

III. DERECHO POLÍTICO IBEROAMERICANO

**LOS VAIVENES DEL
CONSTITUCIONALISMO
LATINOAMERICANO EN LAS
ÚLTIMAS DÉCADAS**

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

LOS VAIVENES DEL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS¹

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

I

Hace treinta y nueve años se fundó el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, por iniciativa de un grupo selecto de constitucionalistas argentinos y mexicanos. La iniciativa partió de Jorge R. Vanossi, con el decidido apoyo de Humberto Quiroga Lavié, y participaron en ella Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Rolando Tamayo y Salmorán². Lo fue el 22 mayo de 1974 en la ciudad de Buenos Aires, cuando todo nuestro continente —o casi todo— estaba cubierto de dictaduras militares. Mérito grande de los juristas platenses de haber dado ese paso audaz y mayor aun el de sus colegas mexicanos al aceptar el reto que en ese momento se les planteaba.

Al grupo inicial se sumaron al poco tiempo, otros académicos de diversos países de la región. En la presidencia del Instituto se colocó al maestro Héctor Fix-Zamudio, que lo lideró durante varios años y como secretario general ejecutivo, a Jorge Carpizo, fallecido hace unos meses. El XI Congreso Iberoamericano que hoy nos convoca, rompiendo todo precedente, lleva el nombre egregio de Jorge Carpizo, en reconocimiento a su terca y constante dedicación a nuestro

¹ Ponencia principal en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Tucumán, 17-19 de septiembre de 2013). El Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Político agradece al autor la posibilidad de publicar este texto, que por su relevancia consideramos del máximo interés para esta sección de la Revista.

² La reunión inicial se llevó a cabo en un almuerzo en el Club Hípico Argentino, un día domingo, según comunicación epistolar de Jorge R. Vanossi. La formalización vino días después, con las adhesiones de otros colegas, en fecha que aparece en el documento fundacional.

Instituto, durante los 38 años que le dedicó en vida. Rinde así homenaje no solo al ejecutivo, sino también al académico y al amigo entrañable.

Para quienes estuvimos desde un inicio en esta aventura —no puedo llamarla de otro modo— fue todo una incógnita lo que podía suceder. Sin saberlo, estábamos al final de una cuenta regresiva de dictaduras y *ad portas* de una nueva época, cuyos lineamientos no imaginábamos del todo. Hoy, a la distancia, el recorrido es enorme, y conviene reflexionar un poco sobre lo que ha pasado y a donde hemos llegado. Y los nuevos escenarios en los que nos toca vivir. Con esa idea germinal, se llevó a cabo en México en agosto de 1975, el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, que significó el inicio de las actividades públicas del novel Instituto, así como el de una comunidad constitucional latinoamericana, que no solo se ha afirmado en estos años, sino que se ha extendido enormemente. Repárese en el hecho de que el nombre originario del Congreso estaba referido a «Latinoamérica». Entonces, como sabemos, España vivía bajo una dictadura (Franco) e igual lo estaba Portugal: el régimen de Oliveira Salazar, continuado por Marcelo Caetano, acababa de ser derribado por un movimiento militar (la Revolución de los Claveles) del que no se sabía a dónde iba a parar. Además, había cierto nivel de desconfianza hacia los que fueron los grandes imperios del siglo XVI, que conquistaron y formaron lo que luego serían las actuales naciones de nuestro continente. O de nuestra América, como solía decir Martí. Luego cambió esa perspectiva, y se optó por dar el nombre de «iberoamericano» a los congresos que lo sucedieron con la incorporación de los países ibéricos, de los que es continuación el que hoy nos reúne. La idea que se barajó en los inicios es que estos encuentros se llevaran a cabo cada cuatro o cinco años (el último de los cuales se celebró en Lima en septiembre de 2009) lo cual hemos cumplido con cierta flexibilidad. A ello han contribuido nuestros países, unos más que otros, pero sobre todo México, por las enormes facilidades y apoyo que nos ha prestado, como lo atestigua el hecho de que luego del maestro Fix-Zamudio dejara la presidencia, lo han seguido en el cargo dos colegas mexicanos: Jorge Carpizo y ahora Diego Valadés.

Estimo, pues, que como el próximo año se celebrarán los cuarenta años del Instituto, debemos rememorarlos todos, no necesariamente en un congreso iberoamericano, sino en encuentros regionales o locales, como varios de los que se han reunido en los últimos años, no solo en México, sino en la Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Chile, etc. En estos cuarenta años son muchos los colegas de la primera hora que no nos acompañan hoy en día. Recordemos a Jorge Carpizo, y para no alargar demasiado la lista, menciono tan solo a los colegas argentinos Germán J. Bidart Campos, Pedro José Frías, Guillermo Becerra Ferrer, Mario Justo López, entre otros.

En el pasado, hubo constitucionalistas destacados en nuestros países, que no solo intercambiaban libros y correspondencia, sino que asistían a eventos a los que eran invitados. Figuras relevantes como Emilio Rabasa, los Jiménez de Aréchaga, Pontes de Miranda, Carlos Sánchez Viamonte, Rafael Bielsa, eran ampliamente conocidos y sus obras circulaban entre nosotros. Algunos de ellos mantuvieron entre sí contactos personales y sobre todo epistolares. Esta riqueza de las cartas que antes existía, se ha ido extinguiendo poco a poco, pues el mundo del internet ha puesto en uso los correos electrónicos, que permiten la velocidad en el contacto, pero que propicia misivas cortas, entrecortadas y en veces como consecuencia de ello, un aligeramiento del lenguaje que trae consigo la deformación y la pobreza de la expresión.

Pero todo esto, como decía, eran gestos o eventos pequeños, aislados, muy meritorios en función de las épocas, en donde las distancias eran grandes y todavía no habían sido acortadas por el avión. Por el contrario, el movimiento que nace tímidamente en Buenos Aires en 1974 y se asienta en México en 1975, ha creado, con los años, una verdadera comunidad constitucional latinoamericana que antes no existía, que se conoce personalmente entre sí, que saben lo que se produce en otras partes, y que con relativa frecuencia se encuentran en eventos de índole académica, alternando igualmente con colegas españoles e italianos. Lo cual, es decididamente nuevo y enriquecedor.

Sin embargo, hay países en la región en los cuales nuestro Instituto no ha llegado. Son pocos, felizmente, pero son. Pero precisamente estamos empeñados en esa tarea. Una similar es entrar en contacto con grupos fuera del ámbito iberoamericano, que tengan interés en nuestra temática y en nuestros problemas, y eso explica que se haya aprobado la existencia de secciones fuera de nuestro ámbito geográfico, como son la italiana y la norteamericana, y estén otras en vías de formación. El requisito, por cierto, es que sean académicos que conozcan y tengan contacto e interés con lo nuestro, pues ese es precisamente lo que nos une. Pienso de esta manera, que al mismo tiempo que nos asentábamos en nuestro propio terreno, buscábamos extendernos a otros ámbitos, lo cual se ha hecho en forma pausada y progresiva. Y con la idea-fuerza que nos guía: contribuir a la expansión y consolidación de la vida y el estudio constitucional de nuestros países.

II

El constitucionalismo fue, sin lugar a dudas, nuestro objetivo al crearnos como entidad dedicada a su cultivo. Pero no cualquiera de ellos, sino el que viene de la mejor tradición liberal europea, enriquecida por los aportes america-

nos, tanto de los Estados Unidos como de nuestra propia Latinoamérica. Por tanto, ese era nuestro afán. Pero curiosamente, el régimen constitucional, entendido valorativamente y no en forma neutra, casi no existía en nuestras tierras. Se daba, si se quiere, un deseo o una pretensión, más que una realidad. Los golpes de Estado y los gobiernos militares, con distinta connotación, cubrían prácticamente toda la región. Un país con una gran tradición democrática, como es el caso de Chile, había caído con el golpe de Pinochet en 1973, es decir, un poco antes de que nos constituyésemos. El caso de Cuba era especial, y ya para entonces eran más las desilusiones que despertaba que los entusiasmos. Sobre todo por su subordinación y vasallaje ante la entonces poderosa URSS. El mismo México era también singular: formas sólidas y respetuosas, pero un partido hegemónico que duró mucho. Estábamos pues, luchando contra la corriente, pero el tiempo nos dio la razón. Apostamos por lo que no existía, y a la larga no nos sentimos defraudados. Sería demasiado necio decir que contribuimos a ese cambio, sino más bien que estuvimos ahí para apoyarlo, muy modestamente, por cierto. Y hoy felizmente las cosas son distintas.

III

Lo anterior es válido desde un punto de vista político, ya que la Constitución reposa en un mundo político, que se mueve con cierta autonomía con respecto al mundo social y económico. Pero ésta es la acepción clásica de Constitución, y así se entiende aun ahora. Se habla, pues, de una constitución democrática y de una democracia constitucional. Y ese ha sido el paradigma.

Lo que ha sucedido, sobre todo en el período de entreguerras, es un cambio cualitativo en el mundo político, que se ha movido hacia otros fines y con horizontes distintos. Así, el concepto de democracia ha querido extenderse al mundo económico y social y se ha hablado de democracia económica o democracia económico-social o social a secas. Con eso se ha querido conectar el constitucionalismo no solo con el desarrollo, sino con la existencia de una sociedad igualitaria y de un bienestar mínimo, en donde las carencias de lo elemental no existan o se den en proporciones razonables. Este signo de los tiempos se agudiza sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, e influye mucho en la importancia que ahora se dan a cierto tipo de índices que se consideran básicos: la nutrición, la salud, el alfabetismo, la mortandad infantil, la educación, el ingreso per cápita, etc. Y que a la larga muestra una desigualdad de ingresos y de satisfacciones de grandes capas de la población.

Se sostiene entonces que mientras no exista un mínimo de bienestar y de goce de bienes materiales, no puede darse un régimen constitucional y democrático duradero, lo cual no siempre es exacto. Pero dentro de un modelo que aspira a realizar una democracia en un marco constitucional, el bienestar de su población, sin lugar a dudas, garantiza o en todo caso ayuda a una mayor permanencia de un sistema democrático y constitucional. Y fomenta la confianza en él.

A fin de afrontar este problema —que siempre existió pero del que solo se tomó conciencia a partir de las secuelas que dejó la Revolución industrial— es que surgieron corrientes que implicaban un nuevo modelo de vida política o si se quiere, una nueva concepción democrática y constitucional. El gran experimento en este sentido fue el soviético, que nacido en 1917 duró muchas décadas, hasta que colapsó poco antes de que finalizara el siglo XX. En paralelo, las democracias clásicas occidentales intentaron otras vías de perfeccionamiento en el conocido Estado social o Estado de bienestar, que si bien tienen orígenes distintos, a la larga convergen en la misma dirección. Y ambos se desarrollaron en el siglo XX y aun antes.

La gran discusión de los años sesenta y setenta del siglo pasado, era definir cuál era la verdadera democracia y por tanto en donde debería asentarse el verdadero constitucionalismo (democracias occidentales versus democracias populares). Esto se extendió al campo concreto de los derechos humanos, en donde el debate se polarizó en dos bandos, en donde cada uno reclamaba el privilegio de defender los auténticos o los importantes: los civiles y políticos, por un lado; y los económicos, sociales y culturales, por otro. Este debate fue fructífero y sigue siendo de interés, pero no ha sido cerrado pese a la declaración de las Naciones Unidas, en el sentido de que todos ellos son de igual categoría: lo son en teoría, pero no en la práctica. Pero al haber desaparecido el mundo bipolar y la guerra fría, ha perdido la virulencia de antaño.

Y con esto volvemos al punto de partida: y es saber si el constitucionalismo necesita la democracia política y también la democracia económica o social. Por mi parte, diré que me resulta difícil hablar de democracia económica o social, pues entiendo que son términos extrapolados y mal empleados. Más vale reconocer nuestra realidad, que han descrito muy bien los sociólogos y economistas en relación con nuestro mundo: lleno de desigualdades, riqueza mal distribuida, ingresos por cápita discretos y dispares, ausencia o malos servicios de salud, de educación, explosión demográfica que a veces vuelve inútil todo proyecto, etc. Pero es indudable que con una base social y política más compensada y menos desigual, la democracia política y el constitucionalismo florecen mejor y tienen más posibilidad de sostenerse y afinar rumbos. Es decir, el concepto clásico de «democracia» sigue siendo válido, pero su adecuado funcionamiento requiere de

ciertos supuestos. Que, sin ser indispensables, son de gran relevancia y eventualmente podrían ser condicionantes.

En estos años han pasado muchas cosas en nuestros países, pero en forma desigual. Hubo la década perdida de los 80, los años mejores de los 90 y el malestar de la crisis mundial que nos llegó a poco de iniciado el nuevo siglo y se exteriorizó el 2008. No ha habido una correspondencia entre los niveles económicos y las estructuras políticas, sino muy ocasionalmente. Pero en contraste llegamos al siglo XXI con una mayoría muy notoria de democracias representativas en nuestro continente. Pero también con sus peculiaridades.

IV

Si volvemos al inicio, esto es, a los años setenta, vemos que a nivel político se ha avanzado considerablemente. Esto coincidió con la llamada «tercera ola» por el politólogo Huntington, quien celebró el retorno a la democracia en los países de América Latina, pero sin llegar a los extremos triunfalistas de Fukiyama. Esta «tercera ola» fue exitosa en casi todas partes. En México, por ejemplo, se avanzó hacia una democratización del sistema que lo hizo más transparente y democrático; volvieron las democracias con mayor representatividad en Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador, etc. El caso de Cuba sigue siendo singular, si bien el retiro oficial de Fidel Castro ha hecho mejorar las relaciones con su entorno y ha permitido una cierta liberalización que avanza lentamente. Favorecido por la caída de la URSS en 1991, sumida en una gran crisis política, que en cierto sentido arrastra hasta ahora.

En estos años ha habido ciertos avances de los que señalamos algunos: el crecimiento de la población electoral, pues son menos los impedimentos del voto y se exige menor edad que antes (por lo general 18 años, aun cuando algunos países como Cuba exigen solo 16 años) mayor transparencia en el manejo económico, afirmación de la jurisdicción constitucional expresada en dos fenómenos: el afianzamiento de los procesos constitucionales y de la magistratura, sea la común o la especializada (en estos casos, llegando incluso a la creación de cortes o tribunales constitucionales, que en la actualidad son siete en América Latina: el último, creado en 2010 está en funciones en la República Dominicana) reformas del Estado, entre otros.

A esto se agrega la discusión y aprobación de nuevos textos constitucionales, y la renovación de los dos más antiguos: el de México, vigente desde 1917, pero con innumerables reformas, y el de Argentina, desde 1853, pero con una muy importante revisión en 1994. Además, se han introducido otras innovaciones o

mejor dicho se han agudizado, como son los elementos parlamentarios en nuestros clásicos modelos presidenciales, contra los cuales se ha luchado denodadamente, pero sin éxito. El hiper-presidencialismo más que el presidencialismo, sigue siendo nuestro gran problema.

Aspectos importantes son haber reconocido que al lado de nuestro legado hispánico (y europeo) e indígena o vernacular, presente en unos países más que en otros, tenemos también ingredientes orientales —de origen chino y japonés— así como africanos, sobre todo en el Brasil y en algunos países del Caribe.

En síntesis, más allá de las carencias o faltantes en el orden económico, es obvio que a nivel de reconocimiento social, racial y cultural, y sobre todo político, se ha avanzado enormemente, en especial en los últimos tiempos.

A esto debe agregarse un fenómeno nuevo que no está en la agenda. Y es la presencia de la «globalización» (término creado en la década de los sesenta) que empezó siendo únicamente económica, pero que ha ido ingresando lentamente a otros campos. Caída la Unión Soviética, con lo cual nacieron nuevos países libres de toda tutela, «modernizada» la China —comunista en lo político pero capitalista en lo económico— formado el bloque europeo, el mundo ha cambiado muy sustantivamente, en donde la globalización ha traído muchos avances, mucha transparencia, pero también ha acentuado las desigualdades. Frente a ella, los países menos desarrollados han adoptado diversas medidas para poder negociar en este nuevo entorno y no ser avasallado por él. Y en eso estamos todavía. Este panorama es muy interesante, pero no deja de tener sus bemoles.

V

En el plano constitucional se dan cuatro fenómenos que debemos considerar: primero es el problema de la reelección presidencial; el segundo es la introducción de la segunda vuelta (*ballotage*) en nuestros sistemas electorales; el tercero la unión de gobernantes —y también de países— en busca de una nueva política que tenga un alcance regional. Y la cuarta, el auge de los derechos humanos en cuanto *desideratum*, consagrados a nivel constitucional y su defensa, tanto a nivel interno como supranacional. Todos ellos tienen un inicio que se remonta a algo más de treinta años.

La reelección presidencial es uno de los temas recurrentes en nuestra América. Viene de antiguo, pero en un sistema presidencial aparece en realidad solo con la Constitución norteamericana de 1787, limitada a una sola reelección, ejemplo fijado por Washington que fue respetado por los que lo sucedieron. Solo Roosevelt, aprovechando la coyuntura y de que no existía prohibición expresa,

se reeligió cuatro veces respaldado en su éxito con la política del *new deal* (1933-1945). Esto motivó que se prohibiera por expresa enmienda constitucional de 1951 y desde entonces ha sido respetada.

En la América Latina la reelección apareció en un primer momento en el siglo XIX, pero luego llegó a limitarse y con diversas modalidades llega hasta hoy, con los matices que señalamos más adelante. En realidad, el siglo XIX fue en la América Latina, por lo menos hasta la década de 1860, de gobiernos inestables, crisis económicas, caudillos, guerras civiles e internacionales, en donde la conquista del poder era algo normal. Recién en México, con la Constitución sancionada en Querétaro en 1917, tras la amarga experiencia de Porfirio Díaz —treinta y cinco años en el poder, directa o indirectamente— se aprobó el principio de no reelección en forma absoluta. Y desde entonces fue respetado, pero no necesariamente en forma terminante, como es el caso mexicano, sino prohibiendo la reelección inmediata. Y esta fórmula prosperó con algunas variantes, como fue el caso de Venezuela bajo su Constitución de 1961, en la cual había que esperar dos períodos para poder postular a la presidencia. Lo hizo Carlos Andrés Pérez y luego Rafael Caldera, que afrontó la crisis de los partidos que venía desde atrás, y que abrió la puerta al «chavismo».

Pero esta sana costumbre empezó a cambiar a partir del ejemplo de Fujimori en el Perú. Luego del autogolpe que propició en 1992 —al estilo de Bordaberry en el Uruguay, pero con éxito— engrdeído por el apoyo popular de que gozaba, hizo aprobar una nueva Constitución en 1993 —que con cambios sigue vigente— en donde permitió la reelección presidencial inmediata. Pero por diversos artilugios legales, postuló por tercera vez en el año 2000. Es decir, fue elegido tres veces presidente en forma consecutiva: 1990, 1995 y 2000. Su último período, como sabemos, no lo llegó a concluir y duró solo unos meses. Pero lo importante es que a partir de aquí una fuerte tradición constitucional peruana y de gran parte de nuestra América, se quebró. El ejemplo de Fujimori fue a la larga funesto.

Sobre la base de esta novedad, la idea de la reelección empezó a cundir por nuestra región. Así en los casos de Uribe (Colombia), Cardoso y Lula Da Silva (Brasil), Chávez (Venezuela), Menem y los Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia) a los que se suma los propósitos reeleccionistas que aspira Humala en el Perú, no tanto él directamente, sino su esposa Nadine Heredia, que ha empezado a mostrar una fase parecida a Evita Perón —dávivas y populismo con apoyo estatal— pero sin el encanto de la lideresa argentina.

Hay casos interesantes que destacar: por un lado, gobernantes que no han querido ir más allá de dos períodos (caso Cardoso y Lula Da Silva) y que se han contentado con solo una reelección inmediata. U otros como Tabaré Vázquez,

en el Uruguay, que rechazó expresamente una reelección que le ofrecían en bandeja. Pero las ambiciones de Uribe fueron bloqueadas por una decisión histórica de la Corte Constitucional de Colombia, que por cierto acató, pues pretendía quedarse un tercer período. El caso de Manuel Zelaya en Honduras es peculiar. Quiso forzar una reelección prohibida, pero fue depuesto militarmente y de inmediato.

Ahora bien, reflexionando sobre la figura de la reelección inmediata, que es nueva entre nosotros, hay que señalar que en sí misma no es buena ni es mala. Si se impuso la no reelección fue porque se consideraba que era una forma de impedir que los caudillos se perpetuasen en el poder, teniendo a la vista los excesos del siglo XIX. Pero en los regímenes parlamentarios existe sin problemas, porque la estructura del poder es otra. Así, conocemos jefes de gobierno europeos (con distintos nombres como Premier o Canciller) que duran varios años y el país no se altera ni sufre las consecuencias políticas de esta permanencia. Pero la situación es distinta en los países de corte presidencial, como son los de América Latina.

Una situación particular presenta el presidencialismo de los Estados Unidos, en donde se permite la reelección por una sola vez: o sea, siendo el período presidencial de cuatro años, se puede aspirar a un total de ocho. Generalmente, los presidentes terminan siendo reelectos, pero no siempre sucede así, como fue el caso de Jimmy Carter. Pero el mundo norteamericano es diferente al nuestro, pues tiene elementos característicos que no se dan entre nosotros. Algunos de ellos son: a) nunca en su historia ha habido un golpe de Estado, b) todos los presidentes han sido civiles, y si hubo militares (caso Eisenhower) eran retirados, c) se ha respetado el principio de la alternancia, d) existen poderes que controlan al Presidente y que son independientes, como es el caso del Congreso y del Poder Judicial, y e) su estructura federal permite que los problemas del día a día lo resuelvan los Estados, pues cada uno de ellos replica, a nivel local, la estructura del poder federal. Aun así, el caso excepcional de Roosevelt no se ha repetido ni podrá volver a repetirse.

Tomando como referencia a este país, puede desprenderse que cuando adicionalmente existe una clase política madura y una opinión política vigilante, la reelección inmediata puede no constituir un peligro. Pero sin olvidar que la alternancia es clave para el funcionamiento de una democracia constitucional, y requisito para que los demás aparatos del poder funcionen. Así, podemos traer a colación el caso ejemplar de Uribe en Colombia y de Cardozo y Lula Da Silva en el Brasil, en donde sus reelecciones no pervirtieron el sistema ni lo vaciaron de contenido. Pero estas son excepciones que no siempre se repiten y quizá todavía

no tengamos la suficiente madurez política como para poder aceptarlo. Pero en ningún caso se debe permitir, pienso yo, más de dos períodos consecutivos.

Pero al lado de los casos de Colombia y el Brasil, que son de excepción, tenemos otros que demuestran lo contrario: es decir, han incurrido en un fraude a la Constitución, pues sirviéndose de los modales y formas democráticas, la han pervertido y se reeligen cada vez que pueden, e incluso lo hacen a través de modificaciones constitucionales. El ejemplo, pues, partió de Fujimori, que hoy está en la cárcel luego de una severa condena (si bien se está deteriorando por un cáncer que avanza lentamente). Lo que ha seguido es conocido: Chávez ha estado 14 años en el poder y ha sido sucedido por quien él mismo designó; Evo Morales tiene 7 años y va a la reelección, Correa acabará en 2017 luego de doce años en el poder; si bien ha anunciado que tras acabar este tercer período, se retirará de la política y se irá a vivir a Bélgica (lo que anoto en mi agenda para ver si realmente lo hace). Y sin olvidar el caso argentino: Menem quien estuvo diez años en la presidencia (1989-1999) y que acaba de ser condenado judicialmente, y los Kirchner.

El problema de la reelección presidencial es siempre complicado, pues como es sabido, el ejercicio del poder desgasta, más aun si se trata de períodos largos, y ésta es una constante histórica. ¿Qué se puede hacer en esta situación? Ha habido presidentes que han acabado con un nivel muy bajo de aceptación, pero con el tiempo, las aguas vuelven a su nivel y es probable que el ex presidente vuelva a la arena política y a la más alta magistratura. La solución es muy sencilla en el caso de Cuba: eliminar a la oposición por todos los medios, crear un cordón migratorio en la Isla, expropiar todo esfuerzo que no coincida con lo suyo, hacerse de todo el aparato productivo, eliminar la prensa creando una que sea incondicional, bloquear las noticias del exterior y crear una administración servil. Solo así se explica la permanencia de un régimen instaurado en 1959, que es hoy anacrónico y vetusto. Y lo que ha sucedido en Cuba es que desaparecida la URSS en 1991, tuvo que abrirse a otros caminos y con los años ha producido una apertura hacia el exterior, que ya sabemos cómo acabará.

Pero en países más grandes, con una población notoriamente superior, el simple uso de la fuerza o el control de todos los medios —de información y de producción— no siempre es posible. No queda más remedio que el amedrentamiento, por un lado, y por otro el populismo, o sea regalar a manos llenas lo básico que necesita la población, de manera tal que a la larga, por temor a perder lo que tienen, la población termina aceptando al gobierno de turno. Ya no se recurre, como antaño, a los burdos fraudes electorales —como era habitual en las épocas de oro del PRI en México— sino a la manipulación de las masas, a las que sutilmente se chantajea, como sucede de manera especial en Venezuela y en

la Argentina de los Kirchner (un período total de diez años que pugnan por alargarlo aun más, a los que habría que sumar el populismo errático de Menem).

Es obvio, pues, que el mantenimiento de la reelección indefinida, es solo posible con manipulación, populismo y chantajes. No hay otra explicación, por lo menos en nuestro presidencialismo latinoamericano y teniendo a la vista las lecciones recientes de la realidad.

Otro tema nuevo pero recurrente, es la introducción de la segunda vuelta electoral como vía de legitimación, pero solo para el Poder Ejecutivo. Si bien con antecedentes en el Medioevo, en nuestra América aparece a mediados del siglo XX, pero se formaliza y crea corriente de opinión en 1979, pues ese año lo tienen Costa Rica, Ecuador y el Perú. Este fenómeno generalmente iba de la mano con la reelección presidencial y tenía su inspiración más cercana en el modelo político de la Quinta República francesa, si bien en forma bastante libre. Hoy la practican Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Naturalmente existen variantes que permiten ganar con menos del 50% de los votos (Argentina, Costa Rica, Ecuador, etc.).

Uno de los motivos que sustentó su introducción y sobre todo su rápida aceptación en un período relativamente corto, es que ello aseguraba o mejor, afianzaba la figura del Presidente de la República y le daba una mayor legitimidad para poder gobernar y acabar su período. Razones de carácter simbólico, si se quiere, pero la experiencia demuestra que la incorporación de la segunda vuelta no ha mejorado la gobernabilidad y que a veces ha tenido resultados contraproducentes.

Otro aspecto importante es la globalización, que avanza considerablemente en la medida que los dos polos de poder del período de la guerra fría ya no existen y se ha entrado, por así decirlo, en un mercado libre o relativamente libre, pero de carácter mundial. Empezando por el mundo de la informática, las barreras de información se han roto y también las del comercio, con lo cual se agiliza la economía, pero también se agudizan sus contradicciones. Y todo esto incide en el aparato constitucional, pues al internacionalizarse todo, el Estado tiene que replantear sus metas y sus poderes. El mundo globalizado ha achicado enormemente la soberanía de los Estados y por tanto su capacidad de accionar. Los Estados tienen que aplicar sus constituciones cada vez más acorde con el mundo internacional y con los numerosos tratados existentes. Por cierto, esto no va a conducir a un gobierno mundial ni tampoco a un gobierno regional, pues estamos muy lejos de eso. El ambicioso proyecto de Constitución Europea fracasó ruidosamente, pues el intento era demasiado ambicioso. Una cosa, en efecto, es estar de acuerdo en los temas económicos, y muy otra es estarlo en materia polí-

tica y de gobernabilidad. Esto lo vemos claramente cuando comprobamos que existe un banco central europeo, pero no existe un Poder Judicial europeo.

El ideal integracionista se ve hoy seriamente amenazado, y en todo caso, postergado. Al lado del ALBA y del UNASUR, entidades políticas que no tienen ni siquiera una sede central, se ha formado en 2012 la Alianza del Pacífico que une a México, Colombia, Perú y Chile, que es más formal y que tiene sobre todo propósitos económicos y teniendo en la mira no solo incluir más países, sino el acercamiento a las grandes economías de China, India y Japón. Y que por tanto tiene un mayor futuro.

VI

El problema de las diferencias ideológicas, que se manifiesta en aspectos internacionales, tiene estas facetas, centradas en lo que se ha llamado «el socialismo del siglo XXI» que hasta ahora, aparte de un verbalismo externo, se ha traducido en populismo, o sea, en regalar bienes y servicios para fomentar un clientelismo político, que a su vez garantiza el voto para el retorno de los líderes o su mantenimiento en el poder. Y esto se da también a nivel de la región, en donde Venezuela financia, en mayor o menor medida, a los países que lo necesitan o lo reclaman, incluso en obras de infraestructura o de compra de deuda externa.

El fenómeno, como se sabe, empezó con Hugo Chávez, que luego de una rápida campaña llena de agresiones a su antecesor, Rafael Caldera, llegó al poder en elecciones de diciembre de 1998, hizo aprobar una Constitución *ad hoc* en 1999, inmensa, repetitiva y con aciertos en lo formal, en donde lo que se escondía en realidad era la reelección presidencial indefinida. Aprovechando el *boom* del petróleo y su escalada de precios, dedicó mucho tiempo y dinero en defender un ideal bolivariano —por eso le cambió de nombre al país sin haber leído nunca a Bolívar, pese a que en ese país la literatura sobre Bolívar es apabullante—. Alimentado de oídas, se dedicó a defender lo que llamó pronto el «socialismo del siglo XXI» que solo era una manera de aliviar a los menesterosos con regalos y subsidios, que a la larga lo único que hizo fue empobrecer a la población. Con la mira puesta en el exterior, empezó a financiar y apoyar a diversos países, incurriendo incluso en donativos a las campañas electorales de políticos afines a su pensamiento, como es el caso de Humala en el Perú y Morales en Bolivia. Así promovió el ALBA («Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe») que se fundó en La Habana y tiene como miembros a Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador y otros países del mundo anglófono, unos como miembros titulares y otros como observadores y que persigue también fines comerciales pero restrin-

gidos y más puntuales. Por otro lado, el UNASUR (Unión de Naciones Sud-americanas), es más abarcador e incluye a toda la región, pero con pretensiones sobre todo políticas. Por un acto libérrimo del Congreso paraguayo —que destituyó constitucionalmente al presidente Lugo— dicho país fue separado del UNASUR —por lo menos por ahora— en parte por temor a que se repitiese lo mismo en sus respectivos países, en parte por desconocimiento de la problemática interna y el temor de no ser apoyado por el sucesor. UNASUR es sobre todo un movimiento de base ideológica, que pretende imponer o influenciar ciertas medidas comunes con miras al exterior, pero sin que haya logrado totalmente sus objetivos. El MERCOSUR —Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela, éste último incorporado en forma muy forzada hace poco— también está influenciado por esta política, pero sus objetivos son otros, más bien de carácter económico. Por el contrario, el UNASUR es una simple coordinación de jefes de Estado que intentan hacer movimientos o presiones de carácter político. La muerte de Chávez —víctima de un cáncer que lo llevó a la muerte en pocos meses— tuvo que buscar un sucesor incondicional en un diligente asistente suyo a quien nombró en vida —Maduro— que ha asumido la presidencia en medio de una serie de cuestionamientos, que han dividido al país. Como el presidente reemplazante no tiene ni el carisma ni la energía que su predecesor, y aun más se le ve como una mala copia del original, es difícil saber cuánto durará. Y por eso, su período es por ahora de pronóstico reservado.

Otro país cercano a él, es Bolivia, cuyo presidente Evo Morales, siguiendo el ejemplo venezolano, modificó la Constitución —si bien es cierto que estaba preparado esto desde antes— y dio una nueva Carta que, para los records de Guinness, fue aprobada en un cuartel militar. Al igual que Chávez, es de tomar decisiones, pero al revés de éste, ha declarado que no lee libros, de lo cual se desprende que otros lo leen por él. Toda su Constitución está en función suya y por cierto que ya apostó a la reelección, que se la ha confirmado su Tribunal Constitucional Plurinacional. Su Constitución, además, tiene una estructura deficiente con un texto enredado y poco claro.

Argentina es otro caso afín, pero de origen distinto, ya que se trata de un país con un mayor nivel de cultura política que los otros, pero que se mueve en péndulo desde el momento en que el peronismo ingresó a la política (década de los cuarenta del siglo pasado) del que aun no se libra del todo. Las presidencias de Menem y luego la de los esposos Kirchner, no han hecho más que agravar las cosas, con políticas populistas exageradas y con actos de corrupción, antes y ahora. Al igual que los otros países, existen controles que tratan de esconder la realidad, y naturalmente, la reelección es parte de la agenda. También lo es eliminar a la oposición, en especial de los medios, con métodos aparentemente

refinados. Y sobre todo esconder las cifras por temor a revelar las consecuencias catastróficas de la administración del Gobierno.

En el Ecuador la situación es parecida, pero con mayores espacios democráticos y quizá menos acosos a la oposición, respaldados también en sus recursos petroleros. Al igual que en los otros países, la reelección está a la orden del día y Rafael Correa —con discursos altisonantes y agresivos como los otros— ha asumido por tercera vez la presidencia de la República (mayo de 2013).

Estos cuatro países son los que, más o menos, impulsan un nuevo tipo de régimen político, en donde las constituciones son solo un pretexto para quedarse en el poder, si bien es cierto que no se ha llegado a las dictaduras de los años treinta. Se ha cambiado de signo y ahora los autoritarismos se hacen bajo una fachada democrática —apoyo del pueblo— y bajo la forma de una Constitución. Es tiempo, pues, de decir que existe entre nuestros países una nueva vertiente de fraude a la Constitución, que merece un análisis detenido por parte de los estudiosos.

Es bueno señalar las diferencias entre los antiguos gobiernos del pasado y los actuales que hemos mencionado —en especial Venezuela, Ecuador, Bolivia y la Argentina—. Y es la siguiente: las clásicas dictaduras del siglo XIX (Santa Cruz en Bolivia, Rosas en la Argentina, el doctor Francia y los López en Paraguay, Guzmán Blanco en Venezuela, Porfirio Díaz en México) se cubrían de fachada democrática, pero no escondían sus propósitos, o en todo caso los disimulaban muy bien. Y gozaban de indudable apoyo al extremo que muchos intelectuales de la época teorizaron sobre el «gendarme necesario» y su necesidad en nuestros pueblos (José Santos Chocano, Francisco García Calderón, Laureano Vallenilla Lanz, Emilio Rabasa). Posteriormente, las democracias recortadas que gobernaban al margen de una mayoría que no votaba o no participaba, guardaban las formas, pero en general no molestaban a los demás. Y todo esto en una época distinta y en formación, como era el siglo XIX. Los gobiernos que irrumpen y siguen el modelo chavista, pretenden imponerse por la fuerza y por el soborno en el interior y con apoyo político y económico en el exterior. Es decir, pretenden pilotear el rumbo de nuestra política internacional, pero en bloque y sin disidencias. Todo este movimiento fue creciendo lentamente pero en forma segura, al mando de un caudillo natural y carismático como Chávez, que sabía utilizar su riqueza petrolera y los altos precios internacionales para subsidiar a varios gobiernos de la región. A su fallecimiento ha sido reemplazado por un segundón que no tiene o no muestra —por lo menos hasta ahora— las habilidades de su predecesor. De ahí que sea difícil decir si esta nueva fase del constitucionalismo latinoamericano o mejor dicho, seudo constitucionalismo, sobreviva o no.

Un último punto que hay que destacar en estos años es el relativo a los derechos humanos y su generalizada aceptación. A tal extremo que mientras para unos es un apostolado casi religioso, para otros se ha convertido en negocio y *modus vivendi*, que naturalmente está bien rentado. Pero al margen de esto, es indudable que la defensa de los derechos humanos se ha extendido tanto a nivel interno, como a nivel externo. En lo interno, se han aprobado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Y se han introducido mecanismos procesales para su defensa, que se ejerce ante las jurisdicciones nacionales, sea en tribunales ordinarios o especializados, como son los tribunales o cortes constitucionales, o incluso las Salas Constitucionales, creación de nuestro continente, que se remonta a décadas atrás (en la Constitución cubana de 1940 y varias más en la actualidad, de las que destaca la de Costa Rica, creada en 1989).

En lo externo ha operado en los últimos años, con relativa eficacia, el llamado «sistema interamericano de derechos humanos», consistente en una Comisión, que es un órgano en realidad administrativo, pero que se ha tomado, en mi opinión, licencias indebidas como atribuirse mediante reglamento competencias que no le corresponden, y la Corte Interamericana, que tiene una mayor consistencia. Ambos son, más allá de sus carencias, elementos importantes en la defensa y promoción de los derechos humanos, lo que está demostrado por el hecho de que los países que abusan de ellos o lo desconocen, lo primero que buscan es apartarse del sistema. Señal evidente de que les incomoda y que prestan un servicio muy útil, cuando los poderes judiciales internos están sujetos al poder político, como se ve en varios de nuestros países. La Corte Interamericana ha producido gran cantidad de fallos en los últimos años, con aportes interesantes, como es el «control de convencionalidad» a raíz del caso «Almonacid» de 2006. A lo que hay que agregar que muchos de nuestros países se han alineado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, como es el caso importante y reciente de México.

VII

Si queremos hacer un balance, si bien provisional, de nuestro recorrido constitucional en estos lustros, tendremos que llegar a la conclusión de que algo hemos avanzado. Hemos superado las lacras del siglo XIX, fruto de un desarrollo desorbitado y mal orientado, consecuencia de países nuevos que no tenían ni siquiera un norte claro ni menos aun la práctica del autogobierno. Como bien se ha dicho, nuestros pueblos se emanciparon de España violentamente, y de Por-

tugal, algo más pausadamente, por la relativa singularidad del proceso constituyente del Brasil, que pasó pacíficamente de ser un imperio a república en 1891. Los demás pueblos se independizaron y nacieron como tales peleando contra España, pero otros peleando contra sus vecinos, como es el caso, para no extender la lista, de Uruguay —nacido por mediación de Inglaterra y como manera de resolver problemas de dos países limítrofes— o Ecuador, que se desprendió de la Gran Colombia para liberarse de Bolívar. En otro extremo tenemos a Panamá, cuyo nacimiento en 1903 obedece a intereses muy cercanos al canal del mismo nombre, en especial de los Estados Unidos.

El siglo XXI amanece, sin embargo, con buenos augurios, pero pronto surgirán ideas que pretenden un liderazgo unificado, cercano a Cuba, pero financiado por el petróleo venezolano. Aparece así una nueva izquierda latinoamericana, que pretende ser original y moderna. Y al lado de las democracias representativas que se afianzan lentamente, tenemos otro grupo de países que pretenden una hegemonía política y monopolizar la acción exterior de nuestros estados. Esta tendencia, aun cuando parezca amenazante, no tiene todas las cartas en la mano y sus logros no son significativos. Por el contrario, la gran mayoría de los países afianzan su fe en una renovada democracia liberal con inquietudes sociales y a ello hay que apostar. Y es que como decía Pascal en lo referente a la búsqueda del reino de Dios, hay que seguir en esa misma ruta, «a tientas y gimiendo».

Lima, junio de 2013.

Bibliografía:

Es inmensa sobre el tema, si bien hay que aclarar que existen pocas investigaciones de conjunto, por lo que es obligado recurrir a los principales manuales existentes en cada país del área. Dentro de esas limitaciones señalamos, como panoramas que exponen el trasfondo político del devenir constitucional, los siguientes: Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Buenos Aires 2010; Manuel Lucena, *Breve historia de Latinoamérica. De la independencia de Haití (1804) a los caminos de la socialdemocracia*, Edic. Cátedra, Madrid 2007; Olivie Dabéne, *América Latina en el siglo XX*, Editorial Síntesis, Madrid 2000; Loris Zanatta, *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI*, Edit. Siglo XXI, Buenos Aires 2012; Jorge Abelardo Ramos, *Historia de la nación latinoamericana*, Ediciones Continente, Buenos Aires 2011 y sobre todo Alain Rouquié, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2011. Planteos generales: Jacques Lambert, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Edit. Ariel, Barcelona 1970; Manuel Fraga Iribarne, *Sociedad, política y gobierno en*

Hispanoamérica, Instituto de Estudios Políticos, 2da edición, Madrid 1971; Alain Rouquié, *América Latina. Introducción al extremo Occidente*, Editorial Siglo XXI, México 1989; Edwin Williamson, *The Penguin History of Latin America*, Penguin Books, London 1992; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, México 1991; Domingo García Belaunde, Francisco Fernández Segado y Rubén Hernández Valle, *Sistemas constitucionales iberoamericanos*, Edit. Dykinson y otros, Madrid 1992; Pedro Planas, *Nuevas tendencias del Derecho Constitucional en América Latina*, Universidad Católica de Santa María, Arequipa (Perú) 1999; Francisco Fernández Segado, Coordinador, *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, CEPC, Madrid 2003; AA. VV. *Coloquio Centro-América y México. Evolución de la organización político-constitucional 1975-2005*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Secc. Salvadoreña, San Salvador 2008; AA. VV., *Las reformas constitucionales en Latinoamérica y el Caribe*, Comisión Ejecutiva para la Reforma Constitucional, Santo Domingo 2008; Pedro Pablo Venegal Gil, coordinador, *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009; AA. VV., *La evolución político-constitucional de América del Sur: 1976-2005*, Humberto Nogueira Alcalá, Coordinador, Santiago de Chile 2009; Dieter Nohlen, *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima 2010; Bernard Marquardt, *Los dos siglos de Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, Universidad Externado de Colombia, 2 tomos, Bogotá 2011; Juan Manuel López Ulla, director, *Derechos humanos y orden constitucional en Iberoamérica*, Pamplona (España) 2011, AA. VV., *Tendências e desafios do constitucionalismo latino-americano*, Monica Herman S. Caggiano, Alexandre Sanson y Karin Pfannemuller Gomes, Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2 vols., São Paulo 2011 y Francisco Fernández Segado, *Estudios de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Edit. Adrus, Arequipa (Perú) 2012. Son importantes también las numerosas publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial, dentro de lo reciente, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Diego Valadés editor, México 2005; Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, Coordinadores, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, México 2009; José Ma. Serna de la Garza, Coordinador, *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, UNAM, México 2009 y *Tendencias recientes del constitucionalismo en Iberoamérica*, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto, coordinadores, México 2009, así como numerosas publicaciones de Jorge Carpizo, Diego Valadés, Salvador Valencia Carmona, Héctor Fix-Zamudio, entre otros. Dentro de un marco comparado, cf. *Diritto costituzionale compa-*

rato, a cura di P. Carozza, A. Di Giovane y G. F. Ferrari, Edit. La Terza, Roma-Bari 2009 (la parte de América Latina corre a cargo de Luca Mezzetti, con muy buena información y excelente bibliografía). De interés es el libro colectivo *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, Compiladores, Fondo de Cultura Económica, 2007. Entre los numerosos libros escritos con anterioridad, y que consideran el régimen político de Latinoamérica, cf. S. E. Finer, *Comparative Government*, Pelican Books, London 1978, si bien dentro del rubro general de «tercer mundo» que no es muy apropiado.

Al margen de eso existen en algunos de nuestros países revistas especializadas («Revista Peruana de Derecho Público» y «Pensamiento Constitucional» en el Perú, «Revista de Derecho Público» en Venezuela, «Cuestiones Constitucionales» en México, «Revista Brasileira de Estudos Constitucionais» y «Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais» en el Brasil, «Estudios Constitucionales» en Chile, etc.). Hay que tener presente el «Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano» que se edita desde 2001 a cargo de la Fundación Adenauer, con amplia circulación y temas de actualidad. Aun cuando no vinculadas directamente con lo constitucional, deben mencionarse dos revistas: «Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional» que dirige en México Eduardo Ferrer Mac Gregor, y el «Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional» que dirige en Madrid Francisco Fernández Segado, las que incluyen secciones importantes sobre temas estrictamente constitucionales. Debe tenerse presente igualmente los congresos iberoamericanos de Derecho Constitucional, el primero de los cuales se llevó a cabo en la ciudad de México en agosto de 1975 y el último, el décimo, en Lima (16-19 de septiembre de 2009, cf.: *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IDEMSA y otros, 2 tomos, Lima 2009).

Mención especial es el tema del control de constitucionalidad que involucra no solo la jerarquía del orden normativo sino además la protección de los derechos fundamentales, que siempre ha sido tratado por constitucionalistas como parte de su disciplina. Pero en los últimos tiempos, esto se ha ido bifurcando y ha dado pie a publicaciones, cátedras y congresos sobre esta nueva temática independiente con el nombre de «derecho procesal constitucional», que reúne sobre todo a constitucionalistas, pero también a procesalistas. Un gran panorama de esta novel disciplina puede verse en el *Tratado de Derecho Procesal Constitucional* dirigido por Pablo L. Manili, publicado en tres tomos por la editorial La Ley en Buenos Aires y en 2010. Y también de Eduardo Rozo Acuña, *Le garanzie costituzionali nel diritto pubblico dell'America Latina*, Giappichelli editores,

Torino 2006 y Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional protection of Human Rights in Latin America*, Cambridge University Press, N. York 2009.

Por su importancia, transcribo este largo párrafo de Alain Rouquié:

«Cuando uno se interroga sobre el futuro de esas repúblicas no tocquevillianas, no hay que olvidar que, a diferencia de los nuevos Estados surgidos de la descolonización del siglo XX, las repúblicas de la otra América van a celebrar, a partir de 2010, dos siglos de existencia. Como consecuencia de ello, presentan una particularidad única y que es menester subrayar. Desde hace doscientos años, en este continente, regímenes en teoría representativos fueron desviados, extraviados, mutilados. Conocieron el fraude y los trucajes, las falsas apariencias y simulacros. Y sin embargo, el fuego de la democracia nunca se apagó. Las decepciones estuvieron en la medida de una perseverancia que en ocasiones pareció patética o desesperada. No obstante, desde hace un cuarto de siglo, los Estados del continente tuvieron que enfrentar la herencia de las dictaduras, tentativas de golpes de Estado, tentaciones autoritarias, tempestades institucionales, inmensos enfrentamientos sociales, debacles económicas, alternancias dramatizadas y presidencias trucas en el marco de sistemas representativos reputados como vulnerables y vacilantes. La democracia aguantó a pie firme, porque el tiempo trabaja para ella, incluso a la sombra de las dictaduras. Su permanencia por sí sola es fuente de ciudadanía. Sin lugar a dudas, ésa es la otra cara del misterio democrático» (*A la sombra de las dictaduras*, cit. p. 351).

