

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA

(PONENCIA GENERAL)

LUIZ PINTO FERREIRA

Profesor de la Facultad de Derecho de
la Universidad Federal de Pernambuco.
Brasil.

I. *El presidencialismo latinoamericano y el predominio del poder ejecutivo*

El presidencialismo es una planta nativa de América, del mismo modo que el parlamentarismo se desarrolló y alcanzó esplendor en Europa. La mayoría de los países latinoamericanos se inclinó por el régimen presidencial. Durante algún tiempo, algunos países siguieron el modelo del parlamentarismo, como ocurrió con el Brasil especialmente durante el imperio, con Chile, y también con Uruguay a través del gobierno colegiado, pero la preferencia dominante fue la del presidencialismo.

En el presidencialismo, como su mismo nombre lo indica, la figura principal del régimen y que le otorga inclusive su denominación, es la del presidente de la República, el cual no es sólo un *prius inter pares*, sino en ocasiones, un *prius solus* en la determinación principal de los negocios o de la política nacional. El presidente no se encuentra con las manos atadas por el exceso de autoridad del Congreso o por el carácter judicial de las instituciones, sino que posee una esfera de acción siempre amplia y en expansión, de manera que es considerado como el principal responsable en la dirección de la política nacional.

Laski, en su libro *El presidencialismo norteamericano* (*The American Presidency*), reconoce esta primacía del presidente de los Estados Unidos, y con mayor razón debe admitirse tal predominio del poder ejecutivo en las constituciones de América Latina. Schmitt, en su *Teoría de la Constitución* (*Verfassungslehre*, München y Leipzig, 1928), define el presidencialismo como el régimen en el cual: “el presidente participa en la dirección política del Estado, siendo su primer motor y su figura principal”.

El presidencialismo es originario de los Estados Unidos, a través de su Constitución de 17 de septiembre de 1787, que irradió su fuerza expansiva como una influencia avasalladora en toda América Latina, en la cual

se aclimató a las condiciones típicas de cada nacionalidad, con una tendencia general al fortalecimiento y al predominio del poder ejecutivo.

Debe recordarse que las constituciones de los países latinoamericanos nunca dejaron de insertar en sus textos las fórmulas consagradas del liberalismo, no sólo en las declaraciones de derechos y en las garantías constitucionales de los mismos derechos, sino también como un sistema de separación de los poderes. Entre los instrumentos procesales debe destacarse el *habeas corpus*, y algunos otros famosos por su carácter original, como el juicio de amparo de México y el *mandado de segurança* de Brasil, inclusive consagrados en las constituciones, pero no siempre eficaces en la práctica.

La doctrina moderna, como recuerda Fix-Zamudio, ha puesto de relieve que: “la simple elevación de ciertos principios al valor de preceptos constitucionales no ha sido suficiente para ‘garantizar’ su eficacia, como lo ha demostrado repetidamente la dolorosa y atormentada historia de nuestros pueblos latinoamericanos”,¹ y así lo confirmó León Duguit en cuanto sostuvo que: “La eterna quimera de los hombres es la de introducir en las constituciones la perfección que ellos mismos no poseen.”²

Así, debe reconocerse en principio la inclinación de los países latinoamericanos hacia el presidencialismo, debiendo también señalarse el predominio o prevalencia del presidente de la República en el contexto general del sistema.

Las causas históricas y sociales de esta situación son múltiples y variadas, y en ellas deben incluirse las del orden económico y cultural, y entre otras pueden ser señaladas en forma escueta y en visión panorámica: la armazón colonial de estos países exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados, con una economía extremadamente vulnerable; el déficit de su balanza de pagos; la falta de educación y el analfabetismo, ya que la educación es el arma de cabecera de las democracias; el paternalismo dominante en la estructura familiar, que transfirió un tanto freudianamente, el deseo de protección de las familias empobrecidas hacia su propio gobierno, que no siempre ha podido encontrar soluciones apropiadas; la avasalladora explosión demográfica que exige cada vez mayor número de escuelas, habitaciones, hospitales, empleos; y en fin, una serie múltiple de factores y de causas sociales.

¿Cuál es el estado actual de las cartas fundamentales de los países latinoamericanos, en cuanto al presidencialismo?

En la obra de Andrés María Lazcano y Mazón, con el título de *Constituciones políticas de América* (Habana, Cuba, 1942, 2 volúmenes), señala en su época la vigencia de las siguientes constituciones: Argentina, de 1º de mayo de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898; Bolivia, de

¹ *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*. México, 1974, p. 26.

² *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. II, p. 835.

28 de octubre de 1938, promulgada el 30 de octubre del mismo año; Brasil, de 10 de noviembre de 1937; Colombia, de 4 de agosto de 1886, sancionada el 5 de agosto de 1888; Costa Rica, promulgada el 7 de diciembre de 1871; Cuba, de primero de julio de 1940, promulgada el 5 del mismo mes y año; Chile, de 18 de septiembre de 1925; República Dominicana, de 10 de enero de 1942; Ecuador, decretada por la Asamblea Nacional de 23 de diciembre de 1906; los Estados Unidos de América, de 17 de septiembre de 1787; Guatemala, de 11 de diciembre de 1879; reformada en 1887, 1897, 1927 y 1935; Haití, ratificada por plebiscito de 2 de junio de 1935, revisada por referéndum de 23 de julio de ese año y proclamada por la Asamblea Nacional el 8 de agosto de 1939; Honduras, de 28 de marzo de 1936; Estados Unidos Mexicanos, de 31 de enero de 1917, con varias modificaciones; Nicaragua, de 22 de marzo de 1939; Panamá de 2 de enero de 1914; Paraguay, de 10 de julio de 1940; Perú, de 1933, reformada en 1936 y 1939; El Salvador, de 20 de enero de 1939; Uruguay, promulgada el 18 de mayo de 1934; Estados Unidos de Venezuela, de 20 de julio de 1936.

Sin embargo, algunas de las cartas fundamentales fueron revocadas y sustituidas, y al respecto podemos mencionar las siguientes leyes supremas vigentes en 1974: Argentina, de 1853-1860; Bolivia, de 1967; Brasil de 1967, con la reforma constitucional número 1, de 1969, y actualmente con cuatro enmiendas; Colombia, de 1886, Costa Rica, de 1949; Chile, de 1925-1943; Ecuador, de 1945; El Salvador, de 1962; Guatemala, de 1965; Haití, de 1964; Honduras, de 1965; México, de 1917; Nicaragua, de 1950 (actualmente de 1974); Panamá, de 1946 (hoy de 1972); Perú, de 1933; Uruguay, de 1967 y Venezuela, de 1961.³

La nota predominante en los países latinoamericanos es el presidencialismo, trasplantado del modelo norteamericano y aclimatado a las condiciones nativas de la región; un presidencialismo adaptado ecológicamente a situaciones de concreción histórica de un mundo social diferente del anglosajón. Un presidencialismo, en verdad, con sus características hispánicas o luso-brasileñas.

Con motivo de la liberación de los países latinoamericanos, Bolívar expresó a Buchet Martigny: "El único modo de gobernar a América es la influencia personal. De nada valen las leyes ante los ojos de nuestros pueblos, que no saben lo que ellas significan." Llega a pensar en una presidencia vitalicia: "El presidente de la República viene a ser en nuestras constituciones como el sol que, firme en su centro, da vida al universo."⁴

Manuel Fraga Iribarne, catedrático de la Universidad de Madrid, en su libro *Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica*⁵ al examinar

³ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Constitución y proceso civil*, cit., p. 36.

⁴ Cfr. Simón Bolívar, *Obras completas*, 1947, vol. II, p. 1223.

⁵ *Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica*. Madrid, 1962, pp. 132-133.

la problemática política de América Latina, recuerda: “el recurso al hombre fuerte y al ejército”; “una solución tradicional en la política hispano-americana es el recurso al *hombre fuerte y al arbitraje militar*”. En ello se encuentra un gran problema de la ciencia política.

Es un hecho cierto, advierte el mismo Fraga Iribarne, que el ejecutivo en América Hispánica es el “poder de los poderes”; y también observa José Carrasco: “que es la única institución sólidamente organizada, única que tiene fuerza numérica para desarrollarse dentro y fuera de sus atribuciones, la única que impera, la que absorbe todas las energías, la que representa la nación y la que gobierna activa y soberanamente”.

Existe, por tanto, una gran diferencia entre los presidentes que presiden, como en el parlamentarismo europeo, respecto del “área de los presidentes que gobiernan”, como en América Latina.

La institución del presidente fuerte, destaca J. Pareja Paz-Soldan: “se alimenta en nuestros países de una tradición muy fuerte y en hábitos populares incoercibles”.

Según la opinión de Alberto Demicheli:

La América española recoge en esa herencia dramática, constituida en sus ejecutivos, el punto neurálgico de sus instituciones republicanas, el talón de Aquiles de la democracia verdadera, instrumento de progreso o de represión, de que dependen frecuentemente la suerte y el destino de las nacionalidades.⁶

El presidente de los Estados Unidos es una figura extraordinariamente fuerte, ya que Seward expresó respecto de su país: “Elegimos un Rey por cuatro años y le damos un poder absoluto dentro de ciertos límites, que puede interpretar por sí mismo.”⁷

Pontes de Miranda aclara que, por lo que respecta a Brasil, el presidente es un monarca temporal, pues se conserva en el poder “con una dimensión de monarca o de dictador por cuatro años” (actualmente, cinco), como lo expresa en su brillante interpretación.⁸

Sobre Colombia escribe Carlos Lozano:

Las facultades de que disfruta el presidente de la República de Colombia, no tienen, en efecto, paralelo en ninguna Constitución democrática del mundo. En la realidad funciona en nuestro país una dictadura fundada en la ley.

⁶ *El poder ejecutivo. Génesis y transformaciones*. Buenos Aires, 1960, pp. 1-2.

⁷ Sobre esta materia, además de la obra de Laski, *cfr.* el estudio de E. S. Corwin, *The President, Office and Powers*, 2ª ed., 1941. Trad. española de Laura E. Pellegrino, Buenos Aires, 1959.

⁸ *Comentários a Constituição de 1967*. São Paulo, 1967, vol. III, p. 274.

El presidente de la República en los países latinoamericanos es en principio extremadamente poderoso, casi un *primus solus* por la amplitud de las facultades y las atribuciones que le son otorgadas, y este predominio se acentúa por la debilidad de las instituciones que lo rodean, con excepción del ejército, y respecto de otras ramas del poder político, tales como el Congreso, los tribunales e inclusive hasta los demás órganos del mismo ejecutivo, es decir, el vicepresidente, los ministros y los gobernadores.

El municipio, que es una escuela de libertad, no se ha establecido con profundidad; la estructura de los partidos políticos revela generalmente cierta debilidad, y además de lo anterior, el presidente tiende a prolongar su poder por un largo tiempo, a través del *continuismo* y por el *voluntarismo*, como el ejemplo de Getulio Vargas en Brasil, lo que fortalece sus posiciones de mando.

El profesor Russell H. Fitzgibon, al hablar sobre la política en América Central y en el Caribe, acuñó la expresión *continuismo* para significar la práctica de prolongar el gobierno en el poder a través de reformas constitucionales, prorrogando el término del mandato presidencial para permitir el continuismo en el poder.⁹

Así, el 16 de diciembre de 1939, Honduras prorrogó el mandato presidencial hasta el primero de enero de 1949; Nicaragua reformó la Constitución de 23 de marzo de 1939 para ampliar el mandato presidencial a 8 años; Argentina modificó su código fundamental en 1949, para permitir la reelección de Perón, y esto también ocurrió en la República Dominicana en 1927; Cuba en 1928; Haití y Guatemala en 1935; y esta materia ha sido brillantemente analizada en el libro ya mencionado de Manuel Fraga Iribarne sobre la sociedad, la política y el gobierno en la América Española.¹⁰

En algunos países, el gobierno presidencial fuerte trasciende sus límites naturales, ya que los políticos y los hombres de Estado como Gómez en Venezuela, Somoza en Nicaragua y Trujillo en la República Dominicana, rebasan los cuadros tradicionales del presidencialismo.

Juan Vicente Gómez (1864-1935), llamado “el tirano de los Andes”, rigió dictatorialmente a Venezuela desde 1908 hasta su muerte en 1935.

Anastasio Somoza García (1896-1956), electo presidente en 1936, controló personalmente a Nicaragua, inclusive durante la presidencia de Argüello, electo en 1947, periodo en el cual permaneció como ministro de gobernación, y religiéndose en 1950 por seis años, hasta su asesinato en 1956. Lo sucedieron en el poder sus hijos Luis Somoza Debayle (1956-1962), y en 1967, Anastasio Somoza Debayle.

⁹ “Continuismo in Central American and the Caribbean”, en el volumen de A. N. Cristensen y otros, *The Evolution of Latin American Government*. New York, 1951, pp. 426 y ss.

¹⁰ *Sociedad, política y gobierno*, cit.

La República Dominicana posee las figuras de los Trujillo, que permanecieron en el poder como una verdadera dinastía familiar: Julián Trujillo (1828-1888), presidente de 1878 a 1888; Rafael Leónidas Trujillo y Molina (1891-1962), que controló el poder desde 1930, y fue sucedido por su hermano Héctor Bienvenido Trujillo y Molina, presidente de 1952 a 1960, hasta que Rafael Trujillo fue abatido a tiros en 1962 por un grupo de conspiradores.

Los gobiernos de Somoza y Trujillo representan una auténtica dinastía, y en Brasil debe recordarse el amplio periodo de dominio de Getulio Vargas, de 1930 a 1945, como presidente constitucional y como dictador.

El presidencialismo latinoamericano transformó en muchas ocasiones en un sueño de noche de verano el ideal de la democracia, recordando la obertura fantásticamente romántica de Félix Mendelssohn: *Sommer-nachtstraum*.

Pero si existieron tantos dictadores en América Latina, o presidentes extremadamente fuertes, se debió a las condiciones socioeconómicas y culturales.

En efecto, no se comprende bien la historia del Brasil sin Vargas; la de Argentina sin Rosas y Perón; la de México sin Santa Anna y Porfirio Díaz; la de Venezuela sin Páez, Castro y Gómez; la de la República Dominicana sin los Trujillo.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible sostener esta tesis para América Hispánica: la dictadura no fue solamente necesaria sino inevitable, ya que, de acuerdo con Humpreys: “la dictadura representó el triunfo de la experiencia sobre la teoría”, y por ello los dictadores deben considerarse la expresión de la sociedad hispanoamericana, como Cromwell y Napoleón lo fueron de Inglaterra y de Francia. Es la tesis del “dictador necesario”, según García Calderón.

Por ello es que Waldo Frank, al hablar sobre la América hispánica, escribió:

Siempre existieron dictadores en las repúblicas hispanoamericanas. Fueron inevitables en el siglo del mestizo; en la época del caos que todavía no había sido superado. Las colonias gobernadas por un rey teocrático se transformaron de pronto en repúblicas, y ninguna poseía las condiciones del régimen republicano, ya que no se logró la armonía entre los elementos de dichas repúblicas: ricas tradiciones, economías vigorosas, situación legal y lenguaje; no existe accesibilidad entre ellas; la educación es muy escasa y no es suficiente para fundamentar la opinión pública... Sin embargo, este cuerpo político formado en parte por españoles, por indios y por mestizos, suspira por unidad, y sólo un dictador puede crearla.¹¹

¹¹ *América Hispana. Un retrato y una perspectiva*. Buenos Aires, 1950, p. 153.

Es el “gendarme necesario”, de ojo avizor, de “mano dura” que por las vías de hecho inspira terror y por el terror mantiene la paz.

Brasil también tuvo sus dictadores como Vargas, legendario por su suicidio romántico. Pero durante el imperio las figuras de los monarcas don Pedro I y don Pedro II, así como las de los regentes Diego Feijo y el Marqués de Olindá, fueron símbolos de *mano dura*.

Cuando don Pedro II fue depuesto, el presidente de Venezuela Rojas Paúl comentó: “Se ha terminado la única república que existe en América, el imperio del Brasil”; y por ello muchos brasileños repitieron la frase: *Que la République était belle sous l'Empire*.

Pero esta frase está muy lejos de corresponder a la realidad ya que en el imperio brasileño la voluntad correspondía sobre todo al emperador y a los regentes, ya que en ellos residía el poder de mando y de decisión.

No puede defenderse en forma alguna a la dictadura, pero ella surgió como planta nativa. Al principio por razones militares y de reconstrucción; en seguida por la complejidad racial de las nuevas sociedades mestizas y por la ruptura del viejo equilibrio; y en la actualidad señala Manuel Fraga Iribarne, que el poder fuerte emerge como consecuencia de la revolución económicosocial que hace reaparecer de nuevo al dictador en su función típica.

¿Cómo corregir el escenario histórico de las dictaduras? Por la educación, que es el arma de cabecera de las democracias; por la mejor distribución del ingreso social, elevando a las clases medias y al proletariado; por la extinción de la estructura colonial de la economía refleja y satelizada de América Latina.

Pero ante el escenario histórico latinoamericano, en general, existió siempre la prevalencia y el predominio del ejecutivo poderoso de presidentes constitucionalmente fuertes o de dictadores de mando vigoroso.

II. Las condiciones sociales, económicas y culturales del predominio del poder ejecutivo en el Brasil

El derecho se apoya en el florecimiento de la vida nacional, que le sirve de estructura, pues de lo contrario no es nada. El derecho nunca se eleva por encima de la estructura económica y cultural de las sociedades, y por ello el derecho constitucional latinoamericano refleja la tendencia de documentos constitucionales líricamente bien contruidos, pero vacíos de realidad.

La gran realidad es el predominio del poder ejecutivo, ya que el pueblo es el fiel de la balanza en las democracias, pero en los regímenes políticos latinoamericanos, lo es generalmente el presidente de la República.

En la década de los sesentas los acontecimientos se precipitaron rápidamente y en una dirección imprevisible. Durante un siglo existió en las sociedades latinoamericanas una *minoría activa* que controló el poder,

la que puede ser entendida como una *élite actuante*; pero es sabido que la historia es un cementerio de élites.

Durante los siglos del régimen colonial y en el siguiente de la independencia, esta minoría activa estaba representada por los latifundistas, como los grandes señores de la tierra; una burguesía mercantil, y una élite intelectual que propugnaba fórmulas vagas y románticas de libertad, vacías de sentido para una plebe rural de criollos, mestizos y mulatos que provenía de la esclavitud.

En Brasil, el perfil de la sociedad colonial se integra con los señores y los esclavos, los primeros como una élite dotada de poder de mando y decisión y los esclavos sometidos a la decisión de la élite actuante. Durante la República, de 1889 en adelante, se inició la urbanización a través de metrópolis gigantescas, de un intenso urbanismo y éxodo rural, al diluirse la población campesina y fortalecerse el proletariado. La estructura colonial de la economía, con sus riquezas drenadas hacia el exterior y el endeudamiento externo que se acentúa por presiones inflacionarias, arrastra como pólvora las crisis políticas, casi siempre abiertas por las sucesiones presidenciales.

Exteriormente, las místicas totalitarias (fascismo, comunismo), todas con sus manifestaciones criollas, contradicen la democracia liberal. La revolución brasileña de 1930 refleja este ambiente de marea creciente del liberalismo izquierdista.

Al formarse la *minoría activa* del comunismo, la distensión política y las buenas relaciones nunca se efectuaron tranquilamente entre las democracias y las *minorías activas* de izquierda o de derecha. La *aceleración* de la minoría activa de izquierda fue contenida en Brasil en 1964 por las fuerzas militares únicas resistentes y homogéneas, a través de su estrategia global de democracia a largo plazo.

Las elecciones brasileñas efectuadas el 15 de noviembre de 1974 señalaron una nueva marea creciente del liberalismo, ya que en las elecciones directas y mayoritarias para el Senado, los partidarios del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) eligieron 16 senadores en 22 Estados de la federación, con la votación global de 14 406 252, con un total de votos positivos de 24 554 048, excluidos los votos nulos y los emitidos en blanco.

La elección del presidente y del vicepresidente de la República es actualmente *indirecta* en el Brasil, pues se efectúa por un colegio electoral especial, pero las elecciones para gobernadores, prefectos y representantes populares en los cuerpos legislativos (federales, estatales y municipales), es *directa*, en la inteligencia de que existen actualmente 3 948 municipios, 21 Estados (con la reciente fusión de los Estados de Guanabara y de Río de Janeiro), y 4 territorios federales.

La revolución brasileña de 1964 se proclamó como irreversible. ¿Pero en qué sentido debe entenderse esa *irreversibilidad*?

La presidencia de la República fue desempeñada a partir de 1964 por los siguientes generales o mariscales: Castelo Branco, Costa e Silva; un triunvirato militar a la muerte del segundo; y después por Garrastazú Medici y por Ernesto Geisel, todos ellos militares en ejercicio del gobierno.

La previsión política que surge con motivo de las elecciones directas o indirectas, que se han practicado desde entonces, señala la tendencia hacia la victoria de la oposición, pero esta victoria significa la *reversibilidad de la revolución* que se proclamó irreversible. Los extremos del dilema son inexorables.

El alivio en la tensión política no significa necesariamente Estado de Derecho, que es un Estado de garantías jurídicas y constitucionales, al margen de los Estados de excepción.

Brasil inició en 1974 una marcha gradual para la distensión política que puede ser acelerada o desacelerada de acuerdo con las circunstancias.

La clase conservadora teme el avance de las izquierdas, que en el lenguaje popular se califica como el peligro rojo. Es la herida roja de América, como se le llama.¹²

La crisis económica favorece al fermento comunista. Como lo señaló Manuel Fraga Iribarne, el comunismo ha sido la única fuerza que demostró su habilidad para sacar partido de las situaciones de cambio, aprovechando las fuerzas que no ha creado, a través de una estrategia superior en una escala global. Pero aún es tiempo de razonar y abandonar actitudes ingenuas que pueden ser funestas. Una cosa es clara: lo contrario de orden viejo es *tener que decidirse (choice making)*, como lo observa Arthur Moscher, ya que en esta situación, cualquier debilidad puede abrir paso a quien pretenda controlar la fuerza y la decisión de dar soluciones.¹³

El condicionamiento historicosocial del siglo xix e inclusive del inicio del siglo xx está profundamente superado. El marxismo no es ya prácticamente el mismo desde la revolución china de 1949; los marxistas al crecer se separan. Los *maoístas* atacan rudamente a los marxistas rusos como dueños de la verdad marxista. Los recientes acontecimientos de la *revolución de los claveles rojos* de Portugal en 1974, es la transcripción más fiel de este escenario histórico: conflicto entre comunistas (línea rusa); maoístas (línea china) y los socialistas liberales (línea humanista del socialismo parlamentario europeo).

El Brasil tiende a transformarse en una gran potencia mundial en el siglo xxi. Es un continente dentro de otro continente. Mejide Pardo llamó a Brasil la gran potencia del siglo xxi.¹⁴

¹² Cfr. Lautaro Silva, *La herida roja de América*. Ciudad Trujillo, 1959, 2 vols.

¹³ Cfr. Manuel Fraga Iribarne, *Sociedad, política y gobierno*, cit. p. 130.

¹⁴ *Brasil, la gran potencia del siglo XXI*. La Coruña, 1935; Stephan Zweig, *Brasil, el país del futuro*. Buenos Aires, 1944; J. E. Elliot, *Brasil To-Day and To-Morrow*. New York, 1947; L. Galvani, *Brasil Moderno*. Milano, 1948; Germán Arciniegas,

La revolución brasileña de 1964 cuenta en la actualidad con 11 años de existencia y de vitalidad. Tiene un lado positivo y otro negativo.

El aspecto positivo está representado por el crecimiento económico y cultural; por el amplio desarrollo universitario y pedagógico, por la seguridad y por la paz. Brasil es una isla de paz en un mundo convulsionado por la tormenta. La paz es la libertad tranquila, dice Tácito. Este lado positivo está representado por la conquista interna del país. Arciniegas escribió en el sentido de que el Brasil no es propiamente una nación, puesto que es un continente que espera todavía ser descubierto y puesto en producción. Es lo que ocurre con la Amazonas legal, objeto de codicia internacional, que representa el 40% de la superficie geográfica del país y sólo contiene el 4% de su población. El plan de integración nacional y la colosal carretera asfaltada transamazonas, aspira a este descubrimiento.

El lado negativo radica en el excesivo control de las libertades de 1964 a 1974. La elección del presidente Geisel en 1974 marcó un paso para la distensión política, para el gradualismo democrático. Tal gradualismo depende, con todo, del comportamiento de los partidos políticos, ya que existen sólo dos partidos: Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y Movimiento Democrático Brasileño (MDB).

La Constitución brasileña de 24 de enero de 1967 ha sufrido hasta la fecha 4 reformas constitucionales y la más importante es la número 1, de 17 de octubre de 1969, que contiene un superprecepto de gran importancia, que es el artículo 182, que posee el siguiente texto:

Artículo 182. Continúan en vigor el Acta Institucional núm. 5 de 13 de diciembre de 1968, y las demás Actas expedidas posteriormente.

Parágrafo único. El presidente de la República, después de consultar al Consejo de la Seguridad Nacional, podrá decretar la cesación de la vigencia de cualquiera de esas Actas cuyas disposiciones fueran consideradas innecesarias.

En el derecho político brasileño las actas institucionales consagran las disposiciones de excepción. Por esto el senador Paulo Brossard, de Río Grande del Sur, perteneciente al Movimiento Democrático Brasileño, escribió: "La llamada Constitución —se refiere a la enmienda constitucional número uno de 1969— consta en realidad de un artículo, el 182."¹⁵

La época del presidente Geisel, de 1974 en adelante, señala el camino del retorno a la democracia gradual. El mismo superartículo 182 de la reforma constitucional de 1969 puede ser revisado por la mayoría calificada del congreso, mediante el sistema de una nueva enmienda a la Cons-

The States of Latin America. New York, 1952: *Brasil: a Continent within a Continent*, cap. ix, pp. 196 y ss.

¹⁵ *Os Descaminhos da Revolução*. Brasília, 1975, p. 34.

titución, que no es irreformable, ya que es verdad que las constituciones dependen siempre de los factores reales del poder, como se diría, recordando a Lasalle en su obra clásica *¿Qué es una Constitución? (Über Verfassungswesen)*, reformar la Constitución sería recorrer el camino más corto.

El predominio del poder ejecutivo continúa en forma indiscutible en el actual régimen brasileño.

Los científicos sociales y los sociólogos no juzgan, sino que describen únicamente la realidad y la interpretan con mayor o menor sensibilidad.

La revolución brasileña de 1964 representó una contención en el país y en el continente a la expansión de la *herida roja* del comunismo internacional.

Ahora es necesario sensibilizar la opinión pública para el desarrollo nacional, mediante una más justa distribución del ingreso aumentando el ingreso *per capita*, como el único antídoto contra las revoluciones sociales, pues el hambre es siempre una mala consejera.

La Revolución Francesa de 1789 comenzó con una onda de hambre, y por esto Michelet escribía en su *Historia de la Revolución Francesa*, que sería imposible describirla sin que antes se escribiese un gran libro, el libro del hambre.

III. Breve panorama de Brasil en 1975

El Brasil es un continente dentro de otro continente. Posee 8 516 037 kilómetros cuadrados y ocupa el 47% de la superficie de América del Sur, limitando con todos los países de esa región, con excepción de Chile y Ecuador. Es la cuarta extensión de territorio o espacio terrestre entre fronteras, apenas superado por la URSS, Canadá y China; pero Brasil tiene la ventaja de que su territorio se extiende entre los 5 grados de latitud norte y los 33 de latitud sur, con 80% de su territorio comprendido entre los 200 y 900 metros de altitud, y sólo el 3% del país se encuentra por encima de los 900 metros de altura; posee además la ventaja de que su territorio no tiene desiertos ni estepas, ni desiertos polares ni *saháricos*, ya que el mínimo de precipitación pluvial es de 300 milímetros anuales. Con la reciente *ley de las doscientas millas* (decreto-ley número 1 098 de 25 de marzo de 1970), se amplía la extensión de nuestro territorio en más de 805 000 kilómetros cuadrados de superficie.

Tiene una gran variedad de climas y zonas, con 45 000 kilómetros de ríos navegables, incluyendo los 5 000 del Amazonas, con 50 000 especies vegetales y 300 millones de hectáreas de bosques y florestas.

Las tres grandes regiones naturales son el Brasil amazónico, el Brasil central y el "reborde atlántico".¹⁶ Al principio, la población brasileña

¹⁶ Cfr. J. Vasconcelos Sobrinho, *As Regiões Naturais do Nordeste, o meio e a Civilização*. Recife, 1971.

se apiñó en las costas; pero actualmente, con el cambio de capital para el altiplano central, en Brasilia, sueño del futuro, así como la conquista del "Amazonas Legal", se extiende el espacio real ocupado por el país.

El Brasil es la mayor nación ecuménica del mundo, es decir, que puede contener la mayor población. Según Fischer, el Brasil puede alojar y alimentar tranquilamente a 900 millones de habitantes.

La población brasileña ha crecido rápidamente: 10 millones de habitantes en 1872, 14 millones en 1890; 17 millones en 1900; 30 millones y medio en 1920; 41 millones en 1940; 92 millones, 237 570 en 1970, según el último censo; y se calcula que el país tendrá 120 millones de habitantes en 1979, con una población activa de 50 millones de personas.

La composición racial brasileña es predominantemente blanca, ya que en 1950 existían 61% de blancos, 26% de mulatos y 11% de negros, 6% de amarillos y 0.2% de raza no identificada. Es real el predominio de los blancos, del blanco-moreno. Entre 1960 a 1970 la población brasileña aumentó a un ritmo o con una tasa de crecimiento de 2.4% anual. De acuerdo con el censo de 1970 las mayores ciudades eran: São Paulo, con 5 978 977 habitantes; Río de Janeiro, 4 315 748; Belo Horizonte, 1 255 415; Recife, 1 084 459 y Salvador, 1 027 459. La recién fundada capital Brasilia, ya tenía entonces, en pleno Brasil central, 454 000 habitantes, por abajo de otras capitales de los Estados brasileños.

Es el milagro del desarrollo demográfico, una de las mayores tasas de crecimiento del mundo. Pero tiene también el reverso de la medalla: la mayor parte ya nace llorando y con la necesidad de remedios, médicos, enfermeras, maternidad, vacunas, leche, ropa, comida y carne.¹⁷

De acuerdo con la *Population Reference Bureau* de Washington, las mayores tasas de crecimiento del mundo, tomando en cuenta 135 países en el periodo de 1958-1964, son las siguientes: Mundial = 1.7% anual; América del Sur y América Central = 2.7; África = 2.3%; Oceanía = 2.2%; Asia = 1.8%; América del Norte = 1.6%; URSS = 1.6%; Europa = 0.9%.

Podemos también comparar la tasa de crecimiento demográfico de Brasil con los siguientes países: Alemania Oriental = 0.2%; Hungría = 0.3%; Checoslovaquia = 0.5%; Rumania = 0.6%; Bulgaria = 0.7% y Polonia = 0.8%.

Es tremenda la explosión demográfica. La población, como señalan Kahn y Wiener en *El año 2 000*, es una de las variables claves del poder mundial.¹⁸ La cigüeña tiene todavía mucho que hacer en Brasil, y por ello la píldora anticonceptiva y la esterilización son desaconsejables.

¹⁷ Cfr. Mirlo Melo Filho, *O desafio brasileiro*. Rio, 2ª ed., 1970; *O milagro brasileiro*. Rio, 3ª ed., 1972; *O modelo brasileiro*, 2ª ed., Rio, 1974.

¹⁸ *O Ano 2000*. São Paulo, 2ª ed., 1959.

¿Cuáles son las posibilidades económicas de Brasil?

La grandeza económica de un país se mide por el producto nacional bruto, es decir la distribución de la riqueza social a través de las matemáticas del ingreso *per capita*.

En 1949 el producto nacional bruto brasileño *per capita* era muy modesto: 112 dólares de ingreso. En 1965, podemos comparar el mismo ingreso en Argentina = 495 dólares; México = 455 dólares; Colombia = 277 dólares; Brasil = 280 dólares.¹⁹

Actualmente el ingreso *per capita* del Brasil llega a 800 dólares, y se prevé que llegue a 1 000 dólares en el año de 1979.

El producto nacional bruto del Brasil se ha elevado en forma constante. En 1965, según los autores citados Kahn y Wiener,²⁰ se podía estimar el producto nacional bruto en billones de dólares, en los siguientes países: Brasil = 23; México = 19.4; Argentina = 11; Colombia = 5. En el año de 1975 el producto nacional bruto de Brasil asciende a 80 billones de dólares.

Es preciso también mencionar otros datos relativos al Brasil contemporáneo: 80 000 kilómetros de carreteras pavimentadas; 1 000 000 de vehículos fabricados; 17 000 kilómetros de microondas; 4 000 000 de toneladas de flota mercante; 17 millones de potencia instalada de Kilowatts; 8 millones de toneladas de acero; 13 400 000 toneladas de cemento, todo ello en 1975; y 9 976 000 metros cúbicos de producto nacional de petróleo crudo en 1973.

Es importante destacar que el porcentaje de los productos industrializados creció bastante en el conjunto de las exportaciones. En 1973 las exportaciones de los productos industrializados fue del orden de un mil novecientos cuarenta millones de dólares en un total de seis mil doscientos millones. Durante el imperio (1822-1889) los productos reales fueron el azúcar y el café, y esto último llegó a representar hasta el 75% de las exportaciones nacionales durante la primera república (1889-1930).²¹

Otro aspecto importante que debe indicarse es el de la tasa del crecimiento económico, por el cual se habla del *milagro brasileño*, de acuerdo con el ejemplo del *milagro japonés*.

De 1947 a 1961 la tasa del crecimiento medio anual fue de 7.1%. De 1957 a 1961 fue de 8.3%, pudiendo señalarse con posterioridad las siguientes tasas: 1962 = 5.3 %; 1963 = 1.6%; 1964 = 2.9%; 1965 = 2.7%; 1966 = 5.1%; 1967 = 4.8 %; 1968 = 9.3%; 1969 = 11.3%; 1972 = 10.4%; 1973 = 11.4%. La media probable para la década de 1970 = 8% a 10%.

¹⁹ Cfr. Kahn y Wiener, *op. ult. cit.*, p. 199.

²⁰ *Op. cit.*, p. 212.

²¹ Sobre esta materia debe consultarse la obra de Normano, *A Evolução Econômica do Brasil*. São Paulo, 1939.

Sin embargo, existen algunos signos negativos y amenazadores para la economía brasileña. En primer lugar el elevado endeudamiento externo, a partir del imperio. En 1964 Brasil debía 3 billones de dólares y para 1975, 19 billones de dólares.²²

En segundo lugar, la emisión exagerada de papel moneda, si se toma en cuenta que en 1964 el medio circulante ascendía a 880 millones de cruzeiros y en 1974, 19 billones de cruzeiros, provocando la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, la presión inflacionaria y la elevación del costo de la vida.²³

En tercer lugar la desigual distribución del ingreso social, ya que en 1969, el 10% de la población brasileña disfrutaba de una renta superior a 880 dólares, y el 90% restante, por abajo de los 250 dólares.²⁴

En cuanto a la educación, se puede señalar el siguiente porcentaje de los alumnos matriculados en el año de 1974: 11 millones en la primaria; un millón setecientos mil en la enseñanza media; y un millón cien mil en la enseñanza superior. El porcentaje del analfabetismo decreció de 90% en 1890 a 30% en 1975.

El gigante despierta en los comienzos del tercer milenio.

IV. *La inflación constitucional y la explosión de constituciones en América Latina*

Existe una acentuada explosión constitucional en América Latina. Sucesivas constituciones son expedidas, vueltas a expedir y modificadas con extrema facilidad.

De acuerdo con la opinión de Manuel Fraga Iribarne: “el cuadro constitucional hispanoamericano desborda, por su vertiginosidad, los cuadros técnicos ordinarios de investigación y formación. En 1933 Mirkin-Guetzévitch efectuó una compilación de los textos constitucionales latinoamericanos, que quedó pronto envejecida ante la formulada por Lazcano y Mazón en 1942,²⁵ por la del profesor estadounidense Russell H. Fitzgibbon en 1951 e inclusive la de Fraga Iribarne en 1962.

Informaciones más recientes son proporcionadas por los brillantes estudios de Héctor Fix-Zamudio, intitulados *Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos del hombre*, México, 1974, y *Constitución y proceso civil en América Latina*, México, 1974,

²² Cfr. Luiz Pinto Ferreira, *Capitais Estrangeiros e Dívida Externa de Brasil*. São Paulo, 1965.

²³ Cfr. Pinto Ferreira, *A Inflação*. Rio de Janeiro, 2ª ed., 1967.

²⁴ Cfr. Pinto Ferreira, *Organização Social e Política Brasileira*, 2ª ed., Rio, 1974, p. 23.

²⁵ Andrés María Lazcano y Mazón, *Constituciones políticas de América*. Habana, 1942, 2 vols.

en los cuales analiza estos problemas a la luz de las modernas constituciones de América Latina.

Un profesor venezolano escribió respecto de la Constitución: "Es un librito amarillo que se modifica todos los años y se viola todos los días."

Edgar B. Cale, al redactar una reseña de la obra de A. F. Macdonald sobre *Política y gobierno en América Latina*,²⁶ expresó con ironía y sentido del humor: "Cuando se concedan medallas a escritores valiosos por la redacción de libros de texto, el nombre del profesor A. F. Macdonald deberá encabezar la lista", ya que el reseñador estimó que todo aquel que pretenda escribir un volumen sobre política y gobierno en Hispanoamérica, deberá estudiar las posibilidades del libro con hojas sustituibles, que posea el mecanismo necesario para incorporar las frecuentes modificaciones, si se toma en cuenta de que en pocos sectores del mundo organizado, el gobierno es tan inestable y tan dependiente de factores personales.

Podemos señalar un esbozo de las modificaciones constitucionales en América Latina:

Argentina. Reglamento de la Junta Conservadora de la autoridad del señor Fernando VII, de 12 de octubre de 1811; Estatuto Provisional de Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de 22 de noviembre de 1811; Declaración de Independencia de Tucumán, de 9 de julio de 1816; Constituciones unitarias de 22 de abril de 1819 y 19 de julio de 1826; Constitución semifederal de 1853 con reformas en 1860, 1866 y 1898; Constitución de 11 de marzo de 1949; reformas de 1957; retorno a la Constitución de mayo de 1853 con sus principales reformas.

Bolivia. Constituciones de 1826, 1831, 1834; Confederación peruano-boliviana de 1836 y 1839, con dos constituciones nuevas; 1943, 1851, 1861, esta última modificada en 1866, 1871 y 1878; 1888, 1931, 1937, 1938, 1945, 1947, y la actual de 1967.

Chile. Constituciones de 1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1826 y 1833 (que duró casi un siglo); 1925, con reformas en 1943, 1970 y 1971. Con la caída del presidente Salvador Allende en 1973, Chile vive en la actualidad una realidad nueva de carácter político.

Colombia. Constitución de 1811; Constitución de las Provincias Unidas de Nueva Granada de 1811; Constitución de Angostura de 1819; Constitución de Cúcuta de 1821; Decreto Orgánico de 1828; Constitución de Gran Colombiana de 1830; Constitución de la Nueva Granada (Colombia actual), de 1831, con la separación de Venezuela en 1830 y de Ecuador en 1831. Con posterioridad suceden los textos de 1843, 1853, 1858 (con la creación de la Confederación Granadina) 1863 (Estados Unidos de Colombia); y 1886 (sancionada en 1888), con numerosas reformas en

²⁶ Cfr. Austin F. Macdonald, "Latin America Politics and Government", New York, 1949, en la reseña de Edgar B. Cale, en *American Political Science Review*, 1950.

1894, 1898, 1905, 1908, 1909, 1910, 1914, 1918, 1921, 1924, 1930, 1931, 1932, 1936, 1938, 1949, 1945, 1961 y 1968.

Costa Rica. Su primera Constitución surge como miembro de la Confederación Centroamericana en 1825. Con la desintegración de la confederación (1838-1839), se transforma en Constitución nacional en 1844, y después las de 1847, 1848, 1859, 1869, 1871, 1917, habiéndose restablecido nuevamente la carta de 1871 con sus reformas de 1882, 1886, 1888, 1895, 1898, 1903, 1909, 1910, 1924, 1925, 1926, 1927, 1933, 1936, 1940 y 1943. La actual ley fundamental es de 7 de noviembre de 1949.

Cuba. La primera Constitución data de 1901, que fue modificada en el mismo año para agregársele el apéndice de la Enmienda Platt, que fue apenas un *rider* del Senador Platt en beneficio de su país. Dicha Constitución fue modificada en los años de 1927-1928 durante la presidencia de Machado. El texto oficial de 1928 eliminó la Enmienda Platt, la que no fue definitivamente abrogada sino hasta 1934. En 1933 se restableció la Constitución de 1901, hasta que en 1934 un decreto presidencial estableció una Constitución provisional; le siguió la carta de 1935, sustituida por la de 1940, la que fue reformada en 1959 por el régimen de Fidel Castro, el cual también introdujo otras modificaciones, especialmente la de julio de 1973. Actualmente se discute un proyecto de Constitución de inspiración socialista.

República Dominicana. Con la declaración de independencia de 1821, se promulga una Constitución provisional, preparándose su unión con Colombia, pero el país es conquistado por los haitianos, que dominaron hasta 1844. En ese año se elabora una nueva ley fundamental. En 1854 surgen dos nuevas constituciones y otra en 1858, y en este último año se restableció la Constitución de 1844; con posterioridad se promulgaron las leyes fundamentales de 1866, 1868, 1872, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879, 1880, 1881, 1887, 1898, 1907, 1908, 1824, 1934, 1942 y la última de 1963.

Ecuador. Con posterioridad a la Constitución de Quito de 1812, entraron en vigor las constituciones grancolombianas de 1821 y 1930. A partir de su independencia, Ecuador ha expedido las leyes fundamentales de 1835, 1843, 1850, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1929; en 1939 se restableció la carta de 1906; una nueva en 1945, al año siguiente la de 1946, y finalmente la de 25 de mayo de 1967, pero los golpes de Estado de 1971 y 1972 suspendieron la vigencia de esta última y restablecieron, respectivamente, las constituciones de 1946 y en la actualidad, de 1945.

El Salvador. Se separó de México en 1822, expidiendo su primera Constitución en 1824. Con posterioridad se incorporó a la Confederación Centroamericana de 1824 a 1839, habiendo expedido nuevas cartas fundamentales en 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886, 1939, pero en 1944 se volvió a la de 1886, que se modificó en 1945, pero se substituyó en 1950, hasta que se expidió la actual de 8 de enero de 1962.

Guatemala. En el año de 1823 se establecieron las bases de su federación con los demás países centroamericanos. En 1824 se promulga la Constitución de la República Federal de Centroamérica, de acuerdo con la cual Guatemala expide su Ley Fundamental como Estado-miembro, en 1825. La unión se disolvió en 1839 y a partir de entonces se promulgaron las siguientes cartas: 1851, 1879, esta última reformada en 1885, 1887, 1895, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941; luego se suspendió en 1944, para expedir la Constitución de 1945, que fue sustituida por la de 1956 y, finalmente, la de septiembre de 1965.

Haití. La Constitución Imperial de 1806 fue sustituida por la carta republicana del mismo año, a la cual sucedieron nuevos textos o reformas en 1807, 1811, 1820, 1843, 1849, 1859, 1860, 1867, 1874, 1879, reformada a su vez en 1880, 1883, 1884 y 1888; y después los textos de 1928, 1932, 1935, 1939, 1944, 1946, 1950 y 1964.

Honduras. Constituciones de 1825, 1831, 1839, 1848, 1865, 1873, 1894, 1904, 1908, que restableció la de 1894; 1924, 1936, 1957 y en la actualidad la Carta de 5 de junio de 1965.

México. Decreto Constitucional de 1814; Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824; las llamadas Siete Leyes de 1835-1836; Bases Orgánicas de 1843; restablecimiento en 1847 de la Ley Federal de 1824; Bases de 1853; Estatuto Provisional de 1856; Constitución Federal de 1857; y la Carta Federal vigente de 1917, con más de doscientas reformas de 1921 hasta 1974.

Nicaragua. Textos de 1826, 1838, 1848, 1858, 1893, 1898, (esta última de carácter federal); 1905, 1911, 1913, 1950 reformada en 1955 y, finalmente, la de 1974.

Panamá. Con anterioridad a su independencia siguió la evolución política colombiana, la soberanía estadounidense en la zona del canal y un régimen especial en varios aspectos. Con posterioridad se expidieron las cartas de 1904, 1940, 1946 y la vigente de 1972.

Paraguay. Textos de 1813, 1870, 1940 y la vigente de 25 de agosto de 1967.

Perú. Carta Fundamental Provisional de San Martín en 1821; Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo y Bases de 1822; Constitución de 1823, que fue suspendida en parte al otorgarse la dictadura a Bolívar; nueva ley dictatorial de 1825; Constitución "boliviana" de 1826; restablecimiento de la Ley Fundamental de 1823 en el año de 1827; nuevas constituciones de 1834, seguida de la etapa de confederación con Bolivia, de 1836 a 1839; Estatuto Provisional y la Carta de 1865; constituciones de 1860 y 1867; un nuevo Estatuto Provisional en 1879; al año siguiente se restableció provisionalmente la Carta de 1860, que fue modificada en 1887, 1895 y 1915; un referéndum de 1919 hace posible una nueva reforma en 1920, modificada en 1927 y 1931; nueva Ley Suprema

de 1933, reformada en 1936, 1939, suspendida en 1954, para ser restablecida posteriormente, con nuevas modificaciones posteriores.

Uruguay. Constituciones de 1820, 1917, 1934, 1942, 1952 y 1967. En la actualidad a partir del 27 de junio de 1973, el presidente Juan María Bordaberry asumió facultades extraordinarias con el apoyo de las fuerzas armadas.

Venezuela. Constitución de 1811, seguida del periodo de la Gran Colombia y después las cartas de 1830, 1835, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1914 (dos textos; 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1947, 1953 y la actual de 1961).²⁷

Por el contrario, se puede demostrar la estabilidad de los países anglosajones de América, destacando que la Constitución de los Estados Unidos de América data de 1787, con algunas reformas, y la de Canadá es de 1867; pero como esta última carecía de una declaración de derechos, la misma fue expedida en agosto de 1960, con el nombre de *Act of Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (Ley del Reconocimiento y Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales).²⁸

Se comprueba la gran explosión constitucional de los países de América Latina ante la estabilidad tanto de los Estados Unidos como de Canadá.

Sin embargo, es preciso recordar que esta evolución fue más fluctuante

²⁷ Sobre las constituciones latinoamericanas, consúltense los siguientes estudios: Alvaro Copete Lizarralde, *Lecciones de derecho constitucional colombiano*, 3ª ed., Bogotá, 1960; Francisco de Paula Pérez, *Derecho constitucional colombiano*, 5ª ed., 1962; Luis Carlos Sáchica, *Constitucionalismo Colombiano*, 2ª ed., Bogotá, 1966; Juan Lovato, *Principios constitucionales de derecho procesal ecuatoriano*. Quito, 1960; Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*. Santiago, 1963; Carlos Estévez Gazmuri, *Elementos de derecho constitucional*. Santiago, 1949; Mario Bernaschina González, *Manual de derecho constitucional*, 3ª ed., Santiago, 1963; Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires, 1956-1963, 9 vols.; y *Derecho constitucional de las nuevas provincias*. Buenos Aires, 1962; Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed. México, 1973; Ramiro de Borja y Borja, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, 1951; Maurice Minchen, *Comparación general de las constituciones de México y los Estados Unidos del Norte*. México, 1923; Ernesto Wolf, *Tratado de derecho constitucional venezolano*. Caracas, 1945; Humberto J. La Roche, *Derecho constitucional general*, 10ª ed., Maracaibo, Venezuela, 1969; *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, 5ª ed. Maracaibo, Venezuela, 1971; J. D. Moscote, *El derecho constitucional panameño*, Panamá, 1943; Víctor G. Goitia, *Las constituciones de Panamá*. Madrid, 1954; Juárez de Oliveira y Marcus Claudio Acquaviva, *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. São Paulo, 1974; Carlos Eduardo Barreto, *Constituição do Brasil*. São Paulo, 1971, 2 vols.; Luiz Pinto Ferreira, *Teoria General del Estado*. São Paulo, 1975, 2 vols., 3ª ed. y *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. São Paulo, 5ª ed., 1971, 2 vols.

²⁸ Cfr. Manuel Fraga Iribarne, *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 64; Bora Laskin, *Canadian Constitutional Law*. Toronto, 2ª ed., 1960, y "Canadian Bill of Rights: a Dilemma for the Courts", en *The International and Comparative Law Quarterly*. London, abril de 1962.

en Canadá que en su vecino del sur, ya que cuando el primero se convirtió en dominio inglés por el Tratado de París (1763), fue regido por la *Quebec Act* (1774) y, posteriormente, por la *Constitution Act* (1791) y el *Act of Union* de 1840, que amplió la autonomía del dominio en 1849.

Con motivo de las conferencias de Charlottetown y Quebec se alcanza el federalismo con la *British North American Act* de 1867, que se modificó sucesivamente en 1871, 1875, 1886, 1907, 1915, 1916, 1930, 1940 y 1943.

Esta Constitución fue *nacionalizada* en 1949, con lo que se quiere significar, que a través de la *Westminister Act*, el Parlamento inglés derogó la *Colonial Laws Validity Act*, atribuyendo al Parlamento de Ottawa la facultad de derogar las leyes inglesas con excepción de la Constitución canadiense de 1867; pero a partir del citado año de 1949 se autorizó la reforma de la mencionada ley fundamental (*British North American Act de 1867*), la que a continuación de la confederación federal-provincial de Ottawa de 1950, adquirió plena validez.

Con lo anterior se destaca la estabilidad política de los países anglosajones de América frente a la extrema vulnerabilidad de las constituciones latinoamericanas.

V. *Las condiciones socioculturales de América Latina: la herencia hispánica y la influencia estadounidense*

Es importante subrayar la importancia de la *herencia española* en las repúblicas latinoamericanas, con excepción del Brasil, con ascendencia portuguesa. Dejando a un lado al propio Brasil, toda la América Latina tiene un fondo social heredado de España.

Diversos autores analizaron este problema, especialmente Cecil Jane y, con posterioridad, Fitzgibon. El primero expresó:

Las diferencias son más superficiales que profundas. No obstante su existencia indudable, estas repúblicas están todavía unidas entre sí por una comunidad de lenguaje, de creencias, de tradición; comparten una herencia cultural y un pasado histórico común. La fiesta de la raza no es una ceremonia vacía; es la expresión de esta profunda unidad espiritual que supera todas las divergencias de detalle y que vincula entre sí a todas las naciones del mundo de habla española.²⁹

Por su parte, Fitzgibon revela también esta inspiración estrechamente española: *More narrowly, the inspiration is Hispanic; and still more narrowly Spanish.*

²⁹ Cfr. Cecil Jane, *Liberty and Despotism in Spanish America*. Oxford, 1926.

El pueblo español es un pueblo idealista, por lo que no resulta extraño que hubiese creado a Don Quijote. Se puede explicar que por virtud de este *idealismo* excesivo, de la fe en el ideal, de perfección, de contraste con la realidad de los factores de poder hubiesen proliferado los caudillos temerarios. Al respecto sostuvo Jane:

Entre todos los pueblos de la tierra, el español es tal vez el más idealista, aun cuando se puede afirmar con mayor precisión, que de un denso romanticismo político en choque con la realidad, y de ahí la tremenda contienda y la lucha permanente entre el deseo de libertad y de democracia y la falta de eficacia y de acción para ponerlos en práctica, produciendo la anarquía y el caos; anarquía que genera el caudillismo. Además, este idealismo se vinculó siempre con el orgullo, la violencia y el linaje de una raza de conquistadores, altanera y viril.

Las ideologías del liberalismo se realizaron en América Latina también por conducto de Francia, por lo que resulta significativa en esta dirección la metáfora de Rubén Darío cuando sostuvo que su esposa era española, pero que su amante vivía en París. La transformación intelectual de la América española muestra un cambio de tutela ideológica en la literatura, la filosofía, en la política y en la enseñanza debido al pensamiento francés.

Pero también existe la influencia estadounidense, que ha procurado una hegemonía directa o la ocupación económica, como lo señaló Antonio Caso, considerándola como:

El máximo divisor común de Hispanoamérica ya que su esencia es provocar sin límite la separación de nuestros conciudadanos, nuestras luchas fratricidas, nuestras pasiones políticas irreconciliables, para sustentar ante el mundo que los mexicanos no nos sabemos gobernar por nosotros mismos.

Por ello el derecho perpetuo de intervención, la *Big Stick Policy*, o *Caribbean Police-man*, o *I took Canal-Zone attitude*, que llevó al "Tío Sam" a comparar a América Latina con un jamón.

El senador Preston afirmó en 1836 ante el Senado de los Estados Unidos:

La bandera estrellada no tardará en ondear sobre las torres de México, y de allí seguirá hasta el Cabo de Hornos, cuyas olas agitadas son el único límite que el yanqui reconoce a su ambición.

Evarts, antiguo secretario de Estado de los Estados Unidos, declaró en un discurso pronunciado en un banquete presidido por el general

Grant, con la chocarrería de un *professional wit* (gracioso profesional): “La doctrina Monroe es por cierto una buena causa, pero como todas las buenas causas anticuadas, debe ser reformada. Esa doctrina se resume en la frase: ‘América para los americanos.’” Ahora propongo con gusto una adición: “para los americanos del norte”. Comencemos por nuestro estimado vecino, México, del cual ya comimos un bocado en 1848. Tomémoslo. América Central vendrá después, abriendo nuestro apetito, para llegar a su tiempo a América del Sur. Ojeando el mapa podemos observar que ese continente tiene la forma de un jamón. *Uncle Sam* tiene un buen tenedor; debe devorar el jamón. Esto es fatal, es apenas cuestión de tiempo. “La bandera estrellada es bastante grande para extender su sombra gloriosa de un océano a otro. Un día ondeará única y triunfante del Polo Norte al Polo Central.”³⁰

La política de la buena vecindad de F. D. Roosevelt y de John F. Kennedy modificaron ese idealismo imperial; pero permanece la influencia de la diplomacia del dólar, como una herencia que pesa todavía a través del elevado endeudamiento externo de los países latinoamericanos.

La unidad de la herencia española representa variados matices, con elementos diferenciadores diversos, de los cuales los más importantes son las zonas geopolíticas, la estructura demográfica y etnográfica, la distancia y los ideales nacionalistas que impiden la génesis de una federación latinoamericana.³¹

Los países latinoamericanos poseen una herencia de hispanidad y de romanticismo que no se adecua con la experiencia real de la vida práctica, con grandes oligarquías semif feudales de los señores rurales, defendidas por la diplomacia de la libra o del dólar.

La *alienación* de su cultura política, para usar la palabra predilecta de Hegel o de Marx, la *Enfremdung* (enajenación) debe ser evitada, penetrando en su historia para alcanzar el progreso económico de la verdadera cultura.

VI. Doctrinas explicativas del predominio del poder ejecutivo en América Latina

El predominio del poder ejecutivo, en la teoría y en la práctica de los países latinoamericanos, produjo explicaciones doctrinales engañosos. Curiosamente se lleva la base de estas explicaciones en el campo de la sociología.

³⁰ Cfr. Eduardo Prado, *A Ilusão Americana*. São Paulo, 1975, p. 51.

³¹ Sol Tax, “Democracy in Middle America”, en la *Sociological Review* x, 1954; Icaza Tigerino, *Sociología de la política hispanoamericana*. Madrid, 1950, que hace referencia, en especial, al mestizaje blanco e indígena.

S. A. Mosk, en un ensayo publicado en el “symposium” sobre el tema Patología de la democracia en América Latina, pretende que el poder es ejercido normalmente por una:

Oligarquía política que permanece en el poder hasta ser derribada por medios revolucionarios; y son factores económicos los que soportan estas transformaciones y de la patología social, que dicho autor enumera: monocultivo, estructura semifeudal de la propiedad y la política de los capitalistas extranjeros.³²

R. Fitzgibon estudia el problema dentro de una perspectiva política frente a la de carácter económico de Mosk, atribuyendo ese predominio del poder ejecutivo a las siguientes causas: la influencia del catolicismo como “religión autoritaria”, el espíritu latino inclinado al humanismo intelectual (aristocrático), antes que a la técnica y a la economía y, finalmente, la distribución local y racial.

W. R. Crawford, que se sitúa ardiente en una actitud sociológica de carácter global, encuentra en las claves variables en el excesivo individualismo español, que oscila como un péndulo entre la anarquía y el caudillismo, así como el excesivo desarrollo del principio familiar, que provoca el nepotismo y que conduce a la formación de *semicastas*. Señala otros factores que en el fondo son efectos de las causas anteriores, los que a su vez se trasforman en la precipitación de nuevas causas como una bola de nieve: la escasa seriedad de las elecciones, la limitada independencia del poder judicial, etcétera.

A. P. Whitaker se sitúa en la perspectiva del historiador, mencionando las siguientes causas de la citada patología democrática: la falta de un concepto claro y permanente de democracia; el analfabetismo, la escasa urbanización, la ausencia de una clase media y la precaria organización de los partidos políticos.

En Brasil debe destacarse el mestizaje entre blancos y negros, así como la esclavitud que provocó el binomio señores *versus*-esclavos, pero esta desigualdad acompaña a la desigualdad económica, debido a la mayor pobreza de los negros, en los cuales descansa la fuente del moderno proletariado urbano y de la plebe campesina, frente a los blancos. La carta racial acompaña a la carta económica.

¿Hasta qué punto el planteamiento del problema constitucional es un “círculo vicioso”? El ruralismo y la falta de urbanización producen minorías oligárquicas, pero la urbanización ha producido el proletariado urbano

³² Cfr. el “symposium” sobre el tema “Pathology of Democracy in Latin America”, en la *American Political Science Review*, 1950, xi, iv, pp. 100 y ss., en el cual se publican los estudios de A. P. Whitaker, R. Fitzgibon, S. A. Mosk, W. R. Crawford, bajo la dirección general de W. W. Pierson.

y el *cesarismo*. Whitaker acentúa la necesidad de una clase media más abundante; pero a continuación se atemoriza con su tesis y recuerda asustado y con temor al *fascismo criollo*, de influencia falangista o franquista. Este fascismo criollo tiene su contrapartida en el socialismo proletario de Cuba, que Fraga Iribarne calificó en el capítulo x de su libro ya mencionado, con el curioso título de “Cuba: de Martí al comunismo criollo”,³³ publicado en 1952 como prólogo al estudio de *Las constituciones de Cuba*, lo que provocó una enorme discusión y una acusación criminal.³⁴

Para Lucas Ayarragay es importante destacar el papel del mestizaje y de la convicción de la superioridad de las minorías blancas, como una gran influencia moral en la perpetuación de las oligarquías.³⁵

Según el mismo Fraga Iribarne, los factores esenciales de las crisis latinoamericanas son los siguientes: crisis en el sistema social, crisis en las clases dirigentes y crisis en las ideas constitucionales.

Todas esas crisis han conducido más al fortalecimiento del poder ejecutivo que a la anarquía. Por ello Julio Icaza Tijerino recuerda:

Si la dictadura ha existido y subsiste en los largos periodos de nuestra historia, esto quiere decir que obedece a una exigencia historicosocial que encuentra su satisfacción en ese camino inconveniente y anormal.

Resulta interesante señalar la opinión de Eduardo Prado, quien además era monarquista, y que así criticó al presidencialismo latinoamericano y brasileño:

El *Times*, que tiene más de un siglo, ha visto nacer y morir a tantos gobiernos, está cansado de informar sobre *pronunciamientos* españoles, revoluciones de mestizos en Haití, destitución de tiranos, fusilamiento de patriotas, exaltaciones de coroneles, deportaciones de generales, de constituciones hechas por grandes oradores, juradas por doctores, perjuradas por mariscales, todo entre los triunfos y los derrocamientos de los grandes hombres, todos más o menos por algún tiempo, *salvadores de la patria, restauradores de la libertad*.³⁶

Silvio Romero, otro escritor, político y pensador brasileño, fue severo crítico del presidencialismo, expresando al respecto:

El régimen presidencial tiene los siguientes defectos principales:

a) Está vinculado al militarismo, especialmente entre nosotros, e inclinado a mantenerlo indefinidamente;

³³ *Sociedad, política y gobierno en América Latina*, cit., pp. 511-533.

³⁴ *La evolución constitucional de Cuba*. Madrid, 1952.

³⁵ *La anarquía argentina y el caudillismo*, 3ª ed., Buenos Aires, 1935.

³⁶ *Fastos da ditadura militar no Brasil*. São Paulo, 5ª ed., 1923.

b) Es una especie de dictadura, especialmente entre los pueblos latinos de América, con todos los vicios de esta modalidad de enfermedad política;

c) Por una pésima comprensión de la división y armonía de los poderes públicos, carece de maleabilidad, de la elasticidad indispensable al juego político de la democracia moderna, por lo que se transforma en un vivero de revoluciones armadas respecto de las cuales las repúblicas americanas ofrecen diarios ejemplos, ya innumerables, y que nuestro Brasil también cuenta con casos muy tristes;

d) Acumula abusos incontrastables por la irresponsabilidad e indiscutibilidad en que se encuentra abroquelado;

e) Priva de fuerza y prestigio al poder legislativo, y al mismo tiempo, de respetabilidad al ejecutivo;

f) Por falta de escenario de discusión y de lucha de las ideas, es un régimen apropiado para elevar y mantener en el poder a individuos mediocres, apenas hábiles en doblar la espalda a los caprichos del presidente;

g) Sufre de todos los vicios, inclusive agravados, de los manejos electorales, sin ninguna de sus ventajas;

h) Como sólo tiene necesidad de la colaboración de unos cuantos agentes, y no debiendo dar satisfacción a las grandes corrientes de opinión representadas en las asambleas, es apropiado para mantenerse por la corrupción y contra la voluntad del país;

i) La general indisciplina y desorganización del carácter brasileño lo lleva fácilmente hacia el despotismo;

j) Se encuentra divorciado por los vicios de su origen militar, de la masa de nuestro pueblo, por lo que no tiene los medios de atraer y tampoco la necesidad de atender a la aspiración de la opinión, debido a su tendencia natural de vivir apartado;

k) Está en contra de nuestro pueblo, en lo que tiene de más liberal, y de sus tradiciones, en lo que ellas tienen de más selecto;

l) No tiene simpatía y sospecha de la democracia, como la aspiración general de la sociedad contemporánea, debido a la fuerza con la que lo defiende el doctrinarismo opresor y dictatorial de los positivistas.³⁷

En el siglo siguiente, el escritor Mirilo Melo Filho opina en forma diferente en el capítulo de su libro que denomina: "Marcha de los militares", y en el cual afirma:

³⁷ *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*. Río de Janeiro, 1893, pp. 23-25.

Desaparecido de la escena el típico caudillo encarnado en el general que apoyaba su prestigio en sus hechos personales, surge en su lugar el general estudioso, preocupado por la filosofía, la política y la técnica. Es precisamente la tecnocracia la que ha dado a los militares la aspiración, que se ha concretado en ocasiones, de influir en la vida pública, ya que han abandonado las artes de la guerra por la logística, las tareas de tutoría y arbitraje por las de participación.

Es lo que piensa este autor de la actual situación brasileña.³⁸

VII. El fortalecimiento del poder ejecutivo en el mundo contemporáneo

La vigorización del poder ejecutivo se produjo en el mundo entero. En Europa, agitada por dos guerras mundiales, con un sacrificio sin precedente de vidas humanas; en Asia, en su despertar de la sujeción al imperialismo; en África, que en el siglo xx consagró la independencia de numerosos países; se advierte el reforzamiento del poder ejecutivo. En un mundo de violencia, agresividad, hambre y neurosis, el germen del “Estado policiaco” (*Polizeistaat*) volvió a florecer y renacer.

Esta vigorización del poder ejecutivo también se ha producido en las democracias, pero con el mantenimiento del Estado de derecho, especialmente en los países anglosajones y en las democracias socialistas del norte de Europa, inclusive en las monarquías llamadas “repúblicas coronadas”.

El reforzamiento del poder ejecutivo se acrecentó también en los países comunistas, como ocurrió en la URSS y en China marxista, esta última con sus constituciones de 1954 y 1975, fuera de los marcos legales del Estado de derecho.

Este fenómeno se presentó también en los países dominados por el fascismo, especialmente en la Alemania industrializada de la época del nazismo, en la Italia musoliniana y en el Portugal salazarista y pos-salazarista, inclusive con posterioridad a la Revolución de los Claveles Rojos, en 1974.

En muchos de estos países la crisis del legislativo se produjo con posterioridad a las guerras mundiales, provocando la desaparición de las viejas estructuras sociales. El zarismo quedó extremadamente debilitado con motivo de la Primera Guerra Mundial y vulnerable al bolchevismo. Las luchas de Japón contra China y la guerra civil China fueron el caldo de cultivo del *maoísmo*. La satelización de numerosos países de Europa Central y Oriental, así como de Asia, se produjo en forma inevitable.

El resurgimiento de las dictaduras y de los Estados fuertes y policiacos, que incluyen el espionaje, la delación, la tortura y el dominio cruento de los líderes carismáticos que se eliminan recíprocamente, no puede ser negado ni en Europa ni en Asia.

³⁸ O *desafio brasileiro*, 2ª ed., Rio, 1970.

Se ha calificado a las repúblicas de América Latina, por ironía, como *repúblicas bananeras*; ¿pero por una curiosa paradoja de carácter histórico, no puede afirmarse que este tipo de repúblicas se está multiplicando en el mundo?

La inestabilidad política constitucional del viejo mundo es también evidente.

Quien relea los libros de Mirkine-Guetzevitch intitulados: *Las nuevas constituciones del mundo* (1931) y *Las constituciones europeas* (1951), observa de inmediato una enorme inflación constitucional.³⁹

En 1951 imperaban las siguientes constituciones: Albania de 1946; República Federal de Alemania de 1949; República Democrática Alemana de 1949; Andorra de 1866; Austria de 1920 restablecida en 1945 con varias modificaciones; Bélgica de 1831, modificada en 1893, 1920 y 1921; Bulgaria de 1947; Checoslovaquia de 1948; Dinamarca de 1915, reformada en 1920; Leyes Fundamentales de España de 1945; Finlandia de 1919; Francia de 1946; Hungría de 1949; Islandia de 1944; Irlanda de 1937; Italia de 1947; Liechtenstein de 1921; Luxemburgo de 1868, con reformas de 1919 y 1948; Mónaco de 1811, modificada en 1917; Noruega de 1914; Países Bajos de 1877, reformada en 1922 y 1948; Polonia de 1947; Portugal de 1933; Rumania de 1948; San Marino de 1906, modificada varias veces; Sarre de 1947; Suecia de 1809; Suiza de 1874, reformada en 1949; Turquía de 1924; URSS de 1936; Vaticano de 1929, y Yugoslavia de 1946.

Con posterioridad, han surgido nuevas leyes fundamentales en el mundo europeo, como las de la República Democrática Alemana de 1968; Portugal de 1975; Polonia de 1952; Francia de 1958, con varias reformas; Rumania de 1965; Checoslovaquia de 1960 y reforma de 1968; Chipre de 1960; Turquía de 1961; República Federal Socialista de Yugoslavia de 1963 y 1974; Grecia de 1968 y 1975. Profundas transformaciones condujeron al fortalecimiento del poder ejecutivo,⁴⁰ por lo que este fenómeno no se presenta únicamente en América Latina.

³⁹ *Las nuevas constituciones del mundo*. Madrid, 1931; y *Les Constitutions Européennes*. París, 1951, 2 vols.

⁴⁰ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos", en *Anuario Jurídico*. México, 1974, pp. 257-258; George Vlachos, "La organization constitutionnelle de la République de Chypre", en la *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, julio-septiembre de 1961; Nicolas Antonopoulos, "La Constitution de la République de Chypre, 1960", en la *Revue Hellénique de Droit International*. Atenas, julio-diciembre de 1962; Willy Blümel, "Die Verfassungsgesetzbarkeit in der Republik Zypern (La justicia constitucional en la República de Chipre)", en el volumen *Verfassungsgesetzbarkeit in der Gegenwart* (La justicia constitucional en el presente), Köln-Berlin, 1962; Lothar Schultz, "Die Tschechoslowakische Socialistische Republik, ein Föderativer Staat" (La República socialista checoslovaca, como Estado Federal), en *Osteuropa Recht* (en *Derecho de Europa Oriental*). Stuttgart, diciembre de 1969. Puede consultarse la Constitución griega de 1968 en *Información Jurídica*. Madrid, núms. 299 y 300, 1968-1969. Actualmente está en vigor la Carta Fundamental de 1975.

¿Y en Asia? Al lado de la inflación constitucional florecen las dictaduras, las guerras civiles fratricidas desgarrando a las naciones, la expansión del comunismo maoísta, al lado de la explosión demográfica que transformó a China en un hormiguero humano.

Nuevas constituciones aparecen, como las de China maoísta de 1954 y 1975; la de Corea del Sur de 29 de noviembre de 1954, reformada en 1960 y, posteriormente, la de 1962;⁴¹ la de la República de Vietnam del Sur de 24 de octubre de 1954, reformada en 1960,⁴² seguida por la de abril de 1967⁴³ y que actualmente se encuentra en poder de las fuerzas del comunismo maoísta; la Constitución de Irak de 21 de septiembre de 1968,⁴⁴ y tantas otras que consagran la primacía del poder ejecutivo.

El problema del reforzamiento del poder ejecutivo, único y prácticamente imbatible en las dictaduras, renace en las democracias asiáticas, inclusive en la Constitución de la India, de 26 de noviembre de 1949, que es la más larga y compleja del mundo, según las palabras de G. N. Joshi,⁴⁵ a través de la facultad al gobierno de la unión de nombrar a los gobernadores de los Estados miembros de la federación y con la agitada crisis política de 1975 con motivo de la oposición contra Indira Gandhi.

VIII. La crisis actual del poder ejecutivo en América Latina

La intuición de Bolívar fue revivida por algunos pensadores en el análisis de las instituciones políticas de América Latina. El pensamiento difundido es el de que los mecanismos constitucionales de los siglos XIX y XX no se aplicaron bien en América española.

De ahí la síntesis de la idea: "Hispanoamérica necesita ser gobernada por poderes personales fuertes apoyados en minorías dirigentes."

Lord Bryce pondera agudamente esta reflexión:

Desde 1859 el poder pasó en muchos países de las manos de unos pocos a las manos de muchos, pero no se ha producido ningún milenio

⁴¹ Consúltese el texto de la Constitución de Corea del Sur, en *Información Jurídica*, núms. 234-235. Madrid, noviembre-diciembre de 1962.

⁴² El texto de la Constitución de Vietnam del Sur de 1962 se puede consultar en la obra de Henry Puget, *Les Constitutions d'Asie et d'Australasie*. París, 1965. Véanse los textos de diversas constituciones asiáticas en el libro de Heinz Engelbert, *Die Verfassungen der Asiatischen Länder der Volksdemokratien* (Constituciones asiáticas de países de democracia popular), Berlín, 1955; J. F. Godchot, *Les Constitutions du Proche et du Moyen Orient. Afghanistan-Arabie Séoudite-Egypte-Erytrée-Ethiopie Grèce-Irak-Iran-Israel-Jordanie-Libane-Lybie-Soudain-Syrie-Turquie-Yémen*. París, 1967.

⁴³ Cfr. Henry Puget, *Les Constitutions d'Asie et d'Australasie*, cit., pp. 838-853.

⁴⁴ Puede consultarse el texto de la Constitución de Irak de 1968, en traducción española de Carlos Luaces, en *Información Jurídica*, núm. 302. Madrid, 1969.

⁴⁵ *The Constitution of India*, London, 1956.

de paz y de virtud...; todo hombre consciente comienza a tener la impresión de que los problemas de gobierno son mucho más difíciles de lo que nuestros abuelos consideraban. Siendo así, ¿no debería ser menos severo el juicio sobre los hispanoamericanos? Sus dificultades fueron mayores que las soportadas por los pueblos de Europa y no existe razón para desconfiar de su futuro.⁴⁶

González Calderón partía de la misma opinión sobre la inaplicabilidad práctica de los modelos constitucionales europeos para América Latina, en una obra de gran relieve.⁴⁷

Bryce considera que en su época sólo existía la democracia *bona fide* en Argentina y en Chile. González Calderón, a su vez, incluía en su tiempo solamente a Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, ya que los demás se reputaban como autocracias sobre un fondo de legalidad, como por ejemplo el México de Díaz, o bien como simples farsas constitucionales.

La crisis del poder político se vincula a un condicionamiento general de factores, destacando la propia crisis económica, la explosión demográfica, la crisis social, la crisis de las clases dirigentes y la falta del planteamiento necesario de las nuevas ideologías e ideas constitucionales apropiadas al contexto latinoamericano, que siempre ha procurado imitar a través de una verdadera enajenación a los modelos políticos extranjeros.

La crisis económica es importante. Entre 1929 y 1930 Cuba vio sus exportaciones reducidas en 70%, Chile y Bolivia en cerca de 80%. La revolución brasileña de 1930 fue precedida de una profunda crisis económica. La estructura colonial de los países exportadores de algunos productos importantes, de pocos productos reales, transforma los precios de esos productos en extremadamente vulnerables. De 1889 a 1930, el café representó hasta el 75% de exportación nacional brasileña.

En el mercado centroamericano, formado por los países menos desarrollados económicamente de América, puede observarse la siguiente estructura de exportación: Costa Rica: café = 52%, banana = 24%, cacao = 7%; El Salvador: café = 66%, algodón = 11%; Guatemala: café = 66%, banana = 17%; Honduras: banana = 45%, café = 19%, madera = 13%; Nicaragua: café = 34%, algodón = 26%.⁴⁸

América Latina es una gran esfera de invasión de capital de los Estados Unidos. Del índice total de 40 645 millones de dólares invertidos por los

⁴⁶ En sus libros *The South American Constitutions*; en el primer volumen de los *Studies in History and Jurisprudence*, y *South America*. New York, 1912.

⁴⁷ *Latin America, its Rise and Progress*, London, 1913; Víctor Andrés Belaúnde, *Bolívar and the Political Thought of the Spanish America*, Baltimore, 1938.

⁴⁸ Cfr. Z. Romanova, *A expansão Econômica dos Estados Unidos na América Latina*, Rio de Janeiro, 1968, p. 250.

Estados Unidos en 1963, 8 657 millones correspondieron a América Latina.⁴⁹

La importación de capitales con la remisión de las utilidades, así como el endeudamiento externo, torna extremadamente vulnerable la economía de los países de estructura colonial. Por ello se produce un círculo vicioso: sin capital no pueden explotar sus recursos y sin explotarlos no consiguen capitalizar; pero si no exportan no pueden importar, toman empréstitos que vulneran aún más su economía.

La crisis económica se acentúa con la desigualdad de la renta social, con las masas rurales extremadamente densas y pobres, especialmente desde 1950.

A partir de esta fecha se produce una creciente urbanización; pero la gran masa del proletariado urbano continúa empobrecida. Todavía en 1959, el 90% de la población brasileña tenía una renta media de menos de 250 dólares, el 10% por arriba de los 800 dólares. El gigantismo de las grandes ciudades engendró los graves problemas que serán proporcionados por la sociedad industrial. La clase media, que Aristóteles consideraba como soporte de las democracias, existe vagamente. Las clases medias surgen tardíamente, pronto entraron en crisis comprimidas entre la élite acaudalada y el proletariado y el campesinado.

La crisis social acompaña de cerca a la crisis económica. El reciente proceso de industrialización de América Latina, incluyendo a Brasil, al generar la urbanización y la industrialización, y por ello la formación del proletariado urbano, permitió una mejor educación y la lucha contra el analfabetismo. ¿Pero no continuó la crisis política acentuada en la década de los 60 a 70, con un ejecutivo fuerte o inclusive de las dictaduras?

Esto ocurre porque el Estado no puede realizar el bienestar social, apremiado por la explosión demográfica, que es la mayor del mundo en América Latina, creando nuevas necesidades de empleo, alimentos, hospitales, medicinas, escuelas, carreteras, habitaciones, que los tributos y los impuestos exagerados no pueden remediar.

¿Por qué? Porque la industrialización no fructifica con la debida *celeridad*. El ritmo del proceso de industrialización sigue siendo lento.⁵⁰ De ahí la pobreza que produce la enfermedad, en el círculo vicioso de Wicksell. La ley de Petty Clark continúa siendo válida: "Son ricos los países industrializados; son pobres los países agrícolas." En la pobreza con su "nucleación" económica, se encuentra la fuente de la crisis del liberalismo frente al ejecutivo.

Las élites fueron sustituidas. Los grupos dirigentes tradicionales de la aristocracia rural, y que realizaron la independencia, han desaparecido.

⁴⁹ Fuente: *Survey of Current Business*, agosto de 1964, p. 10.

⁵⁰ Cfr. Camilo de Oliveira, *A Estratificação Social no Brasil*, São Paulo, 1965, Lucia Vilela Luz, *A Luta Pela Industrialização do Brasil*. São Paulo, 1961.

Las luchas de sucesión presidencial, con las arengas retóricas de generales y de bachilleres, están fuera de moda. El sol de la Revolución Francesa apenas ilumina a los países anglosajones y a Europa Occidental y Nórdica. El “oso del Kremlin” y el “dragón de Pekín” amenazan a América Latina. Las sociedades de masas exigen nuevas soluciones.

Los nuevos ideales constitucionales deben establecer el complemento de la democracia política con la democracia económica, que permite el bienestar social mediante una política de rápida industrialización, que traiga riqueza para la sociedad, incluyendo a las masas. La educación sin la riqueza no produce estabilidad política.

La propia inflación de los textos constitucionales puede ser aparente. Ciro Félix Trigo escribió en un libro interesante sobre Bolivia, un comentario explicativo sobre el asunto. Tomás Manuel Elio pretende que la variación en las múltiples constituciones de Bolivia es más aparente que real: “Desde que se fundó la República no ha existido sino una Constitución boliviana, la de 1826.”⁵¹

La tesis del caudillo y del dictador necesario sólo puede ser sustituida por la combinación de la democracia política con la democracia económica, que produce la riqueza, el saber y la estabilidad de la democracia, con su fundamento en el desarrollo económico.

IX. *La revolución política y social del presente*

La crisis políticosocial de la última década revela en el fondo la permanencia del orden tradicional de las repúblicas latinoamericanas. Los acontecimientos de Guatemala en 1954; de Brasil en 1964 y 1974; de Argentina en 1955 y, posteriormente, el retorno de Perón; de Haití y Honduras en 1956; de Colombia en 1956 y 1975, con el presidente López Michelsen; de Venezuela en 1958 y los años siguientes, conjuntamente con el asesinato del expresidente Trujillo; los de Panamá, Nicaragua y Guatemala a partir de 1955; el suicidio de Vargas en Brasil, la crisis ecuatoriana, los recientes golpes de Estado en Perú, la caída de Allende en Chile en 1973; la agitación y el tumulto en Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay y el castrismo en Cuba, además de otros casos, revelan tal crisis, aproximándose el caos, la violencia, la agresividad y el terrorismo.

En el Mediterráneo americano, la República socialista proletaria de Cuba es el hecho más relevante de esta crisis. Cuba era la perla de las Antillas, sobre la cual se decía:

Cuba no necesita favores
de ninguna extraña tierra

⁵¹ Cfr. Ciro Félix Trigo, *Las Constituciones de Bolivia*. Madrid, 1958.

En Cuba todo se encierra:
Cuba es un jardín de flores.

Pero el desequilibrio social produjo una literatura importe en la cual destaca la respuesta del poeta de la negritud, Guillén:

Esto es el pueblo del *all right*
donde todo se encuentra muy mal;
esto es el pueblo del *very well*
donde nada está bien.

Desde 1930 a 1975 se produjo una verdadera revolución social, con un cambio de las élites gobernantes. El caso del Brasil es significativo, como lo expresa Charles Wagley, destacando que se encuentra en un punto realmente crítico de tal revolución, *que no es en el fondo sino el de la moderna sociedad latinoamericana*, que se está trasformando de sociedad agraria tradicional en sociedad industrial y urbana, con su proletariado industrial.⁵²

América Latina se ha trasformado en una *caldera ardiente*, en la que el crecimiento y la distribución de la riqueza tienden a adaptarse a la explosión demográfica. Por ello el hambre, los déficit alimenticios, de escuelas, de hospitales, de habitaciones, de medicinas y los niveles de extrema penuria, como lo revelan las “favelas” de Río de Janeiro; los “mocambos” de Recife; los “ranchos” de Venezuela; las “villas miseria” de Argentina; las “callampas” chilenas; las “poblaciones clandestinas” peruanas, etcétera.

Esta *caldera ardiente* es el fermento del comunismo, del socialismo, del sindicalismo, del terrorismo, como también del *cesarismo* y de las dictaduras de izquierda. El *cesarismo* de los grandes líderes carismáticos crece para contener la agitación social, amplificadas con el aumento demográfico, la aparición de las grandes ciudades, las trasformaciones económicas, las comunicaciones de masas; y en los cambios económicos se reúnen la inflación, la crisis de la balanza de pagos, el endeudamiento externo, la estrechez salarial, la tremenda crisis económica.

El fortalecimiento del poder ejecutivo se realiza en los países de mayor inflación, mayor endeudamiento externo y menor ingreso *per capita*, mostrando los reflejos negativos de la crisis económica.

En Europa, el nivel medio de la inflación se encuentra por debajo del 10%. Las tasas de la inflación compiladas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los últimos 12 meses

⁵² Cfr. Richard N. Adams, *The Brazilian Revolution: Social Change since 1930; y Social Change in Latin America To-Day*. New York, 1960, pp. 177 y ss.; T. Linn Smith, “The Giant Awakes”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 334, pp. 95 y ss.

terminados en marzo de 1975, son los siguientes: Turquía = 25%; Gran Bretaña = 21.2%; Italia = 20.3%; España = 18%; Finlandia = 14.5%; Bélgica = 14.4%; Grecia = 14.2%; Japón = 14.2%; Francia = 13.5%; Dinamarca = 13.4%; Noruega = 11.3%; Luxemburgo = 10.5%; los Estados Unidos = 10.3%; Holanda = 10.3%; Portugal = 9.7%; Austria = 9.2%; Suiza = 8.3%; Suecia = 7.8%; Alemania Occidental = 5%. La inflación es como la obesidad, una vez que comienza es difícil contenerla.

En Brasil la inflación ascendió en 1974 al 34%, y en los países latinoamericanos en crisis, llega a índices alarmantes. Según *The Economist*, los índices de inflación o elevación de los precios para los consumidores en 1973, comparada con los de 1972, en porcentaje, fueron los siguientes en algunos países importantes de América: Chile = 528%; Uruguay = 90%; Argentina = 52.4%; Bolivia = 35%; Guatemala = 24.1%; México = 19.4%; Costa Rica = 18%; Colombia = 15%; Paraguay = 14.1%; Ecuador = 11.4%; Brasil = 13%; Canadá = 10%; los Estados Unidos = 9.2%. Los tres países más sacrificados en América por la inflación fueron entonces Chile, Uruguay y Argentina.

En cuanto a la renta *per capita*, calculada en dólares norteamericanos, debe observarse que el 31 de diciembre de 1973, sólo 31 superan un ingreso personal superior a mil dólares, en relación con 141 países de todo el mundo. El lugar que ocupan algunos de estos países es el siguiente: 1º) Los Estados Unidos = 6 390; 2º) Suecia = 6 213; 3º) Suiza = 6 054; 4º) Canadá = 5 915; 5º) Alemania Occidental = 5 886; 6º) Dinamarca = 5 601; 7º) Noruega = 5 389; 8º) Francia = 5 090; 9º) Bélgica = 4 875; 10) Holanda = 4 582; 11) Australia = 3 818; 12) Nueva Zelanda = 3 679; 13) Gran Bretaña = 3 317; 14) Alemania Oriental = 3 306; 15) Finlandia = 2 856; 16) Japón = 2 704; 17) Austria = 2 560; 18) Israel = 2 438; 19) Checoslovaquia = 2 178; 20) la Unión Soviética = 2 150; 21) Italia = 2 045; 22) Libia = 1 974; 23) Irlanda = 1 883; 24) Hungría = 1 772; 25) Polonia = 1 516; 26) Grecia = 1 443; 27) España = 1 314; 28) Venezuela = 1 269; 29) Argentina = 1 214; 30) Rumania = 1 185; 31) Singapur = 1 043.

De esta lista de los 31 países de mayor ingreso *per capita* en el mundo, sólo se encuentran dos de América Latina (Argentina y Venezuela) y tres de Asia (Japón, Israel y Singapur).

También puede observarse del cuadro mencionado, que los 31 países de mayor renta pertenecen al modo occidental, dirigido por los modelos democráticos, capitalistas, socialdemocráticos o socialistas liberales. El primer país comunista en ingreso personal es Alemania Oriental, a la cual le siguen cuatro países de modelo occidental, a saber: Finlandia, Japón, Austria e Israel; luego otros países comunistas: Checoslovaquia (19 lugar), la Unión Soviética (20), Hungría (24), Polonia (25) y Rumania (30).

Con excepción de Argentina y de Venezuela, ningún país latinoamericano traspasa la barrera de los mil dólares de ingreso personal en el citado año de 1973.

Por otra parte, se advierte que los países de mayor renta *per capita* son los países industrializados y exportadores de capital, mientras que los países de América Latina son importadores de capitales, con abultadas deudas externas y con un inicio de industrialización.

Ralph Dahrendorff analiza los problemas de la sociedad organizada sobre los modelos de conflicto, y señala que falta en los países subdesarrollados una oposición organizada; "A menudo la carencia de un opositor organizado hace difícil para dicho país la regularización de las disputas."⁵³

Lipset opina de manera idéntica: "La difusión del voto y la libertad de organización y de oposición derivan en muchos estados de concesiones a las clases inferiores o bien son medios tácticos para controlarlas."⁵⁴

La democracia en América Latina sólo será posible con el desenvolvimiento económico, así como en contrapartida, la democracia es el mínimo de requisitos necesarios para la evolución y el pacifismo interno de tales países.

A mayor ingreso personal, mayor urbanización, mayor educación y mayor población ocupada en la industria, mayores posibilidades de democracia, de libertad y de paz; pues debe recordarse que como se expresó anteriormente, la paz es la libertad tranquila, de acuerdo con el pensamiento de Tácito.

El desarrollo económico constante, con sus consecuencias en el cambio de actitudes mentales, es la garantía mínima de democracia, de libertad y de paz, que puede contener la *fuerte personalidad de los presidentes*.

X. Las atribuciones presidenciales del ejecutivo

Las atribuciones del presidente de la República en el régimen presidencial están extremadamente concentradas en personalidades vigorosas. Los poderes del presidente en el sistema estadounidense son bastante concentrados, pero mucho más en el presidencialismo latinoamericano, con el caudillismo y el militarismo, viejas dolencias latinoamericanas.

Quincy Adams, en su discurso sobre el jubileo de la Constitución sostuvo:

Tal vez no se ha advertido lo suficiente que en la Constitución de los Estados Unidos, las facultades del departamento ejecutivo, que están formal y expresamente concentradas en una sola persona, son mucho más extensas y complicadas que las del departamento legislativo. Las

⁵³ *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press, 1959, pp. 225-230.

⁵⁴ *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York, 1959, pp. 127-128.

disposiciones de la Constitución relativas a este último son las siguientes: Todos los derechos legislativos aquí determinados serán atribuidos a un Congreso de los Estados Unidos, que consistirá en un Senado y una Cámara de Representantes: en tanto que los preceptos relativos a la autoridad del ejecutivo no implican restricciones, ni reservas...

Desde un punto de vista general, en el presidencialismo estadounidense y latinoamericano, las atribuciones del presidente de la República se dividen en cuatro clases, a saber: 1) los negocios extranjeros; 2) la administración del país; 3) la legislación; 4) las facultades de designación.

Son los poderes normales del presidencialismo combinado con el Estado de derecho, que es un Estado de garantías constitucionales, con la protección del individuo frente al mismo Estado mediante los diversos remedios procesales o *writs*. Cuando cae el Estado de derecho y asciende el estado de excepción, desaparecen total o parcialmente las garantías de las personas; estado de excepción que no debe confundirse forzosamente con el estado de sitio.

Lord Bryce, al estudiar las atribuciones presidenciales en los Estados Unidos las enumera de la manera siguiente: 1) el mando del ejército y la marina, al cual se agrega actualmente el de la fuerza aérea, así como la de la milicia de las diversas entidades federativas, cuando es llamada al servicio de la Unión; 2) el derecho de concluir los tratados, de acuerdo y con la aprobación del Senado, que los debe ratificar con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes; 3) el derecho de nombrar a los embajadores y cónsules; los jueces de la Suprema Corte y los restantes funcionarios federales de alta jerarquía, con aprobación del Senado; 4) el derecho de indultar a las personas que cometieran delitos contra los Estados Unidos, salvo en el caso de la responsabilidad política (*impeachment*); 5) el derecho de convocar a las Cámaras del Congreso a sesiones extraordinarias; 6) la facultad de sancionar o de vetar los *bills* del Congreso, el cual podrá sostenerlos con las dos terceras partes de sus votos.

Entre las obligaciones del presidente, el mismo Lord Bryce, señala: 1) la obligación de informar al Congreso sobre la situación del país, proponiendo las medidas necesarias; 2) el deber de comisionar todos los funcionarios de los Estados Unidos y de recibir a los embajadores extranjeros; 3) la obligación de velar la fiel ejecución de las leyes.

La gran arma del Congreso es el juicio de *responsabilidad política* (*impeachment* = acusación), que nunca funcionó correctamente en la realidad, a no ser en el caso reciente del presidente Nixon, que se vio obligado a renunciar, atemorizado por el proceso político del *impeachment*.

Si comparamos las constituciones de los Estados más importantes con los de América Latina, ya sean las de Brasil, México o Argentina, se pue-

den destacar las siguientes atribuciones presidenciales, de acuerdo con sus leyes fundamentales vigentes:

1º) Es el jefe del Estado y de la nación, así como del gobierno, ya que tiene a su cargo la administración general; 2º) Promulga y ejecuta las leyes expedidas por el Congreso, participando también en su formación y teniendo, como ocurre en Brasil, la titularidad de las leyes sobre materia financiera; 3º) Designa a los ministros de la Suprema Corte o del Supremo Tribunal Federal, con aprobación del Senado, así como los magistrados de los tribunales federales; 4º) Otorga indultos y conmuta penas; 5º) Nombra y destituye libremente a los ministros o secretarios de Estado; 6º) Mantiene relaciones con los Estados extranjeros; 7º) Designa a los ministros diplomáticos, embajadores, con el consentimiento del Senado; 8º) Dispone sobre la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los órganos de la administración federal; 9º) Es el comandante en jefe de todas las fuerzas armadas, y dispone de la policía militar o de la guardia nacional; 10) Puede declarar la guerra, previa aprobación del Congreso, o restablecer la paz; 11) Celebra tratados, convenciones o acuerdos internacionales, *ad referendum* del Congreso; 12) Designa a los funcionarios públicos federales y a los oficiales de las fuerzas armadas, proveyendo los empleos de la nación, otorgándoles jubilación, retiro o licencias, de acuerdo con las leyes; 13) Provee y suprime los cargos públicos federales; 14) Nombra al gobernador del Distrito Federal y a los de los Territorios Federales, * y en Brasil también aprueba la designación de los prefectos de los municipios declarados de interés para la seguridad nacional; 15) Declara el estado de sitio en los términos previstos por la ley suprema; 16) Decreta y ejecuta la intervención federal en los Estados o provincias; 17) Convoca al Congreso a sesiones extraordinarias; 18) Inaugura anualmente las sesiones del Congreso y dirige mensajes en ocasión de la apertura de las sesiones legislativas; 19) Participa en la elaboración del presupuesto; 20) Decreta la movilización nacional. Y en Brasil deben destacarse las facultades extraordinarias al presidente de la República por el mencionado artículo 182 de la Carta Fundamental vigente.

Dentro de estos lineamientos se orienta la actividad del presidente, todavía con mayor fuerza en la práctica que en la teoría, ya que la presidencia es desempeñada generalmente por personalidades fuertes y vigorosas, habituadas al trato y al mando de los hombres, en países en permanente crisis política, económica y social, crisis que además se presenta en el mundo entero y en todos los regímenes económicos (incluidos los comunistas), abriendo, sin embargo, zonas de estímulo para nuevas formas de convivencia social.

* Estos territorios desaparecieron en México, por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 1974. N. del E.

XI. *El nuevo presidencialismo brasileño*

El nuevo presidencialismo brasileño fortaleció las prerrogativas del jefe del poder ejecutivo, y es ejercido por el presidente de la República, auxiliado por los ministros de Estado.

El presidente es electo entre los brasileños por nacimiento, mayores de 35 años y en ejercicio de los derechos políticos, por el sufragio de un colegio electoral, en sesión pública y mediante votación nominal.

El colegio electoral está integrado por miembros del Congreso Nacional y por delegados de las asambleas legislativas de los Estados. Por tanto, la designación del presidente es por votación indirecta y no directa como anteriormente. Cada asamblea legislativa nombra tres delegados o más, por cada quinientos mil electores inscritos en la entidad, no pudiendo ninguna representación tener menos de cuatro delegados. Es materia de *ley reglamentaria* la regulación de la composición y del funcionamiento del aludido colegio electoral, y por ello se expidió la Ley reglamentaria número 15, de 13 de agosto de 1973.

El colegio electoral debe reunirse en la sede del Congreso Nacional el 15 de enero del año en que finaliza el mandato presidencial. Será designado presidente electo el candidato que, registrado por partido político, obtiene mayoría absoluta de votos. Si ningún candidato obtiene esa mayoría en la primera votación, los escrutinios serán repetidos, y en el tercero la elección requerirá mayoría simple.

El mandato presidencial es de cinco años, quedando prohibida la reelección.

El presidente tomará posesión en sesión del Congreso Nacional, y si éste no estuviere reunido, ante el Supremo Tribunal Federal, debiendo comprometerse a mantener, defender y cumplir la Constitución, observar las leyes, promover el bien general y sostener la unión, la integridad e independencia de Brasil. Sin embargo, después de transcurridos diez días de la fecha fijada para la toma de posesión, si el presidente o el vicepresidente, salvo causa de fuerza mayor, no hubiesen asumido el cargo, el mismo será declarado vacante por el Congreso Nacional.

El presidente será sustituido por el vicepresidente, en caso de impedimento; pero cuando el cargo se declara vacante, debe hacerse una nueva designación.

El vicepresidente debe sujetarse a las mismas condiciones de elegibilidad previstas para el presidente, pues es designado en la misma forma y su mandato también tiene una duración de cinco años.

El citado vicepresidente tiene como función la de auxiliar al presidente siempre que fuese convocado por el mismo para misiones especiales, además de otras atribuciones que le sean conferidas por una ley reglamentaria.

En el caso de impedimento del presidente o del vicepresidente, o

cuando se declaren vacantes los cargos respectivos, serán llamados sucesivamente al ejercicio de estos cargos, el presidente de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Supremo Tribunal Federal.

Declarados vacantes los cargos de presidente y de vicepresidente se harán nuevas elecciones, 30 días después de la última vacante, y los designados deberán completar los periodos de sus antecesores.

Tanto el presidente como el vicepresidente no podrán ausentarse del país sin licencia del Congreso Nacional, so pena de la pérdida del cargo.

En el fondo, el presidente de la República es actualmente más que un *primus inter pares*, un verdadero *primus solus*, y como principal motor de la vida política del país, a la que impulsa por la fuerza de su personalidad, reforzada por el sistema, debe considerarse también un *primum mobile*.

Lo anterior es evidente si se toma en cuenta que continúan en vigor el Acta Institucional número 5, de diciembre de 1968, y las demás Actas expedidas con anterioridad.

Las actas institucionales han suspendido la vigencia de la Constitución en los aspectos señalados; son, por tanto, leyes constitucionales de primer grado, en un plano superior al de la Constitución, cuando están en conflicto con ella.

También corresponde al presidente, una vez oído el Consejo de la Seguridad Nacional, decretar la cesación de la vigencia de cualquiera de las citadas actas institucionales o de sus disposiciones, cuando sean consideradas innecesarias.

El presidente de la República tiene hoy amplias facultades, más extensas que en el régimen anterior. Especialmente en el procedimiento legislativo su influencia es inmensa, pues la iniciativa de determinados e importantes proyectos de ley, como los que regulan la materia financiera (artículo 57, fracción I, de la Constitución Federal reformada en 1969), le corresponden en forma exclusiva.

Dispone el artículo 81 de la Carta Constitucional vigente:

Artículo 81. Compete privativamente al presidente de la República.

I. Ejercer, con el auxilio de los ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal;

II. Iniciar el proceso legislativo en la forma y en los casos previstos en esta Constitución;

III. Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes, expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución;

IV. Vetar proyectos de ley;

V. Disponer respecto a la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los órganos de la administración federal;

VI. Nombrar y destituir a los ministros de Estado, gobernador del Distrito Federal y los de los Territorios;

VII. Aprobar la designación de los prefectos de los municipios que se declaran de interés para la seguridad nacional;

VIII. Proveer y suprimir los cargos públicos federales;

IX. Mantener relaciones con los Estados extranjeros;

X. Celebrar tratados, convenciones y acuerdos internacionales *ad referendum* del Congreso Nacional;

XI. Declarar la guerra, después de haber sido autorizado por el Congreso Nacional, o sin previa autorización en caso de agresión extranjera en el periodo de receso de las sesiones legislativas;

XII. Hacer la paz, con autorización o *ad referendum* del Congreso Nacional;

XIII. Permitir, en los casos previstos en la ley reglamentaria, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o que permanezcan en él temporalmente;

XIV. Ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas;

XV. Decretar la movilización nacional, total o parcialmente;

XVI. Decretar el estado de sitio;

XVII. Decretar y ejecutar la intervención federal;

XVIII. Autorizar a los brasileños para aceptar pensiones, empleos o comisiones de gobiernos extranjeros;

XIX. Enviar el proyecto de presupuesto al Congreso Nacional;

XX. Presentar anualmente las cuentas relativas al año anterior ante el Congreso Nacional, dentro de los sesenta días siguientes a la apertura de las sesiones legislativas;

XXI. Presentar mensaje al Congreso Nacional en motivo de la apertura de las sesiones legislativas, exponiendo la situación del país y solicitando las providencias que estime necesarias, y

XXII. Conceder indulto y conmutar penas con la audiencia, si se considera necesario, de los órganos instituidos en la ley.

Parágrafo único. El presidente de la República podrá otorgar o delegar las atribuciones mencionadas en las fracciones v, viii, primera parte, xviii y xii de este artículo, al ministro de Estado o a otras autoridades, las cuales observarán los límites establecidos en las delegaciones respectivas.⁵⁵

⁵⁵ Sobre la teoría del proceso legislativo en Brasil, debe consultarse la obra de José Alfonso Da Silva, *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo, 1969.

La Carta Fundamental vigente, en su texto reformado en 1969, también establece el juicio de responsabilidad, cuando se cometen determinados delitos de carácter oficial.

Establece la propia Ley Fundamental:

Artículo 82. Son delitos de responsabilidad los actos del presidente que atentaren contra la Constitución Federal, y especialmente contra:

- I. La existencia de la Unión;
- II. El libre ejercicio del poder legislativo, del poder judicial y de los poderes constitucionales de los Estados;
- III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
- IV. La seguridad interna del país;
- V. La probidad en la administración;
- VI. La ley del presupuesto, y
- VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Parágrafo único. Estos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas del procedimiento y de la sentencia.

Artículo 83. El Presidente, después de que la Cámara de Diputados declare procedente la acusación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, será sometido al juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en los delitos comunes, o ante el Senado Federal, en los de responsabilidad oficial.

1º Declarada la procedencia de la acusación, el presidente quedará suspendido en sus funciones.

2º Si transcurrido el plazo de sesenta días el juicio no estuviere concluido, será archivado el proceso.⁵⁶

Los ministros de Estado son los jefes de los grandes departamentos públicos administrativos de la comunidad nacional.

Los ministros de Estado, auxiliares del presidente de la República, son designados entre los brasileños por nacimiento, mayores de 25 años y en el ejercicio de sus derechos políticos.

Según el artículo 85 de la Carta Fundamental, los ministros tienen las siguientes atribuciones:

Artículo 85. Compete al ministro de Estado, además de las atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes:

- I. Ejercer la orientación, coordinación y supervisión de los órganos y entidades de la administración federal en el área de su competencia, en lo relativo a los acuerdos y decretos suscritos por el presidente;

⁵⁶ Sobre la teoría general del *Impeachment*, debe consultarse a Paulo Brossard de Souza Pinto, *O Impeachment*. Porto Alegre, 1965; Lauro Nogueira, *O Impeachment, Especialmente no Direito Brasileiro*. Fortaleza, 1947.

- II. Expedir instrucciones para la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos;
- III. Presentar al presidente de la República un informe anual de los servicios realizados en el Ministerio, y
- IV. Ejecutar los actos relativos a las atribuciones que le fueron otorgadas o delegadas por el presidente de la República.⁵⁷

XII. Conclusiones

Ha existido siempre en la historia latinoamericana una tendencia al predominio del poder ejecutivo. La forma de gobierno preferida ha sido el presidencialismo de los Estados Unidos aclimatado en nuestros países, que se ha traducido en una extrema concentración de poderes en las manos de los presidentes de la República, personalidades dominantes y fuertes.

Tales personajes agregaron una suma considerable de poderes conferidos por las constituciones, que son más extensos y profundos que las atribuciones otorgadas a los demás poderes constitucionales. Ha existido también una tendencia a la transformación del presidencialismo en caudillo de *mano dura* y una gran inflación constitucional, con sucesivos y nuevos textos constitucionales.

Los mecanismos del estado de sitio y de la intervención acentúan este predominio sin duda alguna visible del presidencialismo, ya que en la actualidad se atribuye una gran importancia al ejecutivo en la solución de los problemas sociales.

La estructura colonial de los países latinoamericanos, los extensos latifundios, el analfabetismo, la plebe campesina muy amplia, la enajenación cultural, su posición de naciones exportadoras de productos agrícolas tropicales y la pobreza y las enfermedades, son las causas de esta patología.

Para corregir esta situación resultan necesarias la industrialización, la universalización de la cultura, el aumento del producto nacional bruto y de los ingresos *per capita*, todo lo cual permitirá la estabilidad económica y, consecuentemente, la estabilidad política, por lo que la democracia política debe tener su fundamentación en la democracia económica y cultural.

Traducción de Héctor Fix-Zamudio

⁵⁷ Con respecto a la reciente legislación constitucional brasileña, consúltese la obra conjunta de Juárez de Oliveira y Marcos Claudio Acquaviva, intitulada: *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ed. Saravia, São Paulo, 1974.