

EL EJECUTIVO LATINOAMERICANO Y SU CONTEXTO

SALVADOR VALENCIA CARMONA
Profesor de la Facultad de Derecho
de la Universidad Veracruzana. Jalapa,
Veracruz.

I. *Introducción*

El derecho constitucional contemporáneo ha enriquecido 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 en su estudio.

A la aplicación del método jurídico en el derecho constitucional, se suma hoy la aplicación de métodos pertenecientes a otras ciencias, como la economía, la sociología y la ciencia política. El moderno enfoque amplía el horizonte del derecho constitucional. Ciertamente que su tema central de estudio lo siguen siendo las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del Estado, pero éstas se entienden mejor aprovechando los resultados obtenidos en otras disciplinas.

También el objeto de conocimiento del derecho constitucional ha recibido beneficios manifiestos. Se menciona ya a menudo la insuficiencia del puro examen constitucionalista, porque la verdad política de un régimen no está necesariamente en la ley fundamental del mismo. No basta entonces con la mera exégesis de los documentos jurídicos esenciales; hay que desentrañar asimismo las verdaderas fuerzas políticas y sociales que impulsan el sistema; de ahí, por ejemplo, el interés por los partidos y los grupos de presión.

Cuando se examina el poder del ejecutivo latinoamericano, la necesidad de aplicar el nuevo enfoque del derecho constitucional se acentúa. En efecto, poner en contacto al ejecutivo con su contexto reporta buenas utilidades; mediante esta operación se comprenden, por una parte, los vínculos de dicho órgano estatal con el medio y las condiciones sociales que lo rodean y, por otra, se identifican los grupos y fuerzas políticas que actúan sobre él. Conocido el contexto, se clarifican los móviles de muchas de las normas relacionadas con el ejecutivo, y la apreciación parcial cede ante el saber sistemático.

Para enlazar al ejecutivo con su contexto, procederemos en el orden siguiente:

a) Marco social y económico. De donde deriva una serie de condicionantes que gravitan sobre el ejecutivo, como son —entre otros— la geopolítica, la integración, el crecimiento demográfico, el subdesarrollo.

b) Instituciones. Las fuerzas armadas, la Iglesia y los partidos, cuya influencia en la vida política es indiscutible.

c) Clase dominante. Las élites de grandes empresarios, industriales y latifundistas, que mediante multitud de organizaciones presionan sobre el ejecutivo para proteger sus intereses.

d) Clases media y proletaria. Los profesionales, artesanos, obreros, estudiantes, campesinos y otros grupos, cuyas presiones han ganado en amplitud.

II. *El marco socioeconómico*

El ejecutivo latinoamericano ejerce su actividad en un contexto fascinante, que empieza —parafraseando a Neruda— desde una loca geografía de variados contrastes regionales; en la extensa porción que va del Río Bravo hasta la Tierra del Fuego, se encuentran latitudes diversas, caprichosas disposiciones de relieve, corrientes oceánicas creadoras de infinitos matices climatológicos, montañas que han sido barreras para la civilización, llanuras de una vegetación exuberante o desérticas en exceso.

Bajo estos contrastes, grupos humanos en diversos grados de evolución se mantienen unidos de una manera sutil, por lazos que no por menos evidentes son menos sólidos: un lenguaje fuente de solidaridad social, la herencia cultural de origen indígena y latino, el frente común ante la explotación desmedida de las potencias, una trayectoria histórica paralela a ideales políticos semejantes. Por eso en Latinoamérica se impone la unidad sobre la diversidad. Nuestra civilización de perfiles propios y fundada en profundas afinidades, tarde o temprano triunfará sobre la división y el aislamiento.

Actualmente, sin embargo, se arrastra todavía un pesado lastre derivado también de nuestra formación histórica. Las fronteras políticas de los países latinoamericanos no concuerdan con las étnicas y las geográficas; 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 configuración natural de las zonas. Por otra parte, las propias naciones contienen fermentos disociativos que pugnan por la hegemonía de ciertas regiones sobre otras; así, en Argentina, el enfrentamiento se ha dado entre los hombres del litoral y los del interior; en Ecuador y en Perú, entre la costa y la sierra; en

Brasil el poder real ha variado en función de la economía cíclica, primero el norte, luego Río de Janeiro y después São Paulo.

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 llama de la hermandad continental. 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 que 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, pero el exacerbado nacionalismo y las cruentas guerras domésticas hicieron imposible cualquier acercamiento. En lo que va del presente siglo se han creado diversas organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); de estas organizaciones emana todo un derecho de la integración que implica compromisos para el ejecutivo.

América Latina es un crisol de razas

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, la cual se reveló más hábil que resistente y desaparecía a gran prisa. Al final del periodo colonial, había unos 15 millones de habitantes en las colonias españolas y cerca de 4 en el Brasil; la población formaba una sociedad de castas: en la cúspide, los españoles peninsulares y los criollos; después, los resultados de la mezcla de sangres: mestizos, mulatos, zambos; más abajo todavía, indígenas y negros. A partir de mediados del siglo XIX se produce una intensa inmigración primordial-

mente europea, la cual modificó sensiblemente la estructura poblacional de algunos países y nos hizo el continente del mestizaje.

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 las famosas “cabecitas negras” en Argentina o la 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 autóctonas: Paraguay, artículo 92; Ecuador, artículo 38; Haití, artículos 35, 179-181. Diferente es la preocupación Argentina, la cual en su artículo 25 indica: “El Gobierno federal fomentará la inmigración 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, padecen las dificultades derivadas del mestizaje.

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 millones en 1970; para el año de 1975 se calcula la población en unos 316 millones, lo cual significa que en un lapso mayor de cincuenta años la población casi se ha cuadruplicado; la media latinoamericana es la siguiente: natalidad 3.86%; mortalidad 1.01%, 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 2000 se calcula la población en un total de 637 millones.

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 organización 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 educativa, de vivienda, de saneamiento ambiental y social, aspectos descuidados por no pocos gobiernos latinoamericanos;

México ya decidió encarar el problema demográfico. En la nueva Ley General 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.

Latinoamérica es una región de épocas, razas y civilizaciones superpuestas.

Esta situación viene captando la atención de los estudiosos de las ciencias sociales; los economistas denominan al fenómeno, "dualismo", los sociólogos nos hablan de "asincronías" o de "colonialismo interno", los juristas expresan que el derecho constitucional clásico "está a prueba" en mundos nuevos o se preocupan por la relación entre el subdesarrollo y las instituciones constitucionales.

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 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, han causado un intenso éxodo de campesinos hacia las grandes ciudades, donde forman verdaderos ejércitos de desocupados o subempleados, estableciéndose alrededor de dichas ciudades en multitud de barrancas 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 miserias”, 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 enfrentarse con energía si desea la paz social.

América Latina —según la opinión general— es una región subdesarrollada.

En la realidad latinoamericana están presentes las principales características del subdesarrollo. Continúa siendo la región predominantemente agrícola, avanza con lentitud hacia la industrialización, manifiesta hipertrofia en el sector comercial y de servicios. En el aspecto internacional, la economía latinoamericana se ha vuelto cada vez más dependiente y marginal.

Comprobemos tales características mediante algunos datos. La mayor parte de la población ocupada corresponde al sector primario de la agricultura; en 1965, aproximadamente un 47.5% estaba dedicada a este renglón; el resto se repartía en los servicios, 33.1%; las industrias de transformación, 14.2%; y las extractivas, 1.1%. Con cerca del 6% de la población mundial, la región 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 guerra. Lo mismo ha sucedido con las exportaciones: entre 1948 y 1970, descendieron del 11% al 5% del total mundial; algo más del 80% del valor de esas exportaciones fueron de productos primarios, esto es, productos alimenticios, combustibles minerales (petróleo) y materias primas. Finalmente, 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.

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 la calidad exigida para sustentar la salud; a veces las naciones latinoamericanas han tenido que importar alimentos de primera necesidad como el arroz, el frijol, el maíz o el 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. Para el ejecutivo latinoamericano estos fenómenos le anuncian difíciles coyunturas políticas; elevar cuantitativa y cualitativamente la producción es tarea que se ha tornado inaplazable.

De la dependencia de la economía latinoamericana respecto de los grandes países capitalistas se desprenden repercusiones políticas y jurídicas

para el ejecutivo; dicha dependencia tiene principalmente un nombre; Estados Unidos, nuestro más prominente inversionista, comprador y vendedor.

El ejecutivo latinoamericano se ha enfrentado con frecuencia a las presiones internacionales. 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 se obtenía el establecimiento de gobiernos lacayos o se arrancaba a una nación la medida 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 resultado 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 fuerzas maniobradas a distancia 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 de la fuerza en las relaciones exteriores, a la cláusula Calvo de la interposición diplomática, a la facultad del ejecutivo para expulsar a extranjeros, al respeto de la soberanía de los pueblos. En el terreno internacional, el Principio de la no intervención y ahora la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, son pasos significativos en la lucha de los gobiernos latinoamericanos por su liberación.

III. *Fuerzas políticas institucionales*

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 este interesante fenómeno, que de no realizarse el ejecutivo queda reducido a una mera entelequía, jamás podrá comprenderse con profundidad.

Entre las instituciones se deben considerar principalmente:

Las fuerzas armadas.

La Iglesia.

Los partidos políticos.

Las fuerzas armadas constituyen el factor real de poder más importante en el escenario político latinoamericano.

Aunque el militarismo lo sufren indistintamente 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 orden político; actualmente, la gran mayoría de los gobiernos están bajo el control de los militares, dedicándose en consecuencia gran atención a las fuerzas armadas; en varios de nuestros países la milicia recibe el 20% o más del presupuesto general para un año determinado.

Uno de los nexos más firmes de dependencia con los Estados Unidos es precisamente el renglón militar. Norteamérica utiliza diversos instrumentos en el manejo de esta política; formación de expertos en sus escuelas militares, misiones en el extranjero para proporcionar instrucción inmediata, puestos en empresas norteamericanas a militares destacados, suministro permanente de armas; por este último concepto el movimiento pasó de 114 millones de dólares durante el año fiscal 1970-1971 a 228 millones de dólares durante el año fiscal 1972-1973.

¿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 está redactada en distintas fórmulas, pero éstas en el fondo tienen un mismo significado: Argentina, artículo 86, párrafos 15, 16 y 17; Paraguay, artículo 180, 11; Brasil, artículo 81, fracción xiv; Ecuador, artículo 184, 15; Panamá, artículo 164, I; Dominicana, artículo 55, 14, 15, 17; El Salvador, artículo 70, 78, párrafos 9, 10, 14; Venezuela, artículo 190, fracciones III y IV; Uruguay, artículo 168, 2, 9; Cuba, artículo 129, j; Nicaragua, artículos 189, 193; México, artículo 89, fracciones IV, V, VI, VII.

Algunos textos manifiestan su interés por las fuerzas armadas dedicándoles secciones o hasta capítulos especiales, en los cuales se 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: Brasil, capítulo VII, sección 6ª, artículos 90-93; Ecuador, título XII, artículos 248-254; Panamá, título XIII, artículos 269-271; El Salvador, título VII, artículos 112-117; Colombia, título XVI, artículos 165-170; Nicaragua, título XI, artículos 271-279; Honduras, título XI, artículos 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, artículo 67, 3; Dominicana, artículos 50, 4; México, artículo 82, v; Cuba, artículo 126, d.

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 últimamente corrientes renovadoras. 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, en la cual México y la brillante generación encabezada por Juárez tuvo una intervención destacadísima; el ejemplo mexicano cundió en varios países centro y sudamericanos. Mediante la reforma liberal se separó definitivamente la Iglesia del Estado, y el poder ejecutivo adquirió mayor autonomía.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas 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, artículo 182; Guatemala, artículo 184, 5; Panamá, artículo 41; Honduras, artículo 195, vi; Ecuador, artículo 172, vi; Costa Rica, artículo 131, 2; Colombia, artículo 54; Nicaragua, artículo 182; Venezuela, artículo 182; México, artículo 82, iv.

Pero en algunos textos la religión juega todavía un importante papel: la Constitución de Argentina indica en su artículo 2 que "el gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano", más adelante, el numeral 76, señala como requisito para ser presidente o vicepresidente de la nación "pertenecer a la comunión católica, apostólica romana"; el mismo espíritu campea en la de Paraguay, el artículo 6º señala como "religión oficial" la católica y el 172 exige profesarla para ser presidente.

La relación entre partido y ejecutivo ha sido poco estudiada en Latinoamérica.

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

tracción 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 fomentaron 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 desconocía 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 sustancial de la Constitución viviente 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 que satisfacer, las funciones que 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; mas 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, título II, capítulo 3º, artículo 152; Guatemala, título I, capítulo 5º, artículos 27 y 33; Honduras, título I, capítulo 4º, artículos 37 y 39; Paraguay, capítulo 5º, sección 5, inciso b), artículos 117 y 121; Bolivia, título IX, capítulo 2º, artículos 220 y 224.

Otros textos son menos extensos, se concretan a reconocer la libertad de formar partidos, introducen instituciones para hacerlos funcionar o establecen ciertas reglas electorales conectadas con ellos: Ecuador, artículos 74-75; El Salvador, artículos 24-25, 33-34; Nicaragua, artículos 316, 320-324, 328-329; México, artículo 54; Venezuela, artículo 114; Panamá, artículos 124-125; Cuba, artículo 102.

IV. *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, piensan 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 encontramos 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.

Los grupos de la élite económica y el 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 gran 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.

Afloran cada vez con mayor frecuencia normas constitucionales dirigidas a regular organizaciones de las clases dirigentes. Existen leyes fundamentales que prevén la participación de tales fuerzas en organismos asesores del ejecutivo: la Constitución de Uruguay, en su artículo 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, artículo 189; Guatemala, en el artículo 207 regula el Consejo de Estado, 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 su artículo 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, artículo 251 y Panamá, artículo 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, sí lo hace la legislación secundaria en forma copiosa. Así en México, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1941, prescribe que tales organismos son instituciones públicas autónomas, consideradas como un “órgano de consulta del Estado” en los asuntos del 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 artículo 5º ordena que el Consejo de Administración estará integrado, entre otros, por representantes de la Confederación de Cámaras Industriales, 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 la 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 sostiene entre la burguesía y el proletariado.

Nuestro tiempo acude a una situación totalmente distinta a la añeja concepción tradicional. Los sectores pertenecientes a la clase media por su expansión convulsiva se han transformado en generadores de conflictos,

en un poderoso factor de presión social y en un medio de coerción política sobre las instituciones vigentes; los conflictos son palmarios en las rebeliones estudiantiles, en los movimientos encabezados por los profesionales como los maestros o los médicos, y en los trastornos de las grandes ciudades, que van desde las nutridas manifestaciones hasta la guerrilla urbana.

De la clase obrera y del proletariado rural recibe también presiones el ejecutivo latinoamericano.

La aparición del movimiento obrero latinoamericano hay que buscarla en la segunda mitad del siglo pasado, cuando en los países más avanzados 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 anarcosindicalistas, socialistas o comunistas. Fue ésta 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 le 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, pero al propio tiempo representan para éste una de las soluciones políticas más apremiantes; la paradoja deriva de que 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 proporcionan 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 por 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 una Constitución en dogmática y orgánica. Es ésta 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.

ADVERTENCIA

Las constituciones examinadas en esta comunicación fueron las siguientes:

1. Argentina: Constitución del 1º de mayo de 1853, con reformas hasta 1957.
2. Brasil: Constitución del 24 de enero de 1967, reformada el 17 de octubre de 1969.
3. Colombia: Constitución del 4 de agosto de 1886, reformada en mayo de 1957.
4. Costa Rica: Constitución del 7 de noviembre de 1949.
5. Cuba: Constitución del 7 de febrero de 1959.
6. Dominicana: Constitución del 28 de noviembre de 1966.
7. Ecuador: Constitución del 5 de noviembre de 1957.
8. El Salvador: Constitución del 8 de enero de 1962.
9. Haití: Constitución del 25 de mayo de 1964.
10. Honduras: Constitución del 3 de junio de 1965.
11. Guatemala: Constitución del 15 de septiembre de 1965.
12. México: Constitución del 5 de febrero de 1917.
13. Nicaragua: Constitución del 14 de marzo de 1974.
14. Panamá: Constitución del 11 de octubre de 1972.
15. Paraguay: Constitución del 25 de agosto de 1967.
16. Uruguay: Constitución del 27 de noviembre de 1966.
17. Venezuela: Constitución del 23 de enero de 1961.