

Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas*

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

<bgarcia@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] El autor examina los orígenes y las principales características del constitucionalismo latinoamericano en el siglo XX. En particular, se centra en el contexto de retorno a la democracia en América Latina dado desde la década de 1970. Aquí, analiza cuatro fenómenos presentes en el constitucionalismo latinoamericano: la elección presidencial inmediata y/o indefinida, la segunda elección presidencial o «segunda vuelta», los ideales integracionistas en la región y el auge y la inclusión de los derechos humanos.

[Palabras clave] Constitucionalismo, elección presidencial, segunda vuelta, integración regional, inclusión de derechos humanos, América Latina.

[Title] The coming and going of Latin American Constitutionalism in the last decades.

[Abstract] The author examines the origins and main characteristics of Latin American constitutionalism in the twentieth century. In particular, it focuses on the context of the return to democracy in Latin America since the 1970s. Thus, he analyzes four phenomena present in the Latin American constitutionalism: the immediate and/or undefined election of the President, the two-round system or *ballotage*, the integrationist ideals in the region, and the rise and the inclusion of human rights.

[Keyword] Constitutionalism, Presidential Election, Ballotage, Regional Integration, Inclusion of Human Rights, Latin America.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, n.º 13, pp. 221-240.

[Recibido] 02/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

* Texto adaptado de la conferencia central presentada en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional «Jorge Carpizo» en Tucumán (Argentina), el 17 de septiembre de 2013.

INTRODUCCIÓN

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 nació de Jorge R. Vanossi, quien tuvo el decidido apoyo de Humberto Quiroga Lavié. En ella participaron también Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Rolando Tamayo y Salmerán.¹ Esto aconteció el 22 mayo de 1974 en la ciudad de Buenos Aires, cuando todo nuestro continente —o casi todo— se encontraba bajo 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 otros académicos de diversos países de la región. En la presidencia del Instituto se colocó al maestro Héctor Fix-Zamudio quien lo lideró durante varios años y como secretario general ejecutivo a Jorge Carpizo McGregor, fallecido en marzo de 2012. El XI Congreso Iberoamericano realizado en septiembre de 2013, lleva el nombre egregio de Jorge Carpizo, en reconocimiento a su firme y constante dedicación a nuestro Instituto, durante las cerca de cuatro décadas 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— el futuro se presentaba como una gran incógnita. 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. Por ello conviene reflexionar sobre lo que ha pasado y hasta donde hemos llegado. También resulta necesario considerar los nuevos escenarios en los que nos toca vivir.

El Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional se llevó a cabo en México en agosto de 1975. Ello significó el inicio de las actividades públicas de nuestra novel institución, pero también el de una comunidad constitucional latinoamericana que no solo se ha afirmado en estos años, sino que se

¹ De acuerdo con una comunicación epistolar de Jorge R. Vanossi, la iniciativa se dio un día domingo en un almuerzo en el Club Hípico argentino. La formalización llegó días después, junto con las adhesiones de otros colegas, en fecha que aparece en el documento fundacional.

ha extendido enormemente. Es necesario reparar en el hecho de que el nombre originario del Congreso estaba referido a «Latinoamérica». En ese entonces, España vivía bajo una dictadura —la de Franco—; en igual situación se había encontrado Portugal con el régimen de Oliveira Salazar que fue continuado por Marcelo Caetano. Este último acababa de ser destituido por un movimiento militar, luego denominado como la Revolución de los Claveles, en abril de 1974, 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. Aquellos que conquistaron y formaron lo que después serían las actuales naciones de nuestro continente —o de nuestra América—, como solía decir José Martí.

Luego cambió esa perspectiva y se optó por dar el adjetivo de «Iberoamericano» a los congresos que lo sucedieron con la incorporación de los países ibéricos. En los inicios, se concertó 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. Esto lo atestigua el hecho de que luego que el maestro Fix-Zamudio dejara la presidencia, lo han seguido en el cargo dos colegas mexicanos: Jorge Carpizo y ahora Diego Valadés.

Considero que, en 2014, cuando se celebren los cuarenta años del Instituto, todos debemos rememorarlos, 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 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 y Rafael Bielsa eran ampliamente conocidos y sus obras circulaban entre nosotros. Algunos de

ellos mantuvieron entre sí contactos epistolares; parte de dicha correspondencia ha sido publicada, si bien de manera fragmentaria. La riqueza de las cartas que antes existía se ha ido extinguiendo poco a poco, pues el mundo de la Internet ha puesto en uso los correos electrónicos que permiten la velocidad en el contacto pero propician misivas cortas, entrecortadas y a veces, como consecuencia de ello, un aligeramiento del lenguaje que trae consigo la deformación y la pobreza de la expresión.

Pero todo esto eran gestos o eventos pequeños y aislados, muy meritorios en función de las épocas, donde las distancias eran grandes y todavía no habían sido acortadas por el transporte aéreo. Por el contrario, el movimiento que nace con timidez 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. Los que integran esta comunidad se conocen personalmente entre sí, saben lo que se produce en otras partes y 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. Ahora estamos precisamente empeñados en integrarlos.

Una tarea similar consiste en entrar en contacto con grupos fuera del ámbito iberoamericano que tengan interés en nuestra temática y en nuestros problemas. Esto explica que se haya aprobado la existencia de secciones fuera de nuestro ámbito geográfico —como la italiana y la norteamericana— y que otras estén 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: el constitucionalismo. 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.

Después de estos breves apuntes históricos sobre la formación y la actividad del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, damos cuenta del balance del constitucionalismo latinoamericano en el contexto de retorno a la democracia desde la década de 1970. En específico, analizamos cuatro fenómenos presentes en este constitucionalismo: la elección presidencial inmediata

y/o indefinida, la segunda elección presidencial o «segunda vuelta», los ideales integracionistas en la región y el auge y la inclusión de los derechos humanos.

1. LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

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 americanos—, tanto de los Estados Unidos como de nuestra propia América Latina. Pero curiosamente, el régimen constitucional, entendido de manera valorativa y no en forma neutra, casi no existía en nuestras tierras. Se daba, si se quiere, un deseo o una pretensión, más no 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 del establecimiento del Instituto. 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 Unión Soviética. El propio México era también singular: formas sólidas y respetuosas, pero un partido hegemónico que duró mucho tiempo. 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 contribuímos a ese cambio, pero sí podemos afirmar que estuvimos ahí para apoyarlo, muy modestamente, por cierto.

Lo anterior es válido desde un punto de vista político dado que toda constitución reposa en un mundo político, que se mueve con cierta autonomía en el mundo social y económico. Esta 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, de democracia económico-social o de democracia social a secas. Con ello se ha

querido conectar el constitucionalismo no solo con el desarrollo, sino con la existencia de una sociedad igualitaria y de un bienestar mínimo, 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. Sin embargo, 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.

Con la finalidad de afrontar este problema —que siempre existió pero del que solo se tomó conciencia a partir de las secuelas que dejó la Revolución Industrial— 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. Ambos se desarrollaron en el siglo XX y aun antes.

La gran discusión de los años sesenta y setenta del siglo pasado consistió en definir cuál era la verdadera democracia y por tanto donde debería asentarse el verdadero constitucionalismo (democracias occidentales versus democracias populares). Esto se extendió al campo concreto de los derechos humanos, donde el debate se polarizó en dos bandos. Cada uno de ellos reclamaba el privilegio de defender los derechos más auténticos o más 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. No obstante, al haber desaparecido el mundo bipolar y la Guerra Fría, ha perdido la virulencia de antaño.

Con esto volvemos al punto de partida, el cual consistía en 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 se tratan de 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 per 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 1980, los años mejores en los noventa y el malestar de la crisis mundial que nos llegó a poco de iniciado el nuevo siglo y se exteriorizó en 2008. No ha habido una correspondencia entre los niveles económicos y las estructuras políticas, sino de manera muy ocasional. Sin embargo, en contraste llegamos al siglo XXI con una mayoría muy notoria de democracias representativas en nuestro continente. Pero también con sus peculiaridades.

2. EL CONSTITUCIONALISMO EN EL MARCO DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA

Si volvemos al inicio, esto es, a los años setenta, observamos que en la esfera política se ha avanzado considerablemente. Esto coincidió con la llamada «tercera ola» por el politólogo Samuel Huntington, quien celebró el retorno a la democracia en los países de América Latina, pero sin llegar a los extremos triunfalistas de Francis Fukuyama. 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. También 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 como el crecimiento de la población electoral;² la mayor transparencia en el manejo económico; la 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;³ las reformas del Estado, entre otros.

A lo anterior se agrega la discusión y aprobación de nuevos textos constitucionales y la renovación de los dos más antiguos en la región: el de México, vigente desde 1917, pero con innumerables reformas, y el de Argentina, desde 1853, 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, presente en unos países más que en otros, tenemos también ingredientes orientales —de origen chino y japonés— así como africanos, sobre todo en Brasil y en algunos países del Caribe. En síntesis, más allá de las carencias o faltantes en el orden económico, resulta evidente 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. Se trata de la presencia de la «globalización», término creado en la década de 1960, que empezó siendo únicamente económica pero que ha ido ingresando con lentitud a otros campos. Caída la Unión Soviética, con lo cual nacieron

² Esto debido a la disminución de los impedimentos del voto y a que se exige menor edad que hace unas décadas, por lo general 18 años, aun cuando algunos países como Cuba exigen solo 16 años de edad.

³ En estos casos, llegando incluso a la creación de cortes o tribunales constitucionales, que en la actualidad son siete en América Latina. El último de ellos, creado en 2010 está en funciones en la República Dominicana.

nuevos países libres de toda tutela; «modernizada» la China —comunista en lo político, pero capitalista en lo económico—; y formado el bloque europeo, tenemos un mundo que ha cambiado muy sustantivamente. De hecho, 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.

En el plano constitucional se dan cuatro fenómenos que debemos considerar: el 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 en busca de una nueva política que tenga un alcance regional; y la cuarta, el auge de los derechos humanos en cuanto desiderátum, consagrados al ámbito de lo constitucional y su defensa, tanto a escala nacional como supranacional. Todos ellos tienen un inicio que se remonta a algo más de treinta años.

2.1 LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA Y/O INDEFINIDA

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 siguieron. 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 América Latina la reelección apareció en un primer momento en el siglo XIX, luego llegó a limitarse y hoy se presenta con diversas modalidades y matices que señalamos más adelante. En realidad, el siglo XIX en América Latina, por lo menos hasta la década de 1860, transcurrió entre gobiernos inestables, caudillos, guerras civiles e internacionales, etc. Es decir, se trató de un contexto donde la conquista del poder era algo normal. Recién en México, con la Constitución de 1917, sancionada en Querétaro, se aprobó el principio de no reelección en forma absoluta. Esto, tras la amarga experiencia de Porfirio Díaz, quien permaneció treinta y cinco años en el poder, de manera directa o indirecta.

Desde entonces fue respetado, pero no necesariamente en forma terminante, como es el caso mexicano, sino prohibiendo la reelección inmediata. Esta fórmula prosperó con algunas variantes, como en Venezuela, bajo la Constitución de 1961, en la cual se estableció que había que esperar dos períodos para poder postular a la presidencia. Lo hizo Rafael Caldera, pero llegó cansado y sin los arrestos que había tenido en otros tiempos. Esto en parte precipitó la crisis de los partidos que venía de atrás y las arrogancias de Hugo Chávez en el acto de asunción del mando.

No obstante, esta sana costumbre empezó a cambiar a partir del ejemplo de Alberto Fujimori en el Perú. Luego del autogolpe que propició en 1992 —al estilo de Juan María Bordaberry en el Uruguay, pero con éxito— y engreído por el apoyo popular de que gozaba, hizo aprobar una nueva constitución en 1993, que con cambios sigue vigente, en la cual permitió la reelección presidencial inmediata. Sin embargo, 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 periodo, como sabemos, no lo llegó a concluir y duró solo unos meses. 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. Esto se dio en los casos de Uribe (Colombia), Cardoso y Lula Da Silva (Brasil), Chávez (Venezuela), Menem y los Kirchner (Argentina) y Evo Morales (Bolivia). A estos se suma Ollanta Humala, que aspira a propósitos reeleccionistas en el Perú, no tanto él directamente, sino mediante su esposa Nadine Heredia, quien ha empezado a mostrar una fase parecida a Evita Perón —dádivas 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 solo con una reelección inmediata. Otros como Tabaré Vázquez, en Uruguay, quien rechazó expresamente una reelección que le ofrecían en bandeja. No obstante, las ambiciones de Álvaro Uribe fueron bloqueadas por una decisión histórica de la Corte Constitucional de Colombia, la cual 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. 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, donde se permite la reelección por una sola vez, es decir, siendo el período presidencial de cuatro años, se puede aspirar a un total de ocho. Por lo general, los presidentes terminan siendo reelectos, pero no siempre sucede así, como fue el caso de Jimmy Carter. De hecho, el caso excepcional de Roosevelt no se ha repetido ni podrá volver a repetirse. 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 escala local, la estructura del poder federal.

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. Ello, no obstante, 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 Brasil, donde sus reelecciones no pervirtieron el sistema ni lo vaciaron de contenido. Estas son excepciones que no siempre se repiten y quizá todavía no tengamos la suficiente madurez política como para poder aceptarlo. Sin embargo, en ningún caso se debe permitir, pienso yo, más de dos períodos consecutivos.

Ahora bien, 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. 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. Lo que ha seguido es conocido: Hugo Chávez estuvo catorce años en el poder y ha sido sucedido por quien él mismo designó; Evo Morales tiene siete años y va a la reelección; Rafael 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; 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 siempre es complicado, pues el ejercicio del poder desgasta, más todavía si se trata de períodos largos, y esta 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 expresidente 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 y 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. Lo que ha sucedido en Cuba es que desaparecida la Unión Soviética en 1991, tuvo que abrirse a otros caminos y con los años ha producido una apertura hacia el exterior, que ya sabemos cómo acabará.

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, es decir 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 termine 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 Partido Revolucionario Institucional (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. Estos últimos con un periodo total de diez años que pugnan por alargarlo aún más, a los que habría que sumar el populismo errático de Menem.

Resulta evidente, en ese sentido, que el mantenimiento de la reelección indefinida solo es 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.

2.2 LA SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL O «SEGUNDA VUELTA»

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 la Edad Media, 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 cincuenta por ciento (50%) de los votos como en Argentina, Costa Rica, Ecuador, etc.

Uno de los motivos que sustentó su introducción y sobre todo su rápida aceptación en un periodo 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 periodo. 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.

2.3 LOS IDEALES INTEGRACIONISTAS EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Otro aspecto importante es la globalización que avanza de modo considerable en la medida que los dos polos de poder del periodo 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. Ello incide en el aparato constitucional, pues al internacionalizarse todo, el Estado tiene que replantear sus metas y sus poderes. El mundo globalizado ha amenguado 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 política 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 de la ALBA y de la UNASUR, entidades políticas que no tienen ni siquiera una sede central, se ha formado la *Alianza del Pacífico* que une a México, Colombia, Perú y Chile en 2012. Esta es más formal, presenta sobre todo propósitos económicos definidos y tiene en la mira no solo incluir más países, sino que busca acercarse a las grandes economías de China, India y Japón. En ese sentido, tiene un mayor futuro.

El problema de las diferencias ideológicas, que se manifiesta en aspectos internacionales, tiene estas facetas centradas en lo que se ha denominado «el socialismo del siglo XXI». Este hasta ahora, aparte de un verbalismo externo, se ha traducido en populismo, es decir, en regalar bienes y servicios para fo-

mentar un clientelismo político, que a su vez garantiza el voto para el retorno de los líderes o su mantenimiento en el poder. Esto se da también en el ámbito de la región, 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 empezó con Hugo Chávez quien, luego de una rápida campaña llena de agresiones a su antecesor Rafael Caldera, llegó al poder en elecciones de diciembre de 1998. Al año siguiente hizo aprobar una Constitución *ad hoc*, inmensa, repetitiva y con aciertos en lo formal, 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. En función de ello, le cambió de nombre al país no obstante sin haber leído nunca a Bolívar, pese a que en ese país la literatura sobre el Libertador es apabullante. Alimentado de oídas, se dedicó a defender lo que llamó pronto el «socialismo del siglo XXI»: 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, incursionando incluso en donativos a las campañas electorales de políticos afines a su pensamiento, como fue el caso de Ollanta Humala en el Perú y de Evo Morales en Bolivia.

Así promovió, por un lado, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) 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. Esta iniciativa de integración persigue también fines comerciales pero restringidos y más puntuales. Por otro lado, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es más abarcadora e incluye a toda la región y contiene pretensiones sobre todo políticas. Por un acto libérrimo del Congreso paraguayo que destituyó constitucionalmente al presidente Fernando Lugo, dicho país fue separado de la UNASUR de manera temporal en parte por temor a que se repita lo mismo en sus respectivos países, en parte por desconocimiento de la problemática interna y quizás ante el temor de no ser apoyado por el sucesor. La 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 —que integran Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela—⁴ también está influenciado por esta política, pero sus objetivos son otros, más bien de carácter económico. Por el contrario, la UNASUR es una simple coordinación de jefes de Estado que intentan hacer movimientos o presiones de carácter político. Meses antes de morir, Chávez tuvo que buscar un sucesor incondicional en un diligente asistente suyo a quien nombró en vida, Nicolás Maduro, quien asumió la presidencia en medio de una serie de cuestionamientos que dividieron al país. Como el presidente reemplazante no tiene ni el carisma ni la energía que su predecesor, y aún más se le ve como una mala copia del original, es difícil saber cuánto durará. Por eso, su periodo 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 esto estaba preparado desde antes— y dio una nueva Carta que, para los récords de Guinness, fue aprobada en un cuartel militar. Al igual que Chávez, es de tomar decisiones, pero al revés de este, ha declarado que no lee libros, de lo cual se desprende que otros lo leen por él. Toda la Constitución boliviana está en función suya y por cierto que ya apostó a la reelección, la cual ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Además, la carta constitucional 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 en la década de los cuarenta del siglo pasado del que aún 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 en apariencia refinados. Y sobre todo esconder las cifras por temor a revelar las consecuencias catastróficas de la administración del gobierno.

⁴ Venezuela fue incorporada en forma muy forzada hace poco.

En Ecuador la situación es parecida pero con mayores espacios democráticos y quizá con 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 en mayo de 2013.

Estos cuatro países son los que más o menos impulsan un nuevo tipo de régimen político, 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 pertinente señalar las diferencias entre los antiguos gobiernos del pasado y los actuales que hemos mencionado, en especial respecto de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina. Las clásicas dictaduras del siglo XIX se cubrían de fachada democrática,⁵ pero no escondían sus propósitos o en todo caso los disimulaban muy bien. Estas gozaban de un indudable apoyo al extremo que muchos intelectuales⁶ de la época teorizaron sobre el «gendarme necesario» y su necesidad en nuestros pueblos. 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 de forma lenta pero 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

⁵ Por ejemplo, la dictadura de Santa Cruz en Bolivia, de Juan Manuel de Rosas en Argentina, del doctor Francia y los López en Paraguay, Guzmán Blanco en Venezuela, Porfirio Díaz en México.

⁶ Entre estos, José Santos Chocano, Francisco García Calderón, Laureano Vallenilla Lanz, Emilio Rabasa.

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.

2.4 EL AUGE Y LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

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 un *modus vivendi* que naturalmente está bien rentado. Pero al margen de esto, es indudable que la defensa de los derechos humanos se ha extendido de manera interna y externa. En lo interno, se han aprobado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Se han introducido asimismo mecanismos procesales para su defensa, que se ejerce ante las jurisdicciones nacionales, sea en tribunales ordinarios o especializados, como son las antes mencionadas cortes o tribunales constitucionales, e incluso las Salas Constitucionales, creación de nuestro continente, que se remonta 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 2002. A ello habría 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.

CONCLUSIÓN

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 los vicios 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 aún la práctica del autogobierno. Como bien se ha dicho, nuestros pueblos se emanciparon de España de forma violenta, y de Portugal, algo más pausadamente, por la relativa singularidad del proceso constituyente del Brasil que pasó en forma pacífica de ser un imperio a una república en 1891. Los demás pueblos se independizaron y nacieron como tales luchando 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 todavía 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».

[Sobre el autor]

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

Peruano. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (1968) y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1974). Es profesor principal del Departamento de Derecho de la PUCP. Experto en Derecho constitucional, ha publicado libros especializados y numerosos artículos en importantes revistas académicas y jurídicas. Recientemente, ha participado en la segunda edición de la obra colectiva *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo* (2013).