

## CAPÍTULO VI

CONTEXTO Y FUERZAS POLÍTICAS . . . . .	119
1. El marco geográfico y social . . . . .	119
2. La estructura económica . . . . .	125
3. Las instituciones: fuerzas armadas, iglesia, partidos . . . . .	130
4. Clases sociales y grupos de presión . . . . .	136

## CAPÍTULO VI

### CONTEXTO Y FUERZAS POLÍTICAS

Sumario: 1. *El marco geográfico y social.* 2. *La estructura económica.* 3. *Las instituciones: fuerzas armadas, iglesia, partidos.* 4. *Clases sociales y grupos de presión.*

El derecho constitucional contemporáneo ha mejorado su método y ampliado su campo de conocimiento, adelantos que le permiten tratar sus temas con mayor seriedad científica y apego a la realidad política. Experimenta el derecho constitucional, por tanto una verdadera revolución que ha enriquecido notablemente su horizonte de estudio.

De acuerdo con el moderno enfoque del derecho constitucional, no basta frecuentemente la aplicación del método jurídico tradicional; en efecto, el puro y aislado examen de la ley fundamental con toda su importancia, en ocasiones resulta insuficiente para captar de manera plena los elementos de un sistema constitucional determinado, por lo cual es aconsejable relacionar éste con las condiciones sociales que le rodean y las fuerzas políticas que en él influyen. Es verdad que el tema central de nuestra disciplina lo siguen siendo las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del Estado, pero éstas llegan a comprenderse un poco más si las colocamos en su contexto, averiguamos cuáles causas las originaron y de qué manera operan efectivamente.

Cuando se examina al poder ejecutivo latinoamericano, la necesidad de utilizar el nuevo enfoque que recibe el derecho constitucional se acentúa. En nuestros países la realidad conduce frecuentemente a las normas constitucionales por otros derroteros, situación que hace indispensable esbozar las fuerzas políticas y sociales que sobre ellas actúan, para complementar la exégesis de los documentos jurídicos esenciales.

#### 1. *El marco geográfico y social*

Establecer los puntos de contacto entre el ejecutivo latinoamericano y su medio geográfico y social, enseña y nos hace tomar conciencia de cómo

este órgano, que hemos visto casi omnímodo a nivel constitucional, cede a menudo ante las presiones que se derivan de su contexto y su autoridad resulta menguada, cuando no impotente, para tomar resoluciones de fondo ante los agudos problemas derivados de la geopolítica, el crecimiento demográfico o las diferencias étnicas.

Así en la formación histórica de nuestros países y en su propia configuración material, encontramos las raíces de muchas de las dificultades que actualmente confronta el ejecutivo latinoamericano. Las fronteras políticas de las naciones latinoamericanas no concuerdan con las étnicas y las geográficas, que se trazaron obedeciendo a intereses ajenos a nuestra realidad. Muchos de los litigios, invasiones y anexiones de territorios en la región latinoamericana, se han producido por haberse alterado la disposición de las zonas naturales. Las propias naciones, por otra parte, contienen fermentos disociativos que pugnan por la hegemonía de ciertas regiones sobre otras, de este modo en Argentina el enfrentamiento se ha dado entre los hombres del litoral y los del interior, en Ecuador y Perú entre la costa y la sierra, en Brasil el poder real ha variado en función de la economía cíclica, primero del norte, luego Río de Janeiro y después Sao Paulo.

Con cuanta razón al formular un llamado a la unidad iberoamericana, el ilustre ensayista argentino Alberdi, hacía ver la incoherencia de la estructura latinoamericana:

La América está mal hecha, señores, si me es permitido emplear esta expresión. Es menester recomponer su carta geográfico-política. Es un edificio viejo, construido según un pensamiento que ha caducado; antes era una fábrica española, cuyos departamentos estaban consagrados a trabajos especiales distribuidos según el plan industrial y necesario del fabricante: hoy cada uno de los departamentos es una nación independiente, que se ocupa de la universalidad de los elementos sociales, y trabajan según su inspiración para sí.<sup>183</sup>

Para superar tan grandes obstáculos han laborado gobiernos y ejecutivos progresistas, convencidos de la unión latinoamericana, porque saben que ella puede coadyuvar decisivamente en el desarrollo y en el trato con las grandes naciones.

Múltiples esfuerzos se han realizado en consecución de este ideal, que desgraciadamente no han podido fructificar en una integración sólida y funcional, aunque han mantenido viva la llamada de la hermandad con-

<sup>183</sup> Alberdi, Juan Bautista, "Conveniencia y Objetos de un Congreso General Americano", en *Hispanoamérica en lucha por su independencia*, cit., p. 86.

tinental. Tanto en el derecho constitucional como en el internacional existen normas que han incorporado la idea de la integración, la cual constituye para el ejecutivo una orientación que debe respetar y robustecer en su política exterior.

Hacen referencia a la integración el artículo 9 de la constitución del Ecuador y el 6 de la de Uruguay, ambos numerales señalan como un principio a seguir por sus estados el de propugnar por la integración iberoamericana. Las leyes fundamentales de Nicaragua artículo 5, Honduras, artículo 9, Guatemala, artículo 2 y El Salvador artículo 10, en términos más o menos ardientes declaran ser Estados disgregados de la república federal centroamericana, reconocen como necesidad primordial volver a ella y facultan a los poderes ejecutivo y legislativo para intervenir en los tratados que se celebren al efecto.

A nivel internacional, desde el siglo pasado se efectuaron varias reuniones entre los pueblos iberoamericanos,<sup>184</sup> pero el exacerbado nacionalismo y las cruentas guerras domésticas hicieron imposible cualquier integración. Las circunstancias han variado ahora; en lo que va del presente siglo se han creado diversas organizaciones regionales que, independientemente de la eficacia que pudieran tener, revelan un profundo anhelo de acercamiento.<sup>185</sup>

América Latina es un crisol de razas, factor que ha tenido y tiene repercusiones importantes para nuestro ejecutivo.

Sobre un sustrato irregular de poblaciones indígenas primitivas, se injertó una primera ola de población blanca traída por la conquista y la colonización, después vinieron los negros en apoyo de la mano de obra indígena en virtud de que esta última desaparecía a gran prisa y se había revelado más hábil que resistente. Así nos encontramos con que al final del periodo colonial, había unos 15 millones de habitantes en las colonias españolas y cerca de cuatro en el Brasil; la población formaba una sociedad de castas: en la cúspide los españoles peninsulares y los criollos; después,

<sup>184</sup> Destacan las siguientes reuniones: Congreso de Panamá, 1826, promovido por Bolívar y del que surgió un tratado de confederación. Conferencia de Lima, 1847,48, de la cual salieron un tratado de confederación y un tratado de comercio y navegación; Congreso de Lima, 1864-65, en el cual se aprobaron un poco de confederación y convenciones postal, de comercio y navegación y para la solución pacífica de controversias.

<sup>185</sup> Entre los principales organismos resultantes del movimiento de integración están la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

los resultados de la mezcla de sangres: mestizos, mulatos, zambos, más abajo todavía, indígenas y negros.

A partir de mediados del siglo XIX acontece lo que Pierre Chaunu, denomina la “segunda conquista humana” de Latinoamérica,<sup>186</sup> lo cual modificó sensiblemente la estructura poblacional de los primeros años de la vida independiente. Entre 1800 y 1950, cuando menos 17 millones de personas inmigraron a América Latina.<sup>187</sup> Los inmigrantes en función de las facilidades que recibieron o de sus preferencias personales, se concentraron en ciertos puntos del continente.<sup>188</sup>

El ejecutivo latinoamericano ha tenido que considerar esta diversidad de grupos étnicos; le han planteado problemas de integración nacional, de la forma en que se manifiestan ciertas inquietudes sociales, de la distinta formación y nivel cultural que tienen los núcleos humanos con los que trata. Algunos países con sectores indígenas importantes han tenido que establecer programas para incorporarlos efectivamente a la civilización, como ha sucedido en México o en los Estados andinos. En otras naciones han aparecido prejuicios y sentimientos de discriminación, tal la situación de los negros y mulatos en algunas ciudades brasileñas.

De manera unánime las constituciones latinoamericanas prohíben la discriminación por el factor racial, colocándose en este aspecto dentro de la vieja tradición del liberalismo político. En varias leyes fundamentales existen normas que abrigan el propósito de preservar la cultura nacional; algunas van más allá, señalan como obligaciones a cargo del Estado promover y conservar la lengua, la educación y la historia autóctona: Paraguay, art. 92; Ecuador, art. 38; Haití, arts. 35, 179-181.

Diferente es la preocupación de la constitución de Argentina, la cual en su artículo 25 indica que “el gobierno federal fomentará la inmigra-

<sup>186</sup> Chaunu, Pierre, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>187</sup> De estos 17 millones, afirma Víctor Alva, siete millones fueron a la Argentina, cuatro a Brasil, uno y medio a Cuba, medio a México, uno al Uruguay, dos a Chile. Procedían de Italia (seis millones), de Alemania (dos millones), de España (cuatro millones), de Portugal (un millón), de Rusia (medio millón), del Extremo Oriente (un millón), del Cercano Oriente (medio millón) y el resto de muchos otros pueblos, entre ellos medio millón de judíos de nacionalidades distintas. *Cfr.* Alva, Víctor, *Historia del movimiento obrero en América Latina*. México, Editorial Limusa Wiley, 1964, p. 17.

<sup>188</sup> Por esta razón, Beajeu-Garnier, distingue una América tropical mestiza (Brasil salvo el sur, Paraguay, Guayanas, Llanuras de Venezuela y de Colombia); una América roja (Estados Andinos, Estados de la América Central, Chile); una América blanca (sur de Brasil, Uruguay y Argentina). *Cfr.* Beajeu-Garnier, Jacqueline, *L'Economie de L'Amérique Latine*; 6 'édition'. Paris, “Que sais-Je?”, núm. 272, p. 17.

ción europea”, acompañan a esta norma abundantes ventajas que el artículo 20 concede a los extranjeros, los cuales pueden obtener su nacionalización residiendo dos años continuos en el país.

Ante el grave y angustioso problema de la demografía galopante, paliocen las dificultades derivadas del mestizaje.<sup>189</sup>

En el presente siglo, Latinoamérica ha sufrido un aumento de población sin precedentes, de 84 millones en 1920 a 156 millones en 1950 y poco más de 273 en 1970; para el año de 1975 se calculó la población en unos 316 millones, lo cual significa que en un lapso algo mayor de cincuenta años la población casi se ha cuadruplicado; la media latinoamericana es la siguiente: natalidad 3.86%, mortalidad 1.0%; crecimiento 2.85%; la esperanza de vida se ha levantado de 27 a 60 años. De mantenerse las actuales tendencias en los próximos 25 años, para el año 2,000 se calcula la población en un total de 637 millones.

Las consecuencias del explosivo crecimiento poblacional inciden sobre la pirámide de edades, que se ha modificado notablemente creando una sociedad donde los menores de 15 años ocupan cada año una posición cada vez más importante. Hoy la población de 15 años o menos representa el 30% del total latinoamericano, mientras que en Estados Unidos y Europa ese porcentaje se aproxima al 15%; existen países como Venezuela o Costa Rica donde el porcentaje correspondiente ha rebasado ya el 50%. De ahí que las erogaciones sobre educación sean insuficientes en la mayor parte de los países latinoamericanos, graven pesadamente sus presupuestos y le planteen al ejecutivo el reto de crear cada año millones de nuevos empleos; la insatisfacción de cualquiera de estos renglones, representarán para el ejecutivo serias inconformidades que muchas veces no podrá eludir sin peligro.

Entraña la presión demográfica un obstáculo para el desarrollo, aquellos países con progresiones más alarmantes sufren de un mayor atraso, mientras que los demás elevan poco a poco su nivel de vida. Hay Estados que por su despegue económico precoz y su porcentaje considerable de población urbana, disfrutaban de tasas de natalidad y mortalidad próximas a las de Europa, tal es el caso de Argentina y Uruguay; Cuba se está aproximando a este grupo, con una tasa de natalidad de 2.78% y un porcentaje de mortalidad de 0.75%. En el lado opuesto está el grupo de

<sup>189</sup> Para los datos demográficos, consultar: *Compendio mundial 1975 (Diccionario geográfico)*. Panamá, Editorial América. pp. 69 y 55: E.L.S. “Une population qui a double en vingt-cinq ans”. en *Le Monde Diplomatique*, núm. 222, Juillet 1973, p. 8; *Boletín Económico de América Latina 1974*, ONU, vol. XIX, núms. 1-2.

naciones débilmente desarrolladas, cuyas tasas de natalidad y mortalidad son extremadamente elevadas; así Honduras tiene el récord de natalidad, 5.02%, seguido de cerca por El Salvador y la República Dominicana, mientras que el récord de mortalidad es el triste privilegio de Haití 1.98%, seguido después por Bolivia. El resto de los países, con sus desniveles naturales, responde a cifras cercanas a la media latinoamericana.

Dramático ha sido el despertar al problema demográfico para los ejecutivos latinoamericanos, a muchos de ellos los ha cogido por sorpresa y forzado a reformular políticas. Se han tenido que preparar acelerada e improvisadamente programas nacionales de planificación familiar y paternidad responsable, por desgracia todavía reducidos a un plano meramente teórico, objeto de fuertes resistencias y necesitados de una implementación más enérgica. Si se quieren evitar males mayores, a una política demográfica efectiva tendrán que acompañar la intensificación e inclusive la reestructuración de las políticas educativas, de vivienda, de saneamiento ambiental y social, aspectos descuidados por no pocos gobiernos latinoamericanos.<sup>190</sup>

Enfrenta también el ejecutivo obstáculos derivados de que en la región latinoamericana coexisten épocas y civilizaciones superpuestas. Esta situación viene captando la atención de los estudiosos de las ciencias sociales; los economistas denominan al fenómeno "dualismo",<sup>191</sup> los sociólogos nos hablan de "asincronías" o de "colonialismo interno",<sup>192</sup> los juristas expre-

<sup>190</sup> En México se ha empezado a encarar el problema demográfico. La nueva Ley Federal de Población y en la reforma del artículo 4o. constitucional, de diciembre de 1973 y 1974 respectivamente, se establecen por fin bases jurídicas y operativas en torno a las cuestiones demográficas, mismas que es urgente pasen del papel a una cabal realización y tendrán forzosamente que irse perfeccionando. Según el nuevo artículo 4o. de la constitución, "La ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia, que concordará con el derecho de cada persona de determinar 'sobre el número y espaciamiento de sus hijos' ". Por su parte, la Ley de Población en su capítulo primero, principalmente, artículos 1o. a 6o., señala a la Secretaría de Gobernación como el "conducto" del ejecutivo federal para la atención de los problemas demográficos y crea el Consejo Nacional de Población para planear una acción integral del Estado en dicho campo.

<sup>191</sup> A los países subdesarrollados corresponde una economía con estructura dual, enseña Barre, en la cual conviven un sector precapitalista y un sector capitalista; el primero, esencialmente autóctono, se caracteriza por una economía de subsistencia y el trueque, y el segundo, engloba tanto al capital extranjero, como al autóctono, este último es sobre todo, comercial y especulador. Cfr. Barre, Raymond, *El desarrollo económico*. México, FCE, 1970, pp. 24-25.

<sup>192</sup> Cfr. Germany, Gino, "Democracia Representativa y Clases Populares" en *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México, Ed. Era, 1973, pp. 12 y ss., Stavenhagen, Rodolfo, "Siete tesis erróneas sobre América Latina", en *Mecanismos del poder en América Latina*. Barcelona, Edima, 1968, pp. 2-12, 2-16.

san que el derecho constitucional clásico “está a prueba” en mundos nuevos o se preocupan por la relación entre el subdesarrollo y las instituciones constitucionales.<sup>193</sup>

La brecha entre la ciudad y el campo ejemplifica este vivir simultáneo en varias edades históricas. A poca distancia de las aldeas habitadas por grupos casi primitivos, donde el arado egipcio y las técnicas más rudimentarias se utilizan para labrar la tierra, se levantan inmensas urbes, modernos edificios y veloces vehículos aéreos cruzan el infinito. En ocasiones no es menester desplazarse a grandes distancias, ni pasar de un clima a otro para encontrar imágenes completamente diferentes, basta con cambiar de distrito en una misma ciudad o de pasar del centro a los suburbios, para constatar la enorme desigualdad que existe entre una minoría dispendiosa y las masas desheredadas, carentes de los más elementales servicios y de una alimentación adecuada.

Las principales ciudades latinoamericanas ejercen un atractivo irresistible sobre la población rural, la pobreza del agro, la necesidad de encontrar colocación o simplemente el deseo de disfrutar las ventajas de la vida urbana, ha causado un intenso éxodo de campesinos hacia las grandes ciudades, donde forman verdaderos ejércitos de desocupados o subempleados, estableciéndose alrededor de esas ciudades en multitud de barracas para resolver el problema de la habitación. El fenómeno es el mismo en todas partes, sólo cambian las denominaciones; se llaman “ranchos” en Venezuela, “favelas” en Brasil, “villas-miseria” en Argentina, “poblaciones clandestinas” en Perú, “callampas” en Chile, “cinturones de miseria” en México. Las ciudades perdidas son selvas de violencia y veneros para movimientos de inconformidad social, a las cuales el ejecutivo contemporáneo latinoamericano deberá hacer frente con decisión si desea la paz social.

## 2. La estructura económica

En la región latinoamericana, si se considera la estructura económica, están presentes las principales características del subdesarrollo. Continúa siendo —aunque propende a disminuir— la región predominantemente agrícola, avanza con lentitud hacia la industrialización y manifiesta hipertrofia en el sector comercial y de servicios; en el aspecto internacional, la

<sup>193</sup> Cfr., entre otros Hauriou, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, Editions Mont Chresrien, 1970, pp. 517 y ss.; Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*; 11o. Edition, Paris, 1970, pp. 67-70, 463 y ss.; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*. Milano, Guiffre Editore, 1970, 93 y ss.

economía latinoamericana se ha vuelto cada vez más dependiente y marginal.<sup>194</sup>

Comprobemos esas tendencias en las estadísticas.<sup>195</sup>

En el periodo de 1950 a 1965 declinó la población ocupada en el sector primario de la agricultura, empezando a ser absorbida por el sector terciario, mientras que el industrial se mantuvo casi igual; en 1950 las proporciones fueron: agropecuario, 55.3%; extractivas, 1.1%; de transformación, 14.5%; servicios, 29.1%; para 1965, las cifras fueron en el mismo orden: 47.5%; 1.1%; 14.2% 37.2%. También en la estructura y el crecimiento del producto interno bruto se percibe la disminución de la participación del sector primario; en 1960-1961 la situación era: sector primario, 23.7%; sector secundario, 25.6%; sector terciario, 50.7% en 1969-1970; las proporciones fueron en idéntico orden: 19.5%; 28.8%; 51.7%.

Aporta cada vez menos la economía latinoamericana a la internacional. La región posee ahora cerca del 7% de la población mundial y contribuye aproximadamente con el 5% de su producto total, lo cual significa que el peso relativo de su producción decreció respecto del que tenía después de la segunda gran guerra. Lo mismo ha sucedido con las exportaciones, entre 1948 y 1970 las exportaciones latinoamericanas descendieron del 11% al 5% del total mundial; algo más del 80% del valor de esas exportaciones son de productos primarios o semielaborados, esto es, productos alimenticios, combustibles minerales (petróleo) y materias primas; por otra parte, la exportación de productos manufacturados sólo alcanza una proporción algo mayor a la décima parte.

Mientras nuestra participación disminuye, la dependencia respecto del extranjero aumenta. La deuda pública externa, entre 1956 y 1968 se cuadruplicó, para el último año mencionado arrojaba una cifra cercana a los 18,000 millones de dólares. Un nombre tiene principalmente la dependencia: Estados Unidos, nuestro más prominente inversionista, comprador y vendedor; las inversiones norteamericanas eran de 4 mil y medio millones de dólares en 1950 y pasaron a 13 mil millones de dólares en 1968;

<sup>194</sup> Estas son las características, señala Wolfgang Heller, de una economía subdesarrollada, que consiste en una estructura dual en la que preponderan las actividades primarias como la agricultura y ganadería, su funcionamiento se caracteriza por la dependencia a empresas extranjeras y difícilmente puede romper el círculo vicioso de la pobreza. *Cfr. Diccionario de economía política*; 3a. Ed. Barcelona, Labor, 1975, pp. 430-431; también Barre, Raymond, *op. cit.*, pp. 15 y 11.

<sup>195</sup> Para las estadísticas, véanse: Lederman, Esteban, *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, Santiago, CEPAL-ILPES, 1971, cuaderno 9, p. 18; Erazo, Marco, "*Une Economie de plus en plus marginale et dependiente*", en *Le Monde Diplomatique*, núm. 232, Juillet 1973, pp. 9-10; Jalée, Pierre, *El Tercer Mundo en la Economía Mundial*; 3a. Ed. México, Siglo XXI, 1974.

el intercambio comercial con aquel país es también muy importante para la región latinoamericana, corresponde a poco menos de la mitad del flujo total.

Derivan del contexto económico una serie de problemas e implicaciones para el ejecutivo.

Un primer problema es el de el campo. Aun cuando la parte más considerable de la población iberoamericana está dedicada a la agricultura sus rendimientos son decepcionantes por la ausencia de una tecnología adecuada, de fertilizantes y de medios crediticios. En tales circunstancias, la producción de alimentos para el consumo local no es suficiente, ni de la calidad exigida para sustentar la salud; frecuentemente, las naciones latinoamericanas tienen que importar alimentos de primera necesidad como arroz, frijol, maíz o trigo.

Las perspectivas son sombrías para los próximos años, en algunas zonas de gran densidad demográfica es muy posible que aparezcan hambrunas o cuando menos que aumenten peligrosamente la desnutrición y la subalimentación. Al ejecutivo latinoamericano estos fenómenos le anuncian difíciles coyunturas políticas, por lo que elevar cuantitativa y cualitativamente la producción es tarea que se ha tornado inaplazable.

Alarmado por este problema, Josué de Castro, expresidente de la FAO, expresa que Latinoamérica “constituye una de las grandes regiones mundiales de la subnutrición y del hambre”, mal que por lo demás es común a los países subdesarrollados:

Quando se examina más atentamente el mapa del hambre se descubre que coincide casi perfectamente con el mapa del subdesarrollo. En efecto, el hambre, la miseria, la ignorancia, las enfermedades masivas, la desocupación, no son sino diferentes facetas de un mismo mal: el subdesarrollo. Y si se estudia el mapa del hambre se advierte que se parece curiosamente al mapa de la colonización. En efecto, casi toda Europa (a excepción de algunas ciudades de Italia del Sur, de Grecia, de España y de Portugal), los Estados Unidos, Canadá y la URSS ignoran actualmente el hambre, en tanto que ésta golpea cruelmente a África, Asia y América Latina.<sup>196</sup>

Desde luego que este problema del hambre y el del propio subdesarrollo económico latinoamericano admite grados, una buena distancia separa a los países cuyo desarrollo industrial es un hecho innegable de aquellos otros en que prevalece una situación semifeudal; tal distinción es explicable, por-

<sup>196</sup> Castro, Josué de, *El hambre problema universal*. Buenos Aires, Ed. La Pléyade, 1974, p. 29.

que el sector secundario de la economía “constituye el principal factor responsable de las modificaciones estructurales ocurridas en el reciente período”.<sup>197</sup> Pero el hecho de que algunas naciones gocen de mejor posición que otras, no debe menguar la lucha de los ejecutivos latinoamericanos contra el injusto sistema internacional que efecta principalmente al tercer mundo, a cuyo lado se tiene la obligación de combatir.<sup>198</sup>

Nuestra propia situación en la economía internacional hace imperativa la cruzada por la liberación económica; según vimos, para el conjunto de países latinoamericanos declinaron las exportaciones, las inversiones y la producción respecto del total mundial, simultáneamente, la dependencia creció, prosiguió la descapitalización y se elevó la deuda pública. Esperan al ejecutivo latinoamericano instantes álgidos provenientes de la situación que guarda la economía, extremadamente vulnerable a los accidentes de la coyuntura interna y a las presiones del mundo exterior. Ingentes tareas esperan también su intervención, como diversificar su comercio exterior, obtener relaciones comerciales equitativas, tecnificar el sector agropecuario, empujar más aún la industrialización y realizar importantes reformas estructurales, para lograr un desarrollo equilibrado y libre de dependencias. Desgraciadamente, el camino del desarrollo autónomo no es el único para Latinoamérica, está amenazado por el peligro de una dependencia aún mayor y también por el de la violencia permanente, aquélla acentuaría el coloniaje económico en nuestros países y ésta los haría caer otra vez en la incertidumbre y el caos.

Como toda dependencia económica se traduce necesariamente en dependencia política, el ejecutivo latinoamericano se ha enfrentado con frecuencia a las presiones internacionales, mismas que han venido principalmente de parte de los Estados Unidos. Dichas presiones no han sido siempre las mismas, han cambiado según las épocas y de acuerdo con el grado de consistencia que presenta cada régimen político; el recurso predilecto fue durante mucho tiempo la intervención militar, brutal medio a través del que

<sup>197</sup> Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*; 5a. Ed. México, Siglo XXI, 1974, p. 155.

<sup>198</sup> De manera objetiva, Jalée, *op. cit.*, pp. 121-122, expresa acerca del injusto problema internacional: “Es innegable que el mantenimiento del subdesarrollo en las naciones atrasadas de Asia, África y América Latina es consecuencia de la división internacional del trabajo de carácter imperialista, lo que condena a estas naciones al desempeño del papel de abastecedores de los países dominantes por concepto de productos alimenticios, materias primas y petróleo, en tanto que los países ricos se reservan la industrialización que multiplica las riquezas. De tal manera, una mitad del mundo saca de su suelo y extrae de su subsuelo todo lo que le puede arrancar para satisfacer las necesidades de una quinta parte del mundo que la tiene subyugada.”

se obtenía el establecimiento de gobiernos lacayos o se arrancaba a un país la decisión que no había querido adoptar, después se utilizó el soborno y la corrupción sobre los titulares de los órganos públicos, adobando esas acciones con advertencias más o menos enérgicas, y cuando tales medios de presión han fracasado o resultan inoperantes, se acude a formas más embozadas pero también efectivas, como las coacciones económicas o la promoción de rebeliones internas, utilizando en este último caso fuerza maniobradas a distancias sin necesidad de una exhibición directa del poder.

Los documentos constitucionales han recogido estas dolorosas experiencias, en sus páginas encontramos a menudo referencias al uso condenable de la fuerza en las relaciones exteriores, o la Cláusula Calvo de la interposición diplomática, a la facultad del ejecutivo para expulsar extranjeros, a la prohibición para éstos de intervenir en la política interna e impidiéndoles el desempeño de ciertos cargos públicos: Bolivia, arts. 24-25, 135; Brasil, arts. 145, 153, p. 34, 174; Colombia, art. 67; Costa Rica, arts. 8, 19; Cuba, art. 7; Ecuador, arts. 6, 146, 152-53; El Salvador, arts. 20, 21; Guatemala, arts. 131, 147; Honduras arts. 8, 10, 19, 24-32; México, arts. 27, 32-33; Nicaragua, arts. 8, 25-30; Panamá, arts. 3, 68, 259-262; Paraguay, art. 9; Dominicana, art. 3; Uruguay, arts. 2, 6; Venezuela, arts. 8, 47.

En el terreno internacional, el Principio de la No Intervención y ahora la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados son conquistas de nuestro gobierno en la lucha por su liberación política y económica, mismas que se han consagrado como normas de conducta del derecho internacional americano y del mundial. El anhelo antintervencionista nació desde el mismo momento en que los países latinoamericanos obtuvieron la independencia; tras varios intentos, se le aprueba en las conferencias de La Habana y Buenos Aires, 1928 y 1936 respectivamente, luego la adoptó el artículo 15 de la Carta de la OEA, más tarde la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 1965, por una abrumadora mayoría de 100 votos en favor, ninguno en contra y 5 abstenciones.<sup>199</sup> Por su parte, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados fue discutida en varias reuniones a nivel internacional y finalmente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con fecha 12 de diciembre de 1974, votando 120 países a favor, 6 en contra y 10 abstenciones.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Para el Principio de No Intervención, véanse: Fabela, Isidro, *Intervención*. México, UNAM, 1959; Gómez Robledo, Antonio, *Idea y experiencia de América*. México, FCE, 1958; Castañeda, Jorge, *México y el Orden Internacional*. México, FCE, 1956.

<sup>200</sup> Es de interés al respecto, el coloquio auspiciado por la Asociación Nacional de Abogados sobre la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*. México, 1975.

### 3. *Las instituciones: fuerzas armadas, iglesia, partidos*

Cuando observamos la vida política de las naciones latinoamericanas y nos detenemos en su poder ejecutivo, comprobamos inmediatamente las estrechas relaciones y mutuas influencias que guarda este órgano estatal con determinadas instituciones de fuerza política innegable; a tal punto es necesario el estudio de estas instituciones, que de no realizarse, el ejecutivo queda reducido a una mera entelequia, pierde contenido volviéndose un concepto nebuloso.

Entre las instituciones que ejercen una acción importante, y en algunas oportunidades determinante, sobre el poder ejecutivo, se encuentran, principalmente, *las fuerzas armadas, la iglesia y los partidos políticos*.

Las fuerzas armadas constituyen el factor real de poder de mayor peso en el escenario político latinoamericano.

Aunque el militarismo lo sufren sociedades en diferentes grados de desarrollo, entre nosotros es ya un padecimiento secular y tiene perfiles singulares respecto de cualquier otro sitio del mundo. En las naciones latinoamericanas los militares han rebasado su función institucional, para transformarse en árbitros, tutores o simplemente dueños del poder político; actualmente, la mayoría de los gobiernos están bajo el control de las fuerzas armadas y a ella se dedica parte considerable del presupuesto, hechos que nos enseñan su cercana conexión con el ejecutivo.

Siempre han jugado un papel central los militares en el gobierno latinoamericano.

A una primera fase del militarismo latinoamericano puede llamarse pretoriana, se localiza en los años que siguieron a la emancipación del dominio ibérico. Las fuerzas armadas en dicha fase procedían de los ejércitos de la guerra de independencia, eran en gran parte improvisadas y estaban al servicio del caudillo en turno; su propia impreparación y ausencia de convicción profesional hacía que estuvieran prontas al motín y el cuartelazo.

Hacia 1880 se entra en la etapa del profesionalismo. La nueva etapa fue posible según Edwin Lieuwen, quien la describe en términos muy precisos, gracias a la conjunción de una serie de factores: decadencia del militarismo caudillista, surgimiento de gobiernos civiles, introducción de la técnica en las fuerzas armadas, desarrollo económico y creciente estabilidad política; por eso la génesis del profesionalismo en cada país, se relaciona “estrechamente con lo que sucedía en la sociedad”.<sup>201</sup>

<sup>201</sup> Lieuwen, Edwin, *Armas y política en América Latina*. Buenos Aires, Ed. Sur, 1960, pp. 45 y ss.

Mediante el profesionalismo las fuerzas armadas adoptan avanzados lineamientos, adquieren el famoso "esprit de corps" y se les instruye para desempeñar su labor institucional, la defensa contra la agresión externa, única función que amerita su existencia. Coadyuvaron a la instauración del profesionalismo militares y expertos alemanes y franceses que modernizaron los ejércitos en varias naciones sudamericanas, curiosamente aquellas donde hoy florece el militarismo,<sup>202</sup> más tarde, Estados Unidos ocupa el lugar de los países europeos, utiliza su enorme poder económico para fomentar y controlar las fuerzas armadas latinoamericanas.<sup>203</sup>

¿Cómo se produce el ascenso de los grupos militares al poder y de qué manera han logrado sostenerse en él?

A este respecto, debemos recordar que cuando el estado oligárquico se debilita y el sistema capitalista hace crisis en 1929,<sup>204</sup> la única fuerza organizada eran los militares y tal coyuntura les va a permitir apoderarse del mando. Los militares latinoamericanos van a entrar en un periodo de plena politización, en el cual ya no se conformarán con apoyar o restaurar el régimen político para entregarlo a los civiles, ahora desean gobernar porque están convencidos de lo necesario de su participación en los asuntos de Estado.

A este cambio de actitud responden las actuales dictaduras militares, mismas que también están respaldadas por la ayuda norteamericana y por ciertos grupos nacionales. Los Estados Unidos, por desgracia, han participado de manera decisiva en el armamento, la organización y la propia doctrina estratégica del "establishment" militar latinoamericano; con frecuencia, la información internacional nos enteramos de los abundantes cré-

<sup>202</sup> En 1885, los chilenos fueron los primeros en invitar a una misión alemana, encabezada por el general Emil Koerner; esta misión hizo de Chile centro de atracción para las fuerzas armadas de otros países centro y sudamericanos, que enviaban a sus oficiales a perfeccionarse o solicitaban misiones de entrenamiento militar. Por su parte, Argentina (1889), Uruguay y Bolivia imitaron a los chilenos y también contrataron instructores alemanes. A principios de siglo, Brasil, Ecuador, Perú y Guatemala, emplearon misiones e instructores militares franceses.

<sup>203</sup> El campo de experimentación inicial que utilizó Norteamérica fueron las zonas de Centroamérica y del Caribe; tras apoderarse de países ubicados en esas zonas mediante cruentas intervenciones militares, reorganizaba sus fuerzas armadas y colocaba gobiernos que le fueran adictos, así sucedió en Cuba (1906), Haití (1915-34), Dominicana (1916-34), Nicaragua (1926-31), Panamá (1918-19).

<sup>204</sup> La gran depresión económica iniciada con el crack de la bolsa de Nueva York, en 1929, causó serias convulsiones políticas y sociales en la mayoría de los países latinoamericanos, provocó la caída o la declinación de muchos gobiernos oligárquicos, y produjo un resurgimiento general del militarismo, hechos que demuestran la estrecha ligazón entre la economía y la política.

ditos, de la ayuda militar directa, de la formación de expertos o del reconocimiento que la administración norteamericana hace a los gobiernos militares, aunque para justificar tales acciones se valga de una retórica digna de mejor causa, buscando convencer a la opinión pública de aquel país y superar “así la resistencia del congreso”.<sup>205</sup> Pero el renacimiento del militarismo, justo es admitirlo, lo han propiciado también muchos de los gobiernos latinoamericanos que prestan atención desmedida a la formación de cuadros militares, mantienen un ejército numeroso y destinan parte cuantiosa del presupuesto nacional a las fuerzas armadas.<sup>206</sup>

¿Cómo se articulan las fuerzas armadas y el ejecutivo en las constituciones latinoamericanas?

Establecen las constituciones, en primer lugar, que el titular del ejecutivo es comandante en jefe de las fuerzas armadas, nombra a sus principales jefes y oficiales y dispone de ellas para la seguridad exterior e interior del país. La regla general que atribuye al presidente las decisiones más importantes referentes a las fuerzas armadas están redactadas en distintas fórmulas, pero éstas en el fondo tienen un mismo significado: Argentina, art. 86, párrafo 15, 16 y 17; Paraguay, art. 180, 11; Brasil, art. 81, frac. XIV; Ecuador, art. 184, 15; Panamá, art. 164, 1; Dominicana, art. 55, 14, 15, 17; El Salvador art. 70, 78, párrafos 9, 10, 14; Venezuela, art. 190, fracs. III y IV; Uruguay, art. 168, 2, 9; Cuba, art. 129, j; Nicaragua, arts. 189, 193; México, art. 89, fracs. IV, V, VI, VII.

Algunos textos manifiestan sus interés en las fuerzas armadas dedicándoles secciones o hasta capítulos especiales, en los cuales contienen normas que establecen deberes para los militares, les aseguran ciertas ventajas o expresan buenos deseos de que no intervengan en cuestiones políticas. Entre las constituciones que regulan de manera extensa a las fuerzas armadas están:

<sup>205</sup> Se han utilizado por la administración norteamericana, expresa Horowitz, principalmente las siguientes tesis: a) “boomerang”, si Norteamérica no suministra armas a los gobernantes latinoamericanos, éstos recurrirán a otras fuentes y se habrán hechos “enemigos” en vez de “amigos”; b) “baluarte”, se basa en el argumento de que la milicia norteamericana es la mejor defensa que poseen los Estados Unidos contra el comunismo; c) tesis “premisférica”, se pretende que el suministro de armas y el adiestramiento de cuadros militares es parte de la estrategia total norteamericana, para la defensa del hemisferio occidental frente a la amenaza de un ataque; d) disciplina y organización únicos, puede tomar parte en proyectos esenciales de desarrollo económico y social, en cualquier cosa que emprenda desde trabajo público hasta programas de salud e higiene. Horowitz, Irving Louis, “El militarismo en América Latina”, en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, julio-diciembre 1966, núms. 45-46, pp. 167.

<sup>206</sup> Una excelente información sobre este punto en: “Les militaires et le Pouvoir en Amerique Latine”, en *Le Monde Diplomatique*, núm. 256, juillet 1975, pp. 7 y ss.

Brasil, Cap. VII, sec. 6a. arts. 90-93; Ecuador, Tit. XII, arts. 248-254; Panamá, Tit. XIII, arts. 269-271; El Salvador, Tit. VII, arts. 112-117; Colombia, Tit. XVI, arts. 165-170; Nicaragua, Tit. XI, arts. 271-279; Honduras, Tit. XI, arts. 319-335.

Existen constituciones que establecen medidas interesantes para reprimir el militarismo. A juzgar por sus frutos, la de Costa Rica ha encontrado una atinada solución al problema, de acuerdo con su artículo 12: "Se proscribire el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policía necesarias". Otras leyes fundamentales tratan de evitar que los militares utilicen la coacción en las elecciones y alcancen por ese medio el ejecutivo, para tal fin se exige que la persona que vaya a desempeñar el cargo de presidente no haya sido militar en activo en un lapso que varía de seis meses a un año; así lo disponen: El Salvador, art. 67, 3; Dominicana, arts. 50,4; México, art. 82, V.

La Iglesia ha sido y sigue siendo fuerza política poderosa en Latinoamérica.

Tradicionalmente, la Iglesia ha sido una institución conservadora, fuerte sostén del sistema establecido; sin embargo, se abren paso en los últimos años corrientes renovadoras.<sup>207</sup> La actuación pasada de la Iglesia la llevó en ciertos casos a convertirse en un Estado dentro de otro Estado, a influir en extensos sectores sociales y a enfrentarse al propio ejecutivo. Tal actuación provocó la llamada reforma liberal del siglo pasado, mediante la cual se separó definitivamente la Iglesia del Estado y el poder ejecutivo adquirió mayor autonomía.

La reforma mexicana fue el movimiento más maduro y radical para separar la Iglesia del Estado en Latinoamérica. Desde época temprana se inició este movimiento a través de la legislación precursora de Gómez Farías, pero estas ideas sólo triunfarían hasta que la brillante generación liberal encabezada por Juárez expidiera las leyes de reforma, mismas que se recogieron posteriormente en las constituciones de 1857 y de 1917.<sup>208</sup>

Sirvió de ejemplo nuestra reforma liberal a otros países latinoamericanos, que entendieron la conveniencia de secularizar el poder político y pusieron en práctica medidas similares a las mexicanas. El impacto más inmediato fue

<sup>207</sup> Una buena información sobre estos grupos reformistas, en: Gheerbrant, Alain, *La Iglesia rebelde en América Latina*. México, siglo XXI, 1970.

<sup>208</sup> Sobre este punto, el ya clásico estudio de Alfonso Toro, *El Estado y la Iglesia en México*. México, Editorial El Caballito, 1975; también González Avelar, José Miguel, "Relaciones Estado-Iglesia", en la *Constitución de Apatzingán y otros estudios*. México, Sep-Setentas, 1973, pp. 127-147.

en Centroamérica, donde los gobiernos de Rufino Barrios en Guatemala, Marco Aurelio Soto en Honduras y José Santos Celaya en Nicaragua, debilitaron la influencia del clero y separaron a la Iglesia del Estado durante el último cuarto de siglo.<sup>209</sup>

Han recogido la herencia liberal las constituciones latinoamericanas, en su mayoría exigen al ejecutivo no estar subordinado jerárquicamente a la Iglesia, buscando mediante esa prohibición mantener al titular del ejecutivo libre en su actividad, para que no anteponga el interés de cualquier entidad eclesiástica a los asuntos de la nación; las fórmulas que usan las constituciones son parecidas, hablan de no pertenecer al estado seglar, al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto religioso: El Salvador, art. 182; Guatemala, art. 184, 5; Panamá, art. 41; Honduras, art. 195, VI; Ecuador, art. 172, VI; Costa Rica, art. 131, 2; Colombia, art. 54; Nicaragua, art. 182; Venezuela, art. 182; México, art. 82; IV.

Pero en algunos textos se precisa de la religión para desempeñar el poder ejecutivo: la constitución de Argentina, según su artículo 76, señala como requisito para ser presidente o vicepresidente “pertenecer a la comunión católica apostólica romana”; el mismo requisito exige la de Paraguay, en el artículo 172 se exige “profesar” dicha religión para ser presidente.

En varias constituciones la religión juega importante papel, tiene normas que implican orientaciones y limitaciones a la actividad del ejecutivo aunque no se refieran específicamente a él; entre esas normas están las que declaran religión oficial a la católica, las que señalan la obligación del Estado de celebrar concordatos o las que conceden ventajas fiscales o de otro tipo a la iglesia: Argentina, arts. 2, 86 párrafos 8, 9, 14; Bolivia, arts. 2, 94 pars. 15, 16 y 17; Colombia, art. 53; Guatemala, arts. 63, 67; Nicaragua, arts. 20-22; Paraguay, art. 6.

La relación entre partido y ejecutivo en Latinoamérica viene captando el interés de los especialistas.<sup>210</sup>

Del partido latinoamericano puede decirse que ha servido para fortalecer la posición del ejecutivo. En nuestros países desde el punto de vista teórico

<sup>209</sup> Particularmente vigoroso fue el movimiento liberal en Guatemala, donde expresa García Laguardia “el impacto que produjo en el desenvolvimiento del país, fue a distintos niveles y en áreas muy amplias”, de tal manera que “La Reforma de Guatemala, vista en perspectiva de cien años, es el único hecho revolucionario profundo que se ha producido”. Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *La reforma liberal en Guatemala*. Guatemala, Ed. Universitaria, 1972, pp. 11-12.

<sup>210</sup> Recientemente se han publicado interesantes estudios: Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina*. México, UNAM. 1975; Ruiz Massieu, José Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*. México, UNAM, 1975.

ha regido el multipartidismo, pero éste de hecho ha sido aparente, débil o simplemente ha encubierto la dictadura de un partido único; sólo en ciertos momentos y en contados países ha habido un juego de partidos efectivo. En tales condiciones, los partidos han contribuido a la concentración de poderes en favor del ejecutivo, como carecen de una sólida base popular tienen que buscar sustentación hacia arriba convirtiéndose en un dócil instrumento del órgano más poderoso del Estado, además, la debilidad o la falta de un sector de oposición auténtico agrava el problema, dado que la oposición partidaria tiene una importante labor polémica y crítica, que en ciertos casos puede obligar al ejecutivo a reconsiderar sus determinaciones.

A la debilidad de los partidos ha contribuido también la falta de una adecuada legislación constitucional, el asunto quedó mucho tiempo reservado a las leyes secundarias, en ellas el ejecutivo colocó normas que propiciaron su preponderancia. La razón histórica de este vacío constitucional fue la desconfianza con que los partidos fueron vistos en sus orígenes, se les consideró villanos de los asuntos públicos porque dividían a la opinión o bien se les ignoraba por la teoría política, prejuicios que en el derecho se resolvieron juzgándolos extraconstitucionales, inapropiados para formar parte de las normas primarias.

Tales ideas se han superado ya en Latinoamérica, donde existe una inclinación muy marcada hacia la normación de los partidos en los ordenamientos jurídicos máximos, sobre todo, dicha inclinación se manifiesta con vigor en las últimas décadas.

Consideramos benéfico que una parte substancial de la constitución vigente como son los partidos, se incorporen a la constitución escrita para recibir adecuada reglamentación; en un capítulo especial consagrado a los partidos se pueden establecer sus garantías mínimas, los requisitos a satisfacer, las funciones a cumplir, los tribunales electorales que juzguen de manera imparcial las elecciones. Por supuesto que el problema no es meramente jurídico, sino también objeto de una profunda reforma política que promueva la conciencia cívica, pero regular constitucionalmente a los organismos partidarios es un paso que puede servir de apoyo a tal reforma.

Un buen número de constituciones latinoamericanas han dado cabida a la reglamentación de los partidos, sea mediante un capítulo expreso o a través de una sección especial: Brasil, Tit. II, Cap. 3º art. 152; Guatemala. Tit. I, Cap. 5º, arts. 27 y 33; Honduras, Tit. Cap. 4º arts. 37 y 39; Paraguay, Cap. 5º Sec. 5, inciso b), arts. 117 y 121; Bolivia, Tit. IX, Cap. 2º arts. 220 y 224.

Otros textos son menos extensos, se concretan a reconocer la libertad de formar partidos, introducen instituciones para hacerlos funcionar o esta-

blecen ciertas reglas electorales conectadas con ellos; Ecuador, arts. 74-75; El Salvador, arts. 24-25, 33-34; Nicaragua, arts. 316, 320-324, 328-329; México, art. 54; Venezuela art. 114; Panamá arts. 124-125.

En México, con motivo de la reforma política apenas iniciada, se han hecho reformas a los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 60 y 70, que se refieren al sistema electoral y a los partidos políticos.

#### 4. *Clases sociales y grupos de presión*

Fuera del aparato de gobierno de los estados modernos —y los latinoamericanos no son excepción— se desarrolla una actividad política de primer orden, proveniente de los grupos de presión originados en las diversas clases sociales, que se esfuerzan constantemente por lograr que sus intereses prevalezcan y los órganos públicos procedan de acuerdo con ellos. A tal punto esta actividad influye en las decisiones del Estado, que éste piensa algunos casi ha perdido su soberanía interna, dado que se circunscribe a dialogar con los grandes grupos y fuerzas sociales, que unas veces acuerdan con él transacciones, y otras imponen a su pesar las determinaciones esenciales.

Si bien dicha interpretación es exagerada, porque la organización estatal sigue siendo la principal protagonista de la vida colectiva en todos los países del globo, no puede menos que admitirse la presencia de factores que han debilitado su principio jerárquico y que le impiden a veces una conducción social de síntesis. En otras palabras, no puede decirse que nos hallemos frente a un estado aniquilado, pero sí que nos encontremos ante un estado desbordado; una nueva atomización del poder ha surgido con ímpetu, y ya no a la manera de los arcaicos moldes medievales, cuanto a través de tácticas más efectivas y sutiles.

De la clase económica dirigente surgen influencias poderosas para el ejecutivo latinoamericano. Las numerosas organizaciones de industriales, de comerciantes, de latifundistas a que dicha clase social da origen, constituyen elementos que el ejecutivo tiene forzosamente que ponderar en su acción cotidiana.

Grupos de la élite económica y ejecutivo están vinculados estrechamente en Latinoamérica. Por mucho tiempo se creyó en el ingenuo esquema que planteaba la oposición entre el ejecutivo y los grupos de la clase dominante, éstos se veían forzados a aceptar las medidas progresistas estatales cuando ya eran inevitables. Es verdad que en ocasiones así ha acontecido, pero en la mayoría de los estados latinoamericanos los hechos son a la inversa, en lugar de haber oposición entre el gobierno y los grupos dirigentes, existe en el fondo un mutuo acuerdo y a veces hasta una verdadera simbiosis.

La naturaleza de la clase dominante, los grupos que dentro de ellas son más prominentes y que más presionan sobre el ejecutivo, tiene mucho que ver con el grado de desarrollo económico y social. A manera de observación general, puede expresarse que en los Estados de menor desarrollo tienen mayor peso las organizaciones de latifundistas, en aquellas naciones algo más avanzadas comparten influencias el grupo terrateniente y la burguesía industrial y comercial, mientras que esta última ve crecer su poder en los estados latinoamericanos que están a la cabeza del desarrollo.

A la clase dominante de los países centroamericanos, caribeños y algunos sudamericanos, encaja bien el concepto de oligarquía, “cuya pieza esencial es el poder económico basado en la propiedad de grandes extensiones agrícolas”.<sup>211</sup> De esta guisa, predominaban en tales países los grupos económicos que controlan las denominadas actividades primarias, así es como pueden verse las presiones, a veces determinantes, que ejercen los ganaderos o los principales exportadores de productos agrícolas como el café, el azúcar o el algodón; los grupos oligárquicos son más o menos cerrados, puede tratarse de un número poco elevado de familias que usufructúan el aparato de gobierno o del propio dictador, que utiliza el poder para sí y sus favoritos.

En Estados de un mayor adelanto, la situación de la clase dirigente se complica, la propia existencia de dicha clase da lugar hasta discusiones académicas o requiere de un análisis para identificarla. La oligarquía peruana, se ha dicho que está compuesta de cuarenta y cuatro familias, lo cual despierta controversias apasionadas, mientras algunos autores afirman categóricamente su existencia, otros señalan que se trata de un “mito” con base real;<sup>212</sup> se ha pretendido explicar tal controversia señalando que las grandes familias limeñas no han gobernado abiertamente, lo han hecho por persona interpuesta, un caudillo, militar o civil. En Chile la relación entre clase dominante y ejecutivo había sido manifiesta, la falta de conflictos fundamentales que existió en ese país se debió a que los dueños de las grandes haciendas (fundos) y el gran empresariado urbano no sólo habían coexistido sino que se habían integrado; más todavía, la presidencia de la república se mantuvo hasta hace poco dentro del círculo de pocas familias,<sup>213</sup> para desplazarse hacia los militares en la actualidad.

<sup>211</sup> Mercier Vega, Luis, *Mecanismos del poder en América Latina*. Barcelona, Edima, 1968, p. 13.

<sup>212</sup> Cfr. Bourricaud, Favre y otros, *La oligarquía en el Perú*. México, Editorial Diógenes, 1970; Matos, Bravo Bresoni y otros, *El Perú actual (sociedad y política)*. México, UNAM, 1970.

<sup>213</sup> A este respecto, véase: Harold, Eugene Davis, “La Presidencia en Chile”, *cit.*, pp. 356-357.

En las naciones todavía más desarrolladas, el ejecutivo recibe ciertas presiones de los latifundistas, pero las fundamentales provienen de los industriales y los comerciantes, que forman asimismo un sector más abierto y numeroso. La burguesía industrial brasileña ha sido factor determinante en muchos de los acontecimientos políticos de ese país, precisamente una de las causas que han permitido subsistir a la dictadura militar es el apoyo que dicha burguesía le ha brindado; una característica de este empresariado brasileño es su elevada tasa de movilidad, es decir, el constante ingreso y salida de personas al sector empresarial, factor que determina en parte su comportamiento político y lo hace propicio a las alianzas que mejor garanticen sus intereses.<sup>214</sup> Más estable es la clase económica dirigente mexicana, la cual además ha establecido un interesante acuerdo mutuo con el grupo gobernante sobre algunos puntos esenciales, acuerdo que según algunos especialistas ha entrado en un proceso creciente de fusión o de simbiosis de ambos grupos;<sup>215</sup> aunque este juicio es gran medida cierto por el enriquecimiento del grupo gobernante y el parecido nivel de vida que tiene con la élite económica, todavía el ejecutivo mantiene un margen considerable de independencia, ya que resulta la mayoría de sus funcionarios de la clase media, cuenta con el apoyo del movimiento obrero organizado a cambio de concesiones constantes y ha logrado conservar la imagen de ser una especie de árbitro entre las clases sociales.

¿Cuál ha sido hasta ahora la respuesta de las constituciones a los grupos de la élite económica?

Afloran cada vez con mayor frecuencia normas constitucionales dirigidas a regular organizaciones de la clase económicamente dirigente. Existen leyes fundamentales que prevén la participación de tales fuerzas en organismos asesores del ejecutivo: la constitución de Uruguay, en su art. 206 dice que el Consejo de Economía Nacional, está compuesto de “representantes de los intereses económicos y profesionales del país”; Paraguay, instituye un Consejo de Estado integrado, entre otros, por miembros de las actividades agropecuarias, el comercio y las industrias transformadoras, elegidos de ternas que las “organizaciones gremiales” elevan al presidente de la república, art. 189; Guatemala, en el art. 207 regula el Consejo de Es-

<sup>214</sup> Cfr. Cardoso, Fernando, “Hegemonía Burguesa e Independencia Económica: Raíces Estructurales de la Crisis Política brasileña”, en *Brasil Hoy*. México, Siglo XXI, 1968, pp. 85 y ss.

<sup>215</sup> Cfr. entre otros, Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando, *México: riqueza y miseria*; 4a. ed. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970, p. 237; Labastida, Julio. “Los Grupos Dominantes Frente a las Alternativas de Cambio”, en *El perfil de México en 1980*. México, Siglo XXI, 1972, p. 203.

tado, en el cual intervienen representantes por los sectores agrícola, industrial, comercial y bancario, designados por las “asociaciones” respectivas.

También en las constituciones se señalan verdaderas limitaciones económicas al Estado y al ejecutivo, mismas que se traducen en una situación de ventaja para los grupos de las clases económicas dirigentes. La constitución del Brasil señala en el art. 170 que a las empresas privadas compete “a título preferente” organizar y disfrutar de las actividades económicas; el Estado realiza una labor de apoyo e interviene con carácter “supletorio”; parecida línea siguen Honduras, art. 251, y Panamá, art. 241, que emplean incluso el mismo lenguaje “el ejercicio de las actividades económicas, corresponde primordialmente a los particulares” .

Cuando las normas constitucionales no regulan las organizaciones de los grupos dominantes, lo hace la legislación secundaria en forma copiosa. Así en México, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1942, prescribe que tales organismos son instituciones públicas autónomas, consideradas como un “órgano de consulta del estado” en los asuntos de ramo; una dependencia del ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de sancionar con multa a los comerciantes o industriales que no se inscriban o no paguen sus cuotas de registro a las cámaras; en la Ley que crea el Instituto Mexicano del Comercio Exterior de 1970, el art. 5o. ordena que el Consejo de Administración estará integrado, entre otros, por representantes de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República; éstas son sólo algunas muestras de la interrelación entre los fuertes grupos económicos y el Estado, existen muchas más dispersas en nuestra numerosa legislación administrativa.

La clase media latinoamericana desempeña una posición clave en el juego político, sus diversos sectores han adoptado frecuentemente líneas agresivas que le han asegurado la dirección política del ejecutivo o cuando menos han obtenido que éste los considere un fuerte grupo de presión, obligándolo a ejercerlo en su beneficio.

A la clase media latinoamericana se le consideró siempre como un factor de estabilidad en el orden político, donde servía de colchón protector o amortiguador en la aguda lucha de clases que se libra entre la burguesía y el proletariado. Estas ideas se inspiraban en la llamada teoría tradicional de la clase media, cuyos ecos llegan hasta Aristóteles, quien planteó la necesidad de que en un Estado bien organizado existiera una gran clase intermedia, compuesta por “ quienes no son demasiado ricos, ni demasiado

pobres” y cuya labor sería la de moderadora de las otras clases sociales.<sup>216</sup> Volvió a surgir dicha teoría con el extraordinario empuje de la clase media contemporánea, cuando tanto el pensamiento político europeo como el norteamericano —con argumentos parecidos al anterior o diferentes— popularizaron la concepción optimista de la clase media.

La concepción tradicional está sujeta actualmente a revisión. Los sectores pertenecientes a la clase media por su notable crecimiento y el aumento constante en sus demandas, se han transformado en generadores de conflictos y en motivo de inquietud para los gobernantes; son palmarios dichos conflictos en la rebeldía estudiantil, en los distintos movimientos encabezados por los profesionistas, en los trastornos de las grandes ciudades, que van desde las nutridas manifestaciones hasta la guerrilla urbana.

Hoy, como justamente lo ha expresado López Cámara, la clase media constituye un desafío:

No hay duda que dicha expansión de la clase media ha llegado a constituir un poderoso factor de presión social y política sobre las instituciones vigentes, a las que en gran medida tomó desprevenidas y sin suficientes recursos para absorber y canalizar las nuevas demandas. En el campo de la educación, en la organización política, en la administración pública, en la estructura privada de la función profesional, en muchos puestos de comando y dirección, las respuestas al desbordamiento de la clase media han sido necesariamente restringidas e insuficientes, provocando reacciones colectivas de malestar, de hostilidad y aún de franca desidencia frente al sistema.<sup>217</sup>

De la clase obrera y del proletariado rural recibe también presiones el ejecutivo latinoamericano.<sup>218</sup>

La aparición del movimiento obrero latinoamericano hay que buscarla en la segunda mitad del siglo pasado, cuando en los países más avanzados

<sup>216</sup> Aristóteles, *La política*; traducción de Patricio de Azcárate, Madrid, Espasa Calpe, 1962, pp. 180 y ss.

<sup>217</sup> López Cámara, Francisco, *El desafío de la clase media*; 3a. ed. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973, p. 15.

<sup>218</sup> Sobre estos tópicos consultar: Alexander, Robert, *El movimiento obrero en América Latina*. México, editorial Roble, 1967; Rama, Carlos, *Historia del movimiento obrero y social latinoamericano contemporáneo*. Buenos Aires-Montevideo. Editorial Palestra, 1967; Alba, Victor, *Historia del movimiento obrero en América Latina*. citado: Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde, cit.*, especialmente el capítulo XXIII “Las Reformas Agrarias”, pp. 255-272; Chonchol, Jacques, “Tenencia de la Tierra y Desarrollo en América Latina”, en *Obstáculos para la transformación de, cit.*, pp. 75-88; Mercier, Luis, “Mecanismos de poder”, *cit.*, pp. 37-46.

comienza la industrialización y un número cada vez mayor de trabajadores hace crecer dicha clase social; sobre estos obreros influyeron los inmigrantes europeos —especialmente españoles e italianos— divididos en tendencias anarcosindicales, socialistas o comunistas. Fue esta la época heroica del sindicalismo libre, cuando los gobiernos impedían las huelgas drásticamente y obstaculizaban la formación de organizaciones obreras.

A medida que la industrialización avanzó, los gobiernos entendieron la lección y fueron incorporando a los sindicatos en el sistema político, a través de una profusa legislación laboral fueron concediendo a los obreros diversas prestaciones y garantías, a cambio de que les sirvieran de apoyo a su frágil poder. Hoy la mayoría de los ejecutivos latinoamericanos saben y admiten el peso político de la clase obrera, sus presiones tratan de encauzarlas para ganar su simpatía u obtener su control.

Los grupos del proletariado rural ejercen todavía débiles presiones sobre el ejecutivo, por al propio tiempo representan para éste una de las soluciones políticas más apremiantes; la paradoja deriva de los grupos de la clase campesina están en gran parte invertebrados, carecen de organizaciones representativas y los gobiernos no han aprendido todavía a escucharlos, sin embargo, el campesinado adquiere cada día una mayor conciencia de sus necesidades, quiere la propiedad de la tierra o al menos una posesión precaria que le permita subsistir. De ahí los diversos intentos de reforma agraria latinoamericanos.

¿Cuál es la postura de las constituciones respecto de los grupos de presión de las clases media y proletaria?

Para ofrecer expectativas jurídicas a las crecientes demandas de la clase media y proletaria se han elevado a normas constitucionales muchos postulados relativos a la familia, la educación, la seguridad y la asistencia social, el trabajo o el régimen de la tierra. Claro que estas normas están concedidas para los ciudadanos en general, pero las ventajas de que nos hablan ya las tiene la clase acomodada, indudablemente los principales destinatarios de dichas normas son los extensos sectores medio y proletario, a los cuales proporciona un instrumento jurídico en su lucha por mejores niveles de vida.

Las constituciones latinoamericanas poseen, en forma sistemática o distribuida convenientemente a lo largo de su texto, una parte que podríamos llamar programática y social, en cuanto ahí se recogen aspiraciones de diversos grupos populares y se fijan metas a alcanzar por el Estado. Mediante la inclusión de este tipo de disposiciones, el constitucionalismo latinoamericano ha realizado una valiosa aportación superando de paso el viejo esquema clásico que fragmentaba a la constitución en dogmática

y orgánica. Es esta una innovación que a los espíritus ortodoxos puede parecer discutible, pero que entraña un esfuerzo del derecho por aproximar la constitución formal a la constitución real, por ser un instrumento no sólo conservador sino también transformador del orden social.