

EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y EL “GOLPISMO” EN LA AMÉRICA LATINA

JUVENTINO V. CASTRO

Profesor del Segundo Curso de Derecho
Constitucional (Garantías y Amparo)
en la Escuela Libre de Derecho de
México.

Cuando las colonias inglesas de América del Norte logran su independencia del imperio británico y forman bajo el nombre de Estados Unidos de América un nuevo país, conservan en gran parte las tradiciones jurídicas del pueblo inglés, y al propio tiempo, introducen modificaciones y estructuras novedosas que separan a la nación recién creada del sistema político-jurídico que regía en los dominios del imperio, del cual se independizan.

Los países latinoamericanos, es bien sabido, toman como modelo la forma de gobierno que adoptan los Estados Unidos de América, y redactan sus constituciones y ajustan su conformación política al modelo norteamericano, primero que se da en este continente bajo un sistema distinto al tradicional.

Resulta, por lo tanto, interesante observar qué formas de gobierno existen en Europa cuando los Estados Unidos de América se independizan, qué cambios se introducen y qué resultados se obtienen —o se soportan— no sólo en el país que estructura una nueva forma de gobierno, sino muy principalmente en los países latinoamericanos que siguen el camino trazado por aquél.

En la Edad Media los países europeos están conformados —cuando han logrado su unificación— alrededor del absolutismo o gobierno de un solo soberano; por lo tanto en una sola persona se reúnen todos los poderes políticos que además normalmente son objeto de sucesión hereditaria. Es verdad que el soberano absoluto reúne, a su alrededor, la fuerza y la autoridad de las iglesias y de la nobleza, que apoyan a dicho soberano bajo la base de obtener privilegios para su clase, los cuales esporádicamente se extienden al pueblo en general o a la pequeña burguesía en lo particular.

Distintas concepciones gubernativas empiezan a resquebrajar este esquema político. Durante el Renacimiento adquiere cierto prestigio el sistema aristocrático —punto intermedio entre monarquía y democracia—, que se asemeja al absolutismo en cuanto proclama una hegemonía en favor de

un grupo elitista, de nobleza hereditaria, que se presenta como el único autorizado y capacitado para gobernar a la población existente dentro de un territorio, pero que se diversifica del sistema contra el cual se enfrenta porque el poder reside, o se pretende que resida, en un grupo más extendido que el que hasta esa fecha era aceptado.

Sin embargo, la aristocracia aún toma para sí las tres ramas tradicionales del poder: la que dicta las leyes, la que vela porque éstas se cumplan y ordena los movimientos de la administración pública, y la que imparte justicia para los casos de controversia respecto a la preminencia de los derechos y los intereses materiales.

No es sino hasta la Revolución Francesa en que diversos pensadores (Montesquieu a la cabeza de ellos) hacen observar que para evitar el abuso del poder, lo conveniente es diferenciar con toda precisión los elementos del poder público en sus ramas legislativa, ejecutiva y judicial; entregar a personas distintas la titularidad de estas fracciones de poder, y finalmente, intentar el equilibrio y la armonía de estas tres ramas mediante atribuciones funcionales que permitan su mutua vigilancia y su nivelación, en forma tal, que en estos juegos de equilibrio nunca una de las ramas del poder derrote o destruya a las otras para evitar el regreso al absolutismo por la concentración, en una sola persona o en un solo grupo, de los tres elementos fundamentales del poder público.

Es así como nace no sólo la teoría de la trilogía de poderes, sino la auténtica repartición del poder en sus tres brazos naturales, pero creando ahora el sistema democrático, o sea, dando al pueblo, en lo general, la posibilidad de elegir representantes suyos que ejerciten las distintas jurisdicciones ahora creadas, o al menos la mayoría de ellas.

Así es como nace el sistema parlamentario, que tiene como característica centrar en un parlamento o asamblea representativa del pueblo la mayor parte del poder, no sólo como facultad de dictar leyes, sino como seno común del cual extraer una serie de ministros que realmente ejerzan el poder ejecutivo, ya sea mediante el sistema de premier o bien el de gabinete, que a su vez equilibra la fuerza auténtica de los partidos políticos.

En este sistema parlamentario, ya hay una diferencia entre jefe de Estado (elemento permanente que, ya sea en monarquías constitucionales o en repúblicas democráticas representativas, se encarga principalmente de encomendar al titular del partido mayoritario, cuando ocurre una grave crisis pública, para que forme un nuevo gobierno que administre al país), y jefe de gobierno que es el que realmente rige administrativamente al país en unión de otros ministros a los cuales encabeza, pero que no es permanente, ya que subsiste en la medida en que el parlamento o asamblea representativa otorgan votos de confianza, o por el contrario los niegan, o efectivamente expiden votos de desconfianza.

El sistema se llama parlamentario, precisamente porque la preminencia está en ese cuerpo colegiado que representa al pueblo al interpretar el sentir de éste, ya en lo general, ya a través de un plebiscito o de un referéndum, que es una llamada directa al pueblo para que éste se manifieste en forma positiva o negativa en una cuestión concreta que intranquiliza al país, o que debe ser resuelta para que éste siga un camino preciso en una situación grave o importante para los intereses nacionales.

Curiosamente —y en forma inversa a la antes examinada— en ocasiones las divergencias entre el parlamento o asamblea y el consejo de ministros o gabinete, puede obligar o permitir a este último el proceder a la disolución del parlamento, llamando directamente al pueblo para que elija nuevos representantes que resolverán la crisis que en un momento dado se planteó.

Todo este sistema, que tiene diversificaciones según el país que lo practica y que no siempre sigue el modelo inglés, es desechado por los Estados Unidos de América y los países latinoamericanos, cuando surgen a la vida independiente.

A la diversificación de atribuciones y funciones del parlamento o asamblea general que existía en Europa, se prefiere un Congreso que únicamente legisla, y que a veces concurre con los otros poderes para actuar en una función no legislativa, pero que jamás tiene la preminencia del modelo europeo.

En cambio el poder ejecutivo toma lineamientos muy especiales, ya que se deposita en una sola persona, generalmente el presidente de la República, y eventualmente en un reducido consejo o junta gubernativa, que no se extrae del congreso o asamblea legislativa, sino que se elige directamente por el pueblo. Se le fija constitucionalmente un periodo preciso dentro del cual debe funcionar, ya sea con reelección o sin ella, y que tiene tanta preminencia como el cuerpo legislativo mismo, ya que es igualmente electo por el pueblo en voto directo o indirecto, en forma tal, que en caso de crisis no está sujeto a votos de confianza o de desconfianza de aquél, porque su poder deriva también directamente del pueblo.

Hay una característica que debe destacarse en este sistema que es llamado presidencialista —en contraste con el parlamentarista al cual se ha estado examinando— y que es fundamental para nuestras conclusiones. En el sistema de gobierno mediante consejo o gabinete, la posibilidad de que en éste se encuentren representados no sólo el partido mayoritario sino otros minoritarios, en un verdadero gobierno de coalición, es real; en cambio el gobierno presidencialista no admite este tratamiento de gran flexibilidad y adaptabilidad, lo cual permitiría a las minorías, o grupos de intereses concretos, tener representación no sólo en el cuerpo legislativo, sino en el de la administración pública.

Por supuesto el presidente electo, al tomar posesión del poder Ejecutivo, ya no representa al partido que lo postuló sino a todo el electorado, pero esto no deja de ser una teorización difícil de plasmarse en muchas situaciones concretas, ya que la falta de pluralismo en su composición impide la valoración en la intimidad del titular de posiciones contrarias y, en ocasiones, hasta contradictorias.

Si bien el tercero de los poderes tiene un gran prestigio moral, porque además de impartir justicia en la forma tradicional igualmente interpreta la Constitución y reprocha conductas contrarias a ella, debe advertirse que se compone de jueces no electos directamente por el pueblo, sino por los otros dos poderes en combinación de decisiones.

En virtud del anterior panorama y entre otras muchas consecuencias de esta diversidad de sistemas examinados, cuando en el sistema europeo tradicional aparece una grave crisis política, social o jurídica que rompe el equilibrio entre los dos poderes fundamentales: legislativo y ejecutivo, con gran flexibilidad, el equilibrio roto puede ser reestructurado cuando el ejecutivo (consejo o gabinete, o directamente el premier o primer ministro) se dirige al parlamento o asamblea, le pide un voto de confianza, y si lo obtiene, significa que la crisis ha concluido. Si no es así, dicho conjunto de ministros se dirige al jefe de Estado a través de quien los encabeza, le presentan su renuncia, y motiva que éste llame al jefe del grupo opositor al otorgamiento del voto de confianza, pidiéndole que forme nuevo gobierno. Si la mayoría no se opone al nuevo gobierno así formado, se insiste, ello significa que el equilibrio y la armonía entre los dos poderes principales ha concluido. Si no es así, se vuelve a intentar el procedimiento seleccionador hasta obtener definitivamente la formación de un gobierno por el partido mayoritario, o bien, la coalición de diversos partidos para obtener la solución satisfactoria.

En el sistema presidencialista de América, y muy especialmente en el latinoamericano no existen, o no han funcionado, estos sistemas de equilibrio en los casos de crisis. El poder ejecutivo no tiene por qué someterse al Congreso en sus decisiones en que utiliza atribuciones propias, y por supuesto, es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Si las fuerzas que auténticamente funcionan en un país en un momento dado, o ciertas minorías con poder efectivo, no logran convencer al titular del poder ejecutivo para que actúe en una forma determinada, no les queda otra salida que el reprimir sus aspiraciones o bien intentar el golpe de Estado, porque no hay previsión efectiva de un sistema de equilibrio en los conflictos que crean estas crisis periódicas.

Por supuesto, debe entenderse que no puede haber confusión entre el fondo mismo de la inconformidad o el anhelo de cambio de estructuras, o de códigos de conducta, que originan una crisis en uno de nuestros países que han adoptado el sistema presidencialista, y el resultado

de la polarización de esas tensiones sociales que se producen en sus territorios, en relación con el sistema político que puede utilizarse para hacer frente a esa crisis, y que, frecuentemente, resulta fallido por las carencias que aparecen en el propio sistema, bajo el criterio mediante el cual lo estamos contemplando.

Reflexionemos ante todo en el hecho de que cuando los países americanos surgen a la vida independiente, realizando sus anhelos de autogobierno y toma libre de decisiones en los asuntos nacionales, hacen un análisis de los sistemas o formas de gobierno bajo los cuales se estructuraron en su vida colonial y, conservando aquello que les parece constructivo, deciden introducir giros en los aspectos que a esos nuevos países o a sus dirigentes les parece que no deben perpetuarse.

En esta forma, el sistema presidencialista supone un anhelo de superación y un cambio para la mejoría. Y debe entenderse que esta meta se alcanzó, y que hasta la fecha es un avance adecuado a nuestras necesidades, la configuración del ejecutivo como un verdadero poder.

Es fácil llegar a esta última conclusión si se advierte que dicho ejecutivo no requiere el partir del apoyo de un cuerpo colegiado, único representante del pueblo, dentro del cual se contempla un juego de intereses, ideologías o metas que alcanzar, que permita cualquiera de los dos movimientos clásicos del parlamentarismo: la encomienda al jefe de un partido mayoritario para que forme gobierno con los elementos que él libremente elija; o bien la constitución de un gabinete en el cual estén representados los distintos partidos mayoritarios, o una coalición de los similares o aliados, que permita la obtención de un voto de confianza del propio parlamento para su reconocimiento o permanencia como titular del ejecutivo.

Es bien sabido que este complejo juego de partidos e intereses políticos, económicos y sociales, no se requiere en el sistema presidencialista, desde el momento en que el pueblo elige directamente —o bajo un sistema de representantes electores en los cuales se advierte su mano—, tanto a los miembros del poder legislativo como al titular del ejecutivo.

Por supuesto que esto debe entenderse como una superación, porque como muchos constitucionalistas lo han expresado con toda claridad, en el presidencialismo se designa no sólo al Congreso sino también a un hombre de confianza de todo el pueblo, para llevar a cabo una dirección política que se supone está concorde con los deseos de sus electores, quienes producen no tanto un voto de confianza, como en el parlamentarismo, sino un voto de designación o de individualización en ese hombre de todas sus aspiraciones.

Contemplada así una de las características fundamentales del presidencialismo, la existencia de situaciones tales como la de que para dictar decretos normativos el presidente de la República requiera el refrendo de

sus secretarios, no es más que un recuerdo o remedo de un sistema de gabinete o consejo de ministros que en puridad no existe en el presidencialismo. Esto es verdad aun en constituciones como la nuestra, por ejemplo, que en su artículo 29 le señala al presidente de la República la necesidad de celebrar acuerdo con un inexistente "Consejo de Ministros", como primer paso en un trámite más complejo para suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

No existiendo ministros, sino simples secretarios del ejecutivo, y no siendo éstos elegidos por el pueblo ni representando ningún partido político, el acuerdo que la disposición constitucional precisada indica no debe entenderse sino como un formalismo que le permitirá al presidente de la República obtener sanos consejos y observaciones precisas, antes de tomar la grave decisión de solicitar la suspensión de garantías constitucionales.

Pero en todo esto no puede verse la posibilidad de votos de confianza o de desaprobación, el juego de intereses políticos, o la colaboración de "poderes" para llegarse a una determinación, ya que todo ocurre dentro del ámbito del propio poder ejecutivo, que sí debe efectuar un acto de colaboración con el legislativo para acordar la suspensión de garantías; y por lo tanto, el presidente escucha a sus secretarios, pero no está obligado ni jurídica ni políticamente a ajustar sus determinaciones a las opiniones de sus colaboradores.

Todo lo anterior, se insiste, representa un intento logrado de equilibrar dos poderes que obtienen sus facultades y atributos, por igual, del pueblo mismo, y en forma directa y no a través de un órgano parlamentario en el cual se centre el verdadero poder determinante.

Pero en el sistema presidencialista, cuando el titular del poder ejecutivo ha sido ya electo y está corriendo su periodo fijo o determinable para el cual se le eligió, puede encontrarse ante problemas políticos, económicos, éticos, de privilegios o de marginación, de cambios exigidos o remoción de obstáculos fundamentales, que pueden no ser captados o admitidos por el propio ejecutivo, creándose así una crisis que en el sistema que estamos examinando aparentemente no tiene solución.

Por supuesto que sí la tiene si el ejecutivo es acertadamente sensible a las auténticas peticiones o aspiraciones del pueblo que lo eligió, y que le permita ir modificando la tendencia política o el sistema de administración pública que desagrada a su pueblo o le impide desarrollarse en la forma deseada.

Pero si este acto de comprensión, de tolerancia o de adaptabilidad no ocurre en un momento dado, el sistema jurídicopolítico del presidencialismo, deja de ser superante para convertirse en una forma rígida de

gobierno, dentro del cual se invierten los papeles tradicionales y no es el pueblo el que ordena a su mandatario, sino el ejecutivo el que impone su criterio al pueblo. La comunicación se rompe, y el sistema no da soluciones a este divorcio.

En la realidad en este distanciamiento los verdaderos grupos de fuerza toman a su cargo —sin que nadie los haya designado representantes de los más altos intereses de la nación el deshacer el enfrentamiento que se ha producido. Con inalterable precisión estos grupos de fuerza real resultan ser los que tienen la fuerza material (militares), los que tienen la fuerza económica (los capitalistas) y los que tienen la fuerza espiritual (las iglesias).

Estos tres grupos se enfrentan o se conjugan —y generalmente ocurre esto último— para decretar la caída del ejecutivo inflexible, y se produce el “golpe de estado”. Se parte de la base de que debe “golpearse”, hasta hacerlo caer, a aquello que no cae por sí mismo. En el parlamentarismo esa caída automática deriva del hecho de que el primer ministro o gabinete ya no cuenta con la confianza del pueblo, a través del parlamento.

Por supuesto dicho “golpe” significa el rompimiento del orden constitucional, no sólo porque se contradicen las previsiones de la Constitución respecto a la forma de ejercer el poder, sino además porque normalmente en ese documento fundamental no se prevé, bajo el sistema presidencialista, acciones o procedimientos para resolver el distanciamiento entre el pueblo o clases de él que exigen un cambio, y el titular del poder ejecutivo, que prefiere conservar un estado de cosas que a él le parece satisfactorio.

Los otros dos poderes, que deberían realizar el entendimiento o equilibrio, bajo este sistema no pueden intervenir porque el texto constitucional no les otorga funciones específicas en estas hipótesis, o lo hace en una forma tan vaga y genérica que no resultan eficaces para resolver la crisis política que se ha planteado en un momento dado.

Resulta menos dificultoso escudriñar en las razones jurídicopolíticas que motivan el “golpismo” en nuestras repúblicas latinoamericanas, que evidentemente según lo hemos hecho notar tiene profundas causas sociales, económicas, políticas, ideológicas y de temperamento —y que se complementan por la estructura constitucional de ellas—, que el proponer soluciones prácticas para al menos disminuir la frecuencia con la cual ocurren tales golpes de Estado.

Afirmamos lo anterior porque es evidente que “parlamentarismo” y “presidencialismo” no son sistemas ideados en una mesa de gabinete por los estudiosos de estas cuestiones, sino verdaderas vivencias de los pueblos al buscar los caminos que les permitan operar los problemas a los cuales se enfrentan, pero en una *praxis* en ocasiones ingeniosa y en la mayor parte de los casos angustiosa y sacrificada.

De cualquier manera, aparece como desencadenante para los factores reales de la dinámica de los pueblos, la puntualización de los observadores respecto a ciertas cuestiones que favorecen o inclinan los acontecimientos, a virtud de una estructura jurídica especial que se adopta por una colectividad humana, y que al permitir comprender las causas de un fenómeno, inclina a los individuos a una proclividad natural.

Bajo estas reflexiones, ocurre concluir que en el sistema presidencialista deben introducirse algunas instituciones que permitan influir en ciertos casos sobre el titular del poder ejecutivo en forma tal que no se requiera “golpearlo”, sino ajustarlo a las necesidades sociales, políticas, económicas y jurídicas de sus representados en un momento dado.

Desde luego que ocurre pensar que en casos de crisis el propio poder ejecutivo debería hacer apelaciones al pueblo, mediante *plebiscitos* y *referenda* que le permitieran captar concretamente qué es lo que el pueblo desea, y no simplemente qué es lo que los representantes legislativos del pueblo desean.

La consulta directa mediante el voto popular, para la aprobación o desaprobación de la conducta política del ejecutivo, o su especie de plebiscito como lo es el *referéndum*, en el cual se plantea simple y sencillamente una aceptación o rechazo a una cuestión política concreta, núcleo productor de una crisis, parece ser un elemento que de ninguna manera puede considerarse perteneciente al sistema parlamentario o al presidencialista, sino más bien el uso inteligente a la apelación popular, como forma de evitar interpretaciones interesadas del sentir de la colectividad, cuando ésta pueda expresarse directamente y sin necesidad de intermediarios.

Esta primera sugerencia podría ser considerada como la solución “directa” del defecto de “acartonamiento” del poder ejecutivo en el sistema presidencialista, sin necesidad de hacer intervenir a cualquier otro poder político.

Sin embargo, es también de imaginarse que frente a un procedimiento excepcional debiera adoptarse un sistema institucional —de juego de poderes—, que permitiera igualmente resolver una crisis bajo bases formales, relegando el procedimiento plebiscitario a situaciones más graves y más urgentes.

Si el ejecutivo en el sistema presidencialista pudiera en una situación dada ser presionado y obligado por un parlamento, una asamblea o un congreso general, en realidad lo único que se estaría obteniendo sería hacer retroceder este último sistema al parlamentarismo tradicional.

Por ello, y dentro de un sistema de juego armónico y equilibrado de poderes, la única solución institucional, en nuestro concepto, es la intervención del tercero de los poderes al cual nunca se le ha dado —o probablemente no se le ha querido dar— una intervención de carácter político

evidente. Mucho se ha discutido, precisamente por estas razones, si el poder judicial es un verdadero poder político, o si en realidad la trilogía montesquiana se traduce en el fondo en un dualismo encubierto y, por lo tanto, no manifestado abiertamente.

Dentro del planteamiento a que nos han llevado nuestras reflexiones parecería que más que perfeccionar al sistema presidencialista estamos desbrozando al “judicialismo”, o “gobierno de los jueces”, que se diversifica, por tanto, como el tercero y último de los sistemas al lado del “parlamentarismo” y del “presidencialismo”.

En efecto, el “judicialismo” vendría a ser la intervención del poder judicial ya sea para resolver las elecciones o designaciones de las autoridades, declarándose la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichas elecciones o designaciones, como forma de declarar la legitimidad de la autoridad; ya sea —como ahora se propone— para indicar al poder legislativo la inconstitucionalidad de las leyes que haya emitido, y al poder ejecutivo la inconstitucionalidad de los procedimientos administrativos que utiliza, señalando la actuación que debe seguirse en el futuro.

Pero para que esto resulte un sistema de verdadero equilibrio y no la creación de un “superpoder”, habría que regular limitativamente esos casos de crisis nacional por la política que sigue el ejecutivo en una situación dada, que permitiría el ejercicio de una acción ante el poder judicial por el poder legislativo que plantea la crisis nacional, y dentro del proceso constitucional así incoado escucharse, con la celeridad que requiere un procedimiento de esta especie, las razones y argumentos del poder ejecutivo en relación a la demanda del legislativo.

De ninguna manera estamos planteando una sugerencia de modificación a nuestros sistemas constitucionales. Simplemente pretendemos exponer los posibles cauces que en el futuro podrán seguirse para evitar un “golpismo” que padecen nuestros pueblos y que alarma a nuestra colectividad.

Es evidente, en nuestro concepto, si el “judicialismo” llegara a imponerse en la forma que hemos planteado o en cualquiera otra similar, la necesidad de que los miembros del más alto organismo del poder judicial sean electos directamente por el pueblo, como forma de avalar que ciertos órganos del Estado —electos por el pueblo mismo— se encuentran legitimados para señalar causas graves de desajuste a otros órganos igualmente electos por el pueblo. En la forma que actualmente se designa a los miembros más destacados del poder judicial, sin la intervención directa de los electores, el “judicialismo” resultaría, al menos, incongruente.

La observación de las razones por las cuales se producen los golpes de Estado contra los ejecutivos de los países latinoamericanos, no debe menguarse en nuestro concepto por el hecho de que las soluciones propuestas resulten insatisfactorias o peligrosas. Lo importante es llegar a la conclu-

sión de que o se perfecciona nuestro sistema presidencialista en los aspectos que hemos señalado y en otros igualmente interesantes, o habrá que desembocar en otras *formas de gobierno* que superen los graves acontecimientos que se están produciendo en nuestras repúblicas.