiente formaba parte, en la España medieval, de una concepción del bien devorando al mal que solía representarse en las cruces procesionales.¹⁰ Torquemada llegó incluso a equi-

¹⁰ Véase Valadés, José C., *Historia del pueblo de México*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1967, t. I, pp. 387 y 389.

parar el viaje a partir de Aztlán en búsqueda de la tierra prometida, con la huida de Egipto encabezada por Moisés.¹¹

La estructura autoritaria de la Iglesia, que se ejerció firmemente en los ámbitos educativo y cultural en toda la América española, procuró identificar los elementos de la tradición indígena con aquellos que pudieran llevar a una rápida y espontánea integración de los correspondientes a la dominación española. Fue ahí donde la Iglesia española jugó un papel fundamental y virtió todos sus esquemas de obediencia-mando en los patrones de conducta social y política de los pueblos americanos.

A lo largo del siglo XIX se observaron en América Latina dos tendencias fundamentales: una de carácter reformista, que llevó al afianzamiento del poder político laico sobre el poder eclesiástico, que podrían ejemplificar Benito Juárez en México y Tomás de Mosquera en Colombia, y otra en la cual el poder de la Iglesia y del Estado se permearon recíprocamente para integrar una sola voluntad de dominio. Muchos son los ejemplos que podrían invocarse, pero basta con recordar que el gobierno de Gabriel García Moreno en Ecuador quedó históricamente definido como el gobierno de los jesuitas. En ambos casos se tuvo como consecuencia el más elevado fortalecimiento posible del poder presidencial. Si el Estado asumía una actitud contradictoria con relación a la Iglesia, requería, para hacer frente a ésta, de un poder por lo menos análogo al que ella había acumulado durante siglos. Si, por el contrario, el poder político se arrojaba en la tradición eclesiástica, también aparecía como evidente la característica de un ejecutivo extraordinariamente poderoso. Aquí, como en el caso del federalismo y el centralismo, también es observable la paradoja del poder, supuesto que cualquiera de las dos alternativas (reformista o conservadora) conducía a la presencia de un ejecutivo con facultades políticas, jurídicas y morales mucho más amplias de las que podrían concebirse en un Estado de tradición democrático-liberal.¹²

¹¹ Torquemada, fray Juan de, *Monarquía indiana*, México, UNAM, 1975, t. I, p. 120.

¹² Habrá que examinar con cuidado hasta qué punto la jerarquía eclesiástica americana se fortaleció con la independencia y cómo intervino, así, en el afianzamiento del poder presidencial. Recuérdese que la tirantez

5º *Sistemas electorales*

Por la composición cultural, social y aun geográfica de los Estados latinoamericanos y por la exigua tradición española que se tenía en el momento de la independencia, durante décadas se aplicó en materia electoral, el sufragio indirecto y de carácter censal, cuyo antecedente más directo está en la Constitución de Cádiz.

Esta modalidad de sufragio tuvo una evidente repercusión en la concentración del poder en un número limitado de titulares. A decir verdad, tampoco era exigible otro sistema si se tiene en cuenta el elevado número de iletrados; la nula tradición participativa de carácter democrático; la enorme influencia de los caudillos militares, de los dirigentes eclesiásticos e, incluso, de los jefes indígenas; la incierta vida institucional; las enormes extensiones territoriales, y los precarios sistemas de comunicación. A través de una estructura piramidal en cuanto a las decisiones del electorado, se tuvo el único instrumento adecuado para dar un cierto viso democrático a las decisiones "populares" y a la organización republicana del Estado. Pero esa misma forma piramidal que suponía el sufragio indirecto, amén de las restricciones para el sufragio mismo, que se fundaban esencialmente en la riqueza y en la cultura de los sufragantes, se tradujo en un elemento más que llevaba a la concentración del poder. Como toda pirámide, el vértice ocupado por los titulares del ejecutivo se vio legitimado por las decisiones sucesivas provenientes desde una restringida base. Los sistemas electorales, pues, desempeñaron un papel fundamental en el proceso de consolidación de la autoridad presidencial en América Latina.¹³

entre el Estado y la Iglesia en España comenzó a hacer crisis con el decreto de Mariano Luis de Urquijo en septiembre de 1799, alcanzó un grado de virulencia insospechado en las Cortes de Cádiz en 1812 y culminó en el trienio francamente liberal de 1820 a 1823. Véase Aldea Vaquero, Quintín, *et al.*, *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, Madrid, Instituto Enrique Flórez, 1972, t. II, pp. 1160 y ss.

¹³ *Cfr.*, por ejemplo, Washburu, Carlos A., *Historia del Paraguay*, Buenos Aires, 1892, pp. 160 y ss.; Molina, Pedro, *El Editor Constitucional*, San José, Editorial José de Pineda Ibarra, edición conmemorativa del sesquicentenario de la independencia de Centroamérica, 1969, pp. 225 y ss.;

6º Organización social

Es difícil que, aun revisando las formas de comportamiento social en la actualidad latinoamericana, alguien pueda dudar de una acentuada tendencia disociativa. A diferencia de los países donde la organización social ha sido capaz, inclusive, de actuar como sucedánea en los casos de dispersión política y de merma de la autoridad estatal, los países latinoamericanos se han caracterizado por una evidente desorganización social que ha impedido la articulación adecuada de políticas, incluso moderadamente reformistas, y que ha limitado, en muchos casos, los efectos de las decisiones políticas adoptadas como consecuencia de grandes conmociones en que, ahí sí, la sociedad ha participado decisivamente.

En este panorama resulta apenas natural que quienes detentan el poder lo ejerzan prácticamente sin limitación alguna. Si bien es cierto que los diferentes órganos del Estado deben ejercer controles recíprocos, también lo es que la fortaleza de esos mismos órganos sólo se produce si existe sobre ellos mismos un sistema de controles verticales provenientes de la sociedad misma. Pero ahí donde la sociedad renuncia a ejercer esos controles o carece de los elementos adecuados para ese ejercicio (partidos políticos bien estructurados, medios de información libres, sistema educativo elemental y universitario plenamente consolidado, adecuado reparto del ingreso, sistemas sanitarios homogéneos, entre otros), los órganos constitucionales del poder caen fácilmente en la connivencia y por lo mismo se propende a una concentración de

La Roche, Humberto J., *Derecho constitucional*, Caracas, 1969, p. 269; Pareja Paz-Soldán, José, *Las constituciones del Perú*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, pp. 146 y ss.; Jacques, Paulino, *Curso de direito constitucional*, Río de Janeiro, Forense, 1977, pp. 257 y ss.; Paula Pérez, Francisco de, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Ediciones Lerner, s.f. (5a. ed.), pp. 57 y ss.; Publicaciones del *Diario Oficial. Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Secretaría de Gobernación, 1973; Andrade Geywitz, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, p. 10; González, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía. Editores, s.f., pp. 281 y ss.; Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, t. II, pp. 143 y ss.

facultades en manos de quien también concentre la capacidad expedita de decidir y la posibilidad de manejar recursos financieros.

Ese fue el caso de los países latinoamericanos durante el siglo XIX. A pesar de lo exiguo de la hacienda pública y de los vaivenes en cuanto a la titularidad del poder ejecutivo, éste se volvió apetecible en la medida misma en que por su estructura singular y por la capacidad indiscriminada y sin responsabilidades de decidir en cuanto a la aplicación de los recursos financieros del Estado, se convirtió en la clave del poder político. Las graves desigualdades sociales y el muy marcado proceso de estratificación social, observables en todos los países latinoamericanos a lo largo del siglo XIX, explican por qué la autoridad de los órganos del Estado adquirió una función virtualmente incontrvertida.

Es fácil encontrar numerosos ejemplos del surgimiento de la corrupción político-administrativa en América Latina con motivo, precisamente, de la ausencia de controles sociales sobre el poder político. Al convertirse el poder político en un elemento de acceso a la riqueza o al constituir precisamente un apéndice de la riqueza misma, sobrevino la desnaturalización de su ejercicio. Además, las formas más claras del nepotismo y el fortalecimiento de una tradicional institución denominada "compadrazgo", que permitía la sucesión en el poder entre familiares y amigos, fortaleció, igualmente, el principio de concentración del poder en escaso número de personas. Ejemplos notables son los de Antonio Guzmán Blanco en Venezuela y de Porfirio Díaz en México, que consiguieron eludir la prohibición reeleccionista de la Constitución, haciendo que validos suyos ocuparan transitoriamente la presidencia.

Debe tomarse muy en cuenta que durante todo el siglo XIX las familias que gobernaban eran también las que poseían, en mayor nivel la riqueza nacional (si bien un porcentaje importante de esa riqueza también se encontraba en manos extranjeras y del clero), ejercían los controles militares y manejaban los elementos de la cultura y la comunicación social.

En una sociedad con características semejantes no podía ser sino muy natural la existencia de un poder presidencial de indis-

cutible fortaleza. La lucha entre la desorganización social y la organización gubernamental sólo podía generar dictaduras.

7º Responsabilidad política del Ejecutivo

Al convertirse la presidencia en el eje del poder económico y social dentro de un Estado, y al faltar instrumentos institucionales y formas de organización social que hicieran derivar la autoridad hacia otros sectores o hacia otros órganos del propio poder, era natural que la presidencia misma se convirtiera en el centro de atracción y de interés más importante dentro de cada uno de los Estados latinoamericanos. De aquí sobrevino un sistema permanente que tuvo como escenario todo el siglo XIX y que en algunos casos ha desbordado ese marco cronológico y continúa presente en la realidad política actual, de acuerdo con el cual la lucha por el poder se convirtió en el aspecto más importante del acontecer político.

Ahora bien, esa lucha no podía canalizarse, como ya se ha señalado, a través de procedimientos institucionales, particularmente mediante arbitrios de carácter electoral. De ahí que la principal forma de acceso al poder en todos los países latinoamericanos, durante el siglo XIX, haya sido por el ejercicio de la acción armada. Este fenómeno tuvo como consecuencia normal el necesario fortalecimiento, también de orden militar, de los titulares del ejecutivo. En la medida que la defensa política del Estado no se cifraba en procurar sistemas de consenso dentro del electorado, por no existir éste, tenía que basarse en el desarrollo de un poder militar que permitiera contrarrestar la acción subversiva de los oponentes e incluso prevenirlas mediante acciones sistemáticas de represión, que se traducían básicamente en la merma de las libertades cívicas. Este fenómeno, a su vez, producía el efecto de no dejar más alternativa que la conspiración y la insurrección como únicos elementos para la búsqueda de esas libertades cívicas. Así pues, el círculo vicioso que se vivía llevaba a una dilatación impresionante de los poderes reales del titular del ejecutivo, cifrados, fundamentalmente, en las fuerzas armadas y en su hipotética lealtad. A su vez la garantía

de esa lealtad dependía de la cuota de poder asignada a cada uno de los líderes castrenses. Con esto se fortalecía el carácter oligárquico del Estado y la fuerza decisoria del titular del ejecutivo.

El militarismo latinoamericano, todavía presente en un buen número de Estados, tiene sus raíces evidentes en el siglo XIX americano y en el siglo XVIII español. Se explica, por las razones ya apuntadas, y tuvo en su tiempo, como tiene hoy, un resultado inequívoco, que se traduce en el carácter cesarista del ejercicio del poder.

Aun los presidentes que carecieron de grado militar durante el siglo XIX latinoamericano debieron fortalecer la estructura castrense mediante numerosas concesiones de orden político y tuvieron que apoyar su capacidad decisoria en las posibilidades de imponer sus puntos de vista al ejército que les servía. En todo caso, la necesidad de evitar, y en numerosos casos de hacer frente al desafío insurreccional de los desafectos, no dejaba otra alternativa que la creciente concentración de poder en sus manos.

8º *Presiones externas*

La apetencia expansionista de Estados Unidos y de las potencias europeas, particularmente de Gran Bretaña, Francia y España, que pensaban encontrar en América Latina un campo adecuado para la dilatación de su propio territorio, para facilitar el movimiento comercial a través de los mares o para proveerse de materias primas indispensables en su propio desarrollo, llevó a esos países a una actitud de evidente hostilidad y en numerosos casos de agresión armada en contra de los latinoamericanos.

La defensa territorial, la preservación de las riquezas propias y las garantías de la soberanía nacional de cada Estado, convirtieron a los titulares del ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras. La capacidad negociadora de los titulares y sus posibilidades reales de ejercer la defensa de la soberanía y del territorio nacionales, en caso de agresión, pusieron en sus manos elementos de gran poder político.

Debe considerarse también, como un aspecto relevante, que los conflictos de fronteras, que llevaron en muchos casos a la

guerra a países latinoamericanos, también fue uno más de esos elementos de consolidación del poder del ejecutivo.

Puede afirmarse que a lo largo del siglo XIX no hubo un solo Estado de América Latina ajeno a las controversias de carácter internacional, fuera con motivo de la expansión de los grandes Estados imperiales o de conflictos de carácter fronterizo con los vecinos.¹⁴

9º *Inestabilidad institucional*

Durante todo el siglo XIX la organización constitucional del Estado fue considerada como la más adecuada alternativa para garantizar la estabilidad que los órganos del poder no podían asegurar. A pesar de la inexistencia de una organización social debe reconocerse que, sobre todo en lo que se puede llamar la clase ilustrada de los Estados latinoamericanos, existía una profunda inconformidad con los procedimientos políticos en vigor y una gran esperanza acerca de las posibilidades de redención política. Esa clase mantenía la mirada puesta en las formas de organización política, fundamentalmente de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España. Es posible encontrar en todas las constituciones latinoamericanas del siglo XIX una marcada influencia, o por lo menos el eco de alguna o de algunas institu-

¹⁴ Recuérdense los siguientes casos: Argentina, cuando las flotas francesa y británica bloquearon Buenos Aires en 1845, y la guerra del Paraguay (1865-1870); Bolivia, cuyas disputas territoriales con Chile le llevaron en 1879 a la Guerra del Pacífico, en la que también participó Perú; Brasil, que intervino en la vida interior de Uruguay y se enfrentó a Paraguay (1864-1870) en la sangrienta Guerra del Chaco; Colombia, que ya en los albores del siglo XX debió sufrir la secesión de Panamá, instigada, como se sabe, por Estados Unidos y había iniciado su vida independiente en disputas territoriales con Perú (1829); Ecuador, que luego de la independencia con relación a España hubo de conquistarla también contra Colombia (1830) y debió hacer frente al desafío militar peruano (1860) por cuestiones de límites. Venezuela disolvió su unión con Colombia (1829) e hizo frente a las presiones británicas con motivo de una diferencia sobre límites con Guyana. El caso de México es más elocuente aún: perdió la mitad de su territorio frente a Estados Unidos y fue objeto de la intervención europea en 1838 y en 1861. Los países centroamericanos también disputaron entre sí en numerosas ocasiones y Guatemala tuvo problemas limítrofes con México.

ciones políticas puestas en práctica en los Estados ya mencionados.

El ensueño de que la organización constitucional era el elemento en torno al cual habría de girar la posibilidad de una organización social y de una reorganización política llevó también a un sistema que adquirió los visos de permanente, de sustitución de los instrumentos normativos de orden constitucional. Así surgió una nueva paradoja, porque la búsqueda incesante de nuevas formas de organización constitucional originó que todas las definiciones adoptadas tuvieran un carácter rigurosamente precario.¹⁵ Al faltar el punto de referencia normativo no quedaba, como vértice de la organización y como único instrumento de garantía para la convivencia, otra alternativa que el poder presidencial absoluto. Aquí nos encontramos, pues, con que la acción del ideólogo y las razonables expectativas de institucionalización vinieron a poner en manos de los titulares del ejecutivo un instrumento más de control y hegemonía.

10º *Incultura política*

Todos los elementos que hemos apuntado atrás fortalecen la convicción de que durante el siglo XIX la sociedad latinoamericana careció de cultura política. Esto no puede interpretarse en el sentido de que hayan faltado las grandes concepciones jurídicas, sociales y políticas que sirven para caracterizar a un sistema democrático liberal. Lo que se afirma, sencillamente, es que a pesar de que la acción de algunos intelectuales distinguidos, de algunos instrumentos periodísticos en que aparecía un estímulo para la vida democrática, y de ciertos y muy limitados sectores académicos, en la sociedad misma sólo se encontraban los reflejos del escepticismo ocasionado por muchos años de inestabilidad, por un proceso interrumpido de acumulación del poder y por prácticas más o menos ostensibles de corrupción política. Esto sembró la desaprensión por los asuntos políticos y generó una forma más de inhibición frente a la necesaria participación en

¹⁵ Cfr. Valadés, Diego, "La constitución reformada", *Derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1979, t. XII, pp. 13 y ss.

esos mismos asuntos. Esta actitud también ha tenido secuelas en lo que va del siglo XX en la mayoría de los Estados latinoamericanos; pero fue de manera incuestionable una característica común durante el siglo XIX latinoamericano. Y así, la falta de cultura política que resultó de la agregación de todos los elementos ya mencionados con anterioridad, se convirtió, a su vez, en una nueva causa de concentración del poder en manos de los titulares del ejecutivo.

Se han visto, de una manera muy sucinta, los principales elementos que llevaron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. El tratamiento ha sido muy esquemático y no se puede omitir que algunos de esos elementos han prevalecido sobre los otros, así como que es difícil precisar hasta qué punto algunos de ellos no sean consecuencia directa de los demás, dando lugar a un sistema de efectos recíprocos. Lo que se ha tratado de plantear, en todo caso, consiste únicamente en una enunciación de aquello que está en el origen del presidencialismo latinoamericano del siglo XIX. Una investigación detenida permitiría identificar hasta qué punto algunos de esos elementos subsisten en el siglo XX y cuáles son los que han aparecido en nuestro siglo, que no tienen una correlación directa con el que nos precedió.

Conviene, en todo caso, que no se vea en el ejecutivo latinoamericano decimonónico a seres pintorescos e inextricables. No siempre los presidentes fueron ilustrados; pero por lo general su intención autoritaria y su vocación mesiánica era efecto, más que causa, de la impotencia social de sus respectivos países. Y es que durante el siglo XIX más que un poder justo se procuró un poder eficaz. Se puede disentir, pero no se debe denostar.