

EL PRESIDENCIALISMO EN AMERICA LATINA^(*)

por **Domingo García Belaunde**

El tema que tocará mi exposición del día de hoy, es uno de gran actualidad: el llamado presidencialismo en América Latina, que es muy complejo, pues no sólo es objeto de muchos estudios, sino que está cuestionado seriamente en las dos últimas décadas. Y naturalmente, el problema tiene una serie de matices, lo que hace imposible entrar en todos los detalles. Motivo por el cual me van ustedes a excusar de que no descienda al análisis, sino me limite a tratar aspectos generales.

En primer lugar, debo llamar la atención sobre un hecho: y es que para la tratadística contemporánea, sobre todo norteamericana y europea, el sistema presidencial es uno, y el presidencialismo es otro. El primero se da en los Estados Unidos. Y el segundo es una especie de deformación del sistema presidencial que se encuentra en los países de América Latina, que son inestables, movedizos, con grandes desigualdades, con inestabilidades políticas permanentes, con fuerte influencia de capitales extranjeros, sometidos a veces a intervenciones militares.

Al nivel de esta tratadística comparada, con las excepciones que no faltan, el presidencialismo es mal visto, y es tratado en tono peyorativo. Por lo tanto, hay que constatar esta realidad, si bien hay

(*) La presente es la versión desgrabada de mi intervención en la III Convención Latinoamericana de Derecho, que se llevó a cabo en Medellín (Colombia) del 13-17 de setiembre de 1999. Y ha sido publicada, descuidadamente y con errores, en el volumen *III Convención Latinoamericana de Derecho*, Juan Carlos Amaya C. y Ricardo Velásquez R., coordinadores, Universidad de Antioquia y CEDDAL, Lima 2001. Aquí se ha revisado y corregido todo el texto, aligerando el título, pero conservando su estructura discursiva (Nota de octubre de 2002)

que reconocer que tampoco hemos contribuido a que mejore nuestra imagen desde afuera. Lo que se ve exteriormente es la inestabilidad, la falta de permanencia de los gobiernos, los golpes de Estado, los abusos de los derechos humanos y en los últimos tiempos, el no pago o el pago atrasado y diluido de la deuda externa.

Aclarado lo anterior, pienso que antes de ingresar al tema de fondo, habría que situar el problema en sus aspectos doctrinarios e históricos, y luego descender a la realidad nuestra. Y más en concreto, a la de algunos países como se vive hoy en día. Pienso que lo primero que hay que tener presente es que cuando hablamos de presidencialismo o de sistema presidencial, estamos hablando fundamentalmente de una forma de gobierno. Y hay un cierto consenso en que las formas o sistemas de gobierno, básicamente son el parlamentario, el presidencial y el convencional.

Éste último tiene muy poco predicamento, es altamente democrático, pero casi no tiene seguidores. ¿Y ustedes saben por qué? Porque es algo que nace en la experiencia suiza. Suiza es un país peculiar, que tiene una democracia especial, que tiene una fisonomía especial y un gobierno especial también. Especial en el sentido de espléndido, de modélico, pero como todo lo suizo, parece no ser exportable. Ellos tienen un Consejo; es una cosa curiosa porque en Suiza el Consejo Federal tiene siete miembros y el mando es rotativo. Y este Consejo Federal es elegido por la Asamblea, o sea, en última instancia, es la Asamblea quien tiene el poder, pero el Ejecutivo es el Consejo Federal. Esto funciona hasta ahora en Suiza, mezclado con una serie de mecanismos de participación popular, como el referéndum. Y estas líneas estructurales se mantienen en la nueva Constitución aprobada en abril de este año, pero que entrará en vigencia en enero de 2000.

Suiza es un país tan ejemplar que hace unos años hubo un plebiscito para aumentar (o mantener) los impuestos y en todo caso, no bajarlos. Y la campaña fue la siguiente: en Suiza hay buenos servicios públicos: los trenes pasan a la hora -por eso es que se dice

que los suizos son relojeros- hay salud, hay educación, etc. Pero para que eso se mantenga, hay que tener más fondos y como no hay fondos, hay que tener impuestos que rindan; por referéndum se aprobó este aspecto tributario tan complicado: esto en América Latina hubiera sido imposible. Al contrario, lo que queremos es no pagar impuestos, y esto es por ausencia de una conciencia tributaria. Este es el típico modelo convencional o de asamblea o directorio.

Hay algunos autores que hacen distinguos entre uno y otro. No voy a entrar en esos detalles, porque sería muy sofisticado en una exposición tan corta como la que dispongo. Pero si decirles que esto es un ejemplo único y que tuvo un solo seguidor interesante en América, que es el Uruguay. Uruguay importó, por así decirlo, el modelo suizo convencional a través de José Battle Ordóñez, quien fue presidente de ese país y un dirigente político importante, que vivió en Suiza, a la que conocía muy bien. El experimento duró de 1918 a 1933 y luego de 1956 a 1966; estamos hablando de hace poco más de 30 años. Pero hay algunas diferencias entre el sistema convencional o de asamblea suizo, que es la matriz y el sistema uruguayo. Hay diferencias no de esencia, sino de accidente, porque en sustancia son lo mismo. Y voy a mencionar uno solo que es muy importante. Y es que en Suiza el Consejo Federal que es el órgano ejecutivo por así decirlo, es elegido por el parlamento, mientras que en el Uruguay, el Consejo Federal era elegido por el voto popular, o sea, había una legitimidad de la Asamblea y otra legitimidad del Consejo Federal, con lo cual había dos órganos con legitimidad democrática, a diferencia del sistema suizo, en donde el Consejo surge de la propia asamblea legislativa, que a su vez es elegida por voto popular: o sea, la legitimidad democrática radica en la Asamblea. Y esto hay que mencionarlo porque es una nota importante para el análisis. Y así un poco rápidamente, porque es un caso único; funciona bien en democracias pequeñas, homogéneas, en territorios muy circunscritos, etc. Por eso no ha tenido seguimientos. Se menciona simplemente porque existe y es modélico, pero no se repite. Las otras dos formas que existen son la presidencial y la parlamentaria y vamos a decir algo sobre ellas y es lo siguiente: La forma parlamentaria es quizás la más

antigua que ha surgido en el mundo y básicamente consiste, aunque esto pueda parecer una tautología, que la legitimidad democrática la tiene el parlamento. Pero como no pueden gobernar cien, doscientas o quinientas personas, de ellas sale un cuerpo colegiado que van a ser los ministros y de ahí va a nacer un Ejecutivo presidido por una persona que se llama Primer Ministro (en algunos países como Alemania y Austria, se llama Canciller: recordemos al famoso Canciller de Hierro en Alemania, Otto von Bismark quien vivió en una monarquía, hoy día Alemania es una democracia, pero el nombre se mantiene). Entonces, en los sistemas parlamentarios la legitimidad democrática está en el pueblo que vota y elige una asamblea legislativa: que los representa.

Ustedes saben que el ente legislativo puede tener dos composiciones: bicameralismo y unicameralismo y en ambos hay variantes. En el bicameralismo hay lo que puede llamarse bicameralismo imperfecto, que es un poco el ejemplo de la Gran Bretaña, porque la Cámara de los Lores tiene poco significado y pocas facultades, pero ese es el gran modelo que surgió en Europa. Pues el parlamentarismo en el fondo es una creación inglesa. Por eso hay que tener presente este aspecto importante. Y también hay una significativa contribución francesa. Y el presidencialismo que lo vamos a ver más adelante, es una creación norteamericana. Curiosamente, como dicen los estudiosos, las tres grandes culturas e historias en Occidente que han creado el constitucionalismo moderno son Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Indudablemente eso no implica que no existan otros pueblos, otros países, que hayan realizado contribuciones importantes en el desarrollo del constitucionalismo. Pero a nivel creador de las instituciones, esos son los tres grandes pueblos.

El parlamentarismo nace fundamentalmente en Inglaterra, en un proceso lento que dura siglos; y luego es desarrollado por Francia. Pero la base la da Inglaterra y es ésta: un órgano legislativo o dos, que tienen legitimidad democrática, y de donde sale un ejecutivo que es el que manda. Es característica del gobierno parlamentario que

normalmente haya una dualidad: hay un jefe de Estado que es una figura casi simbólica, que en algunas partes es elegido por el parlamento, como es el caso de Italia o Alemania. En otros países que son monárquicos, existe el principio hereditario, como Inglaterra o en la restauración monárquica que hubo en España con Juan Carlos de Borbón. Por esta dualidad, es que al lado del Jefe de Estado existe un Jefe de Gobierno, que es el que maneja el aparato del Estado con el apoyo del órgano legislativo, que son las cámaras. El parlamento es el que controla el manejo del poder; que se ejerce sobre el Primer Ministro o Jefe de Gobierno, y sus más cercanos colaboradores.

Debemos agregar un poco al margen lo que Duverger ha calificado como modelo semi-presidencial, en fórmula no muy feliz, y que nace, según él, en la Constitución francesa de 1958 (aun cuando reconoce que hay antecedentes). Francia como se sabe, tuvo siempre una tradición parlamentaria, que en las últimas décadas le había creado mucha inestabilidad. Consciente de este hecho, De Gaulle modifica el esquema institucional de su país, debilitando las estructuras parlamentarias, y acercándolo al presidencialismo. Y desde entonces ha tenido un desarrollo interesante, en donde a veces el Presidente ha tenido más importancia que la Asamblea, y luego ha sucedido lo contrario. Se trata de una creación política muy sugestiva, que en cuanto tal, ha tenido pocos seguidores.

Ahora bien, esto sucede en Europa. ¿Qué es lo que pasó en los Estados Unidos cuando se crea el esquema presidencial, y por qué se crea?. Por varias razones. En primer lugar, no olviden ustedes que los Estados Unidos, aunque hoy día pueda parecer algo curioso, en su época fueron revolucionarios. Estados Unidos eran un conjunto de colonias, en número de trece, que estaban asentadas sobre el Atlántico, que se rebelan frente a un Rey, a un monarca casi absoluto o por lo menos muy poderoso como era el rey de Inglaterra, y cuando viene la lucha de independencia, hay grandes debates. Y lo importante de la experiencia norteamericana, es que al momento del debate constitucional en Filadelfia, hay hombres de mucho nivel. Aparece una conjunción de talentos que se pusieron a reflexionar

sobre lo que iba a ser este nuevo país, hacia donde iba y estos gigantes crearon muchas cosas: una de ellas fue el federalismo y la otra fue el sistema presidencial. Es curioso como nació el sistema presidencial en ese momento: el mundo conocido era el europeo, o sea, existía la China, la India, pero estaban en otra ubicación geográfica, además eran gobiernos despóticos y mal vistos en esa época. Y lo que ofrecía Europa, estamos hablando de 1776 a 1787, en que se sanciona la Constitución, no era gran cosa. El gobierno parlamentario estaba todavía en ciernes; en rigor se condensa y perfecciona en Inglaterra alrededor de 1830. Pero en 1776 no existía un gobierno parlamentario en forma. El modelo convencional tiene sus orígenes en la Revolución francesa, pero va a cuajar mucho más tarde. Y frente a eso y como existía la monarquía generalizada en el espacio político europeo, optaron por laicizar al monarca, volverlo laico, volverlo no hereditario y hacerlo temporal y con poderes limitados. Y así surge el sistema presidencial. Pero curiosamente y esto hay que tenerlo muy claro, el sistema presidencial de esa época no es el sistema presidencial de hoy en día. Hoy el presidente de los Estados Unidos es el verdadero líder del país. Un hombre con gran poder de decisión, pero no lo era hace cien años. Es decir, el presidente de los Estados Unidos nació como una figura que mandaba con ciertos controles del Congreso, con la idea de que tenía poderes limitados y que el Congreso era su contrapeso como lo eran también las prerrogativas de los estados. Pero con el transcurso de un siglo, eso fue cambiando. Y esto se nota sobretodo a raíz del crecimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica en lo económico y en lo militar desde principios del siglo XX. Y la gran fuerza del presidente norteamericano asoma recién en el período de entreguerras. Les voy a poner un ejemplo muy significativo. Woodrow Wilson era un profesor de New Jersey, profesor de Gobierno como le llaman ellos. Editó un libro en 1885 que se llama "El Gobierno Congresional": según Wilson, el Gobierno de Estados Unidos era manejado por el Congreso a través de sus comités, de las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes. Eso pensaba él. El presidente era importante, pero el manejo estaba abajo, en el Congreso, que era lo definitivo.

Wilson, más tarde Presidente de los Estados Unidos, es el gran Presidente durante la Gran Guerra, es el hombre que vislumbra el porvenir para Europa, que tiene una serie de problemas con la Liga de la Naciones que él propugna (que como ustedes saben, la propuesta fue después desautorizada por el Senado norteamericano). Y él como presidente, hizo todo lo contrario de lo que sostuvo en su libro 30 años atrás. Entonces, ese gran cambio se dio. Ahora, ¿por qué Estados Unidos sigue siendo modélico como sistema presidencial? Hay muchas razones, pero voy a señalar algunas en forma breve, y que explican por qué no ha causado censura en el ámbito del Derecho comparado. Hay muchos elementos: el primero es que Estados Unidos es un país federal. En los países unitarios y además centralizados, es muy posible que el presidente o un ministro decidan, por ejemplo, dar un cargo, un puesto o tomar una decisión en un lugar lejano, pero en los Estados Unidos esto no es posible. O sea, el Presidente no puede lograr que el gobernador de California haga tal cosa. No puede hacerlo porque el gobierno de California es elegido por sus propios electores. Entonces: uno, el carácter federal; dos, las distancias físicas existentes; tres, el control de la Corte Suprema, que es muy importante. La Corte Suprema ha ido modelando a través de su jurisprudencia lo que puede llamarse el Estado constitucional norteamericano hoy en día, a diferencia de América Latina, en donde esto no sucedió. Y cuarto: el alto nivel y madurez de la opinión pública, que hace de ella una democracia militante.

Analícemos un poco el momento en que la América Latina se independiza: más o menos en 1810 se dan los primeros levantamientos, insurrecciones, focos, proclamas independentistas. Y los estados se independizan entre 1810 y 1820.

Hay algunas excepciones y voy a mencionarlas. Una es el caso del Perú que se independiza solamente el año 1821 y en la práctica el año 1824. ¿Por qué? Porque el Perú era el centro de un virreinato y las fuerzas más poderosas del imperio español estaban acantonadas en Lima: entonces había que ir precisamente a lidiar con ellas. Así lo entendieron dos grandes libertadores: San Martín en el sur y Bolívar

en el norte, que se dieron cuenta de que sin la libertad del Perú, el resto de la América estaba en peligro, porque ese era un foco a través del cual el Imperio español se alimentaba. Y dos casos excepcionales que hay que mencionar, que son las islas de Cuba y Puerto Rico. Curiosamente ambas se independizan en 1898 y merced a las intervenciones inoficiosas de los Estados Unidos. Cuba va a estar intervenida y copada hasta los años 25 ó 30, prácticamente durante el primer tercio del siglo XX con la famosa Enmienda Platt, que la hicieron aprobar e incorporaron en su Constitución de 1901. Y Puerto Rico nunca dejó de estar sometido al dominio norteamericano. Es un Estado Libre Asociado que está ahí.

Estos son los casos especiales, pero cuando se independiza América Latina entre 1810 y 1820 ¿en virtud de qué lo hace? En virtud del éxito de los americanos en los Cortes de Cádiz entre 1810 y 1812 y también debido al fracaso de la Constitución gaditana. Pero sobre todo, por influencia de la Revolución americana que ya era una realidad, y por la Revolución francesa, por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que fue traducida del francés casi de inmediato: aquí en Colombia la tradujo Nariño.

Ambas revoluciones fueron muy importantes. La francesa tuvo mucha influencia en lo intelectual; la de Estados Unidos fue más decisiva a nivel institucional, a tal extremo que el federalismo que no existía en Europa, se traslada al resto de América casi de inmediato; hubo gran cantidad de países federales en América Latina: Colombia lo fue hasta 1886; y eso era influencia americana. Y todavía son federales México, Venezuela, Brasil y Argentina que en conjunto son los que mayor población tienen en este continente. Se copiaron una serie de instituciones: por ejemplo, el jurado en algunos países, como la Argentina en su clásica Constitución de 1853 que está todavía vigente, con las reformas introducidas en el año 94, y cuya carta del 53 fue copiada casi literalmente de la Constitución norteamericana (a tal extremo que un notable jurista argentino Nicolás Calvo, tradujo en 1888 en dos gruesos volúmenes, los comentarios hechos a la Constitución de los Estados Unidos por Joseph Story, que es uno de

los grandes manuales del siglo pasado en los Estados Unidos y que todavía se sigue editando en inglés. Pero ¿por qué se tradujo? Porque se dijo: conociendo a Story que es la gran autoridad en los Estados Unidos, comprenderemos mejor nuestra Constitución: miren ustedes ese grado de mimetismo, de receptividad casi mecánica que tuvimos en el siglo XIX. Y por cierto, el texto de Story tuvo gran influencia, pues además y con anterioridad había sido traducido en México y en 1879).

Entonces, cuando los países de América Latina se independizan ¿a quién iban a mirar?, ¿al gobierno parlamentario que era muy incipiente y no era operativo todavía y qué solo existía en Inglaterra, o a las monarquías despóticas? En ese momento, el modelo exitoso de gobierno, era el de Estados Unidos, una joven república igualitaria, hecha por inmigrantes, y que estaban construyendo una gran nación, luego de que se libraron del yugo de una gran potencia que era Inglaterra. Tenían su Constitución, habían hecho este esquema de gobierno. No había, pues, otra alternativa. Pero la otra pregunta que nos hacemos es: ¿cómo así el modelo calzó con la realidad? Porque lo que pasa con las instituciones es algo que hay que tener siempre presente y es que las instituciones son un fruto histórico, son consecuencia de un desarrollo prolongado en el tiempo y muchas veces, primero son los hechos y luego se va a la formalización. Entonces ¿por qué calzó el presidencialismo en América Latina?

Porque iba con la corriente, y como que era necesario para poder gobernar espacios tan disgregados, tan amplios, tan problemáticos, con tantas fuerzas centrífugas, tan poco homogéneas y con ninguna formación política. Y por eso lo adoptamos. Lo que pasa es que en el siglo XIX, sobretodo hasta los años 80 y 90, todo está ensombrecido por la figura clásica del caudillo: el hombre que se queda y se eterniza en el poder por la fuerza. Y hay ejemplos en América Latina de continuos golpes, cuartelazos, revueltas, inestabilidades, muy unidos a los militares primero, y luego a militares y civiles. Y esto es recurrente.

En América Latina existe una ola democratizadora desde 1980. Pero no hay que descartar esto: el problema es que no ha funcionado bien el modelo o sistema presidencial: ese es el punto fundamental. ¿Qué se hizo frente a esto? Lo que ha habido es la tentación de ir incorporando frenos al modelo presidencial (desde fines del siglo XIX), y así se han introducido algunos matices, rasgos de lo que es el modelo parlamentario dentro del modelo presidencial. Dicho en otras palabras: manteniendo el sistema presidencial, se ha tratado de limitarlo, incorporando factores, instrumentos, instituciones que son propios del sistema parlamentario. Y no sólo eso, sino que hemos tenido, con variantes, lo que algunos han llamado experiencias parlamentarias, o sea, países que en algunos momentos (sea en los textos o en la realidad) han tenido una práctica que podría llamarse parlamentaria en sentido amplio.

Ahora bien, veamos algunos de los elementos parlamentarios que se han introducido en América Latina. En la lista que tengo acá, anoto lo siguiente: en los últimos cien años, específicamente en: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Y son los siguientes:

a) La refrendación, ¿qué es la refrendación? Es el acto por el cual el ministro firma al costado del Presidente para dar validez a sus actos. (esto no existe en Estados Unidos), b) La interpelación, ¿qué es la interpelación?, es llamar a un ministro para que conteste un pliego de preguntas ante la Cámara, c) la censura ministerial, tampoco existe en el sistema presidencial; esto significa que las cámaras dan un voto en contra y el ministro debe renunciar; d) El Consejo de Ministros, esto no existe en Estados Unidos, si existe en varios países de América Latina, e) La existencia del Primer Ministro, esto es lo que menos existe, solamente en dos países, pero el ejemplo puede propagarse, f) La iniciativa legislativa del Gobierno, y g) Ministros que tienen voz en el debate parlamentario.

Todas estas son instituciones parlamentarias y no mencionamos a todas; sólo las más significativas. Ahora bien, ¿han logrado cambiar el sistema presidencial? No, simplemente no. Tampoco ha llegado a desnaturalizarlo ni a desfigurarlo. El tiempo ya no me alcanza para explicarlo con mayor detalle, por lo que seré breve. Tengo acá el proyecto de Constitución que ha preparado Hugo Chávez para Venezuela, a la cual va a llamar, según él, República Bolivariana de Venezuela y que lo único que hace, con ciertos matices, es acentuar la figura del presidente de la República⁽¹⁾. Esta tendencia no se ha logrado cambiar. Incluso las experiencias parlamentarias que hemos tenido; Brasil de 1838–1889, y luego 1961–1963 fracasaron. Fracasó en el sentido de que no se consolidó, más aún, en 1993 Brasil tuvo un plebiscito sobre si adoptaría el sistema presidencial o parlamentario y el parlamentario fue derrotado en las urnas. Chile con matices fue parlamentario en el período 1895–1925 y en parte Cuba en la Constitución de 1940 y que duró hasta 1952, fecha en la que termina el experimento gracias al golpe de Estado de Batista. En síntesis, lo que sucede en América Latina frente a estos excesos del presidencialismo, es que aparece una corriente que es muy intensa, que no la vamos a mencionar, que propugna introducir el sistema parlamentario en nuestros países. El gran propugnador de esta tesis en los últimos tiempos es un notable sociólogo español que se llama Juan Linz, que enseña en los Estados Unidos y escribe en inglés y que ha publicado varios libros sobre la materia. Y esto ha provocado un gran debate académico. Pero es académico y nada más: no ha llegado a lo político ni a la clase dirigente, ni menos aun al pueblo. Tampoco ha sido acogido por los juristas. Indudablemente el empeño es saludable; o sea, ¿cómo hacemos para lograr estabilidad y gobernabilidad?

El presidencialismo no lo ha dado. Pero la pregunta es ¿lo dará el parlamentarismo? Yo no lo creo: los sistemas son plantas que se desarrollan y que hunden sus raíces en el suelo y lo que tenemos es

⁽¹⁾ Nota de octubre de 2002: Aprobada en diciembre de 1999, y actualmente en vigor.

un sistema presidencial, que debemos aligerar y democratizar. Lo que hay que hacer en el sistema presidencial es crear controles efectivos. A más poder, más controles, podría ser nuestro lema. Pero sobretodo, hacer una democracia más militante, para que el Presidente se rija de acuerdo con los marcos constitucionales. Y ello exige una madurez política que, por desgracia, aun no existe en nuestros pueblos.

PREGUNTAS:

Profesor García Belaunde: en los últimos 150 años la mayoría de los países latinoamericanos han cambiado o modificado sus constituciones. Encuentra usted alguna tendencia en esos cambios constitucionales a establecer controles sobre ese predominio del Poder Ejecutivo? ¿Cuáles son las tendencias en esos cambios constitucionales?

Yo diría que hay muchos aspectos que están vinculados con el crecimiento de las constituciones en extensión y con la rapidez con que se dan, ya que el mundo ha cambiado mucho desde 1945: eso es evidente. Por otro lado, la gente tiene mucha ilusión en las constituciones y quiere que en ellas esté todo y adicionalmente, la gente cree que cambiando las constituciones, las cosas han de ir para mejor y lamentablemente eso no es cierto. Esto explica el crecimiento físico de las constituciones que cada vez tienen más artículos: imagínense ustedes la Constitución belga de 1831 tiene 140 artículos, la colombiana 380, la peruana 206 y todas son inmensas: la del Brasil es un libro como este; es inmenso. La gente piensa que haciendo más constituciones, más completas, vamos a ser más felices y eso no es exacto. La Constitución es un instrumento y un modelo: nada más. La gente confía en las constituciones, lucha por nuevas constituciones o para más reformas creyendo que las cosas van a ir para mejor, y a veces podría pensarse que eso sucede. Pero el futuro no depende de una Constitución. Y dentro de estas tendencias de los últimos años, si bien no se refuerza más al Ejecutivo, tampoco se le debilita. La

figura del Presidente sigue siendo la clave de bóveda del sistema político latinoamericano.

¿Por qué exactamente falló o perdió vigencia el sistema presidencial en América Latina? ¿Será que fue mal copiado, será que no es apropiado? Por otra parte se pregunta si podríamos afirmar que la razón del colapso o de la falta de eficacia del sistema presidencialista en América Latina, consiste en haber adoptado un sistema que no era apropiado para nuestra cultura.

No sé si ha fracasado el sistema presidencial, pero en todo caso no ha funcionado óptimamente. En lo personal, no tengo ninguna preferencia por ningún sistema político, ya sea presidencial o parlamentario; lo que hay que hacer es observar a las sociedades y tener una política que debe ser un poco de cambios paulatinos y de acomodamiento a los hechos. Los casos típicos son Estados Unidos, Francia e Inglaterra: todos ellos tienen instituciones que se han ido moldeando y cambiando con los años. Y también es un problema de desarrollo, económico y político.

¿Cree usted conveniente el cambio al régimen parlamentario en los países latinos o en todo caso, como enfrentar los desafueros y el autoritarismo?

Yo pienso que si la América Latina tuviera un régimen parlamentario, seguiríamos con los mismos problemas, no creo que cambiaríamos. El problema no está ahí. Y en cuanto a lo anterior, la palabra autoritario es una connotación sobre el manejo del poder. Yo creo que en el caso de Fujimori, el régimen es presidencial, no obstante el Perú ser un caso especialísimo en donde hay muchas instituciones parlamentarias en su Constitución de ahora y desde hace cien años. Y sin embargo, hay un presidente que manda firmemente, pero adicionalmente Fujimori es un presidente autoritario, o sea, arbitrario. Y Chávez aparentemente va por esa línea, aunque es muy pronto para decirlo.

A propósito del Presidente Chávez, ¿cuál es el plan de reforma de la Constitución de Venezuela propuesta por Hugo Chávez y que repercusión puede tener sobre América Latina y en Colombia específicamente?

Yo había preparado un análisis muy detallado del proyecto de Constitución de Chávez, pero es un poco largo y como el tiempo del que he dispuesto es corto, no he podido darlo a conocer. Pero el texto que yo tengo es una versión preliminar, es un texto mal escrito, mal elaborado, con muchas reiteraciones, con algunas cursilerías, por ejemplo, han creado el poder moral, eso lo pensó Bolívar hace 150 años, hay un marcado presidencialismo, hay una vocación por la integración, hay una intención de descentralizar el país, pero no trae novedades mayores. No sé que pasará con este proyecto, pero decididamente nuevo es que crea un vicepresidente, que antes no había. ¿Por qué? Porque ya sabemos lo que pasó cuando Carlos Andrés Pérez fue sacado del poder. Conserva un poco la tradición, mantiene los esquemas básicos y en mi opinión acentúa el presidencialismo e incorpora mecanismos de participación: referéndum, revocación, asamblea general, plebiscito, una serie de mecanismos de participación de acuerdo a la ley. ¿Cómo serán estos? No lo sabemos, habrá que esperar. Pero no creo que tenga mayor influencia en el resto de América Latina.

Conforme a su criterio ¿cuál de los sistemas de gobierno es el que más se adapta a la realidad latinoamericana y cuáles serían las características de ese gobierno? Y por otra parte se pregunta si el modelo presidencial escuda la figura del representante del Poder Ejecutivo, específicamente si el caso colombiano con el ex-presidente Samper corresponde a esta situación, una situación de camuflaje.

Indudablemente cuando hablamos de un sistema presidencial, hacemos un desarrollo y el desarrollo se concreta en un Poder Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, quien está

acompañado por colaboradores inmediatos que se llaman ministros y en otros países, secretarios. Eso es clarísimo.

Ahora, en cuanto a la primera parte, en el sentido de cuál es el mejor sistema de gobierno para América Latina, yo diría lo siguiente: mi impresión personal, que no es mía sino que está un poco recogida por los estudiosos, es que no existe el mejor sistema de gobierno: lo que existen son sistemas que uno los adapta, los incorpora y los vive. En Europa les ha ido bien; en muchos países con el presidencialismo a medias, parlamentarismo a medias y la tendencia llamada semipresidencial y que se desarrolla en Francia; en Estados Unidos les ha ido bien con el presidencialismo. O sea, hay muchos sistemas de gobierno, pero no hay ninguno que sea perfecto, ni ninguno que sea óptimo. Lo que pasa es que nosotros tenemos que ver nuestra historia. El problema del presidencialismo es que nosotros lo hemos tenido desde siempre, y si queremos cambiar, hay que hacerlo lentamente. Las experiencias parlamentarias que hemos tenido en América Latina y de las que he mencionado algunas: Brasil, Chile, otra no presidencial como es el Uruguay, demuestran que al parecer hay una cierta tendencia en la cultura política latinoamericana por el sistema presidencial, porque inclusive en países como el Perú, que es el único caso que tiene figuras parlamentarias desde el siglo XIX, ahí el Parlamento nunca ha mandado, y cuando ha tenido preponderancia, nos ha ido mal.

Cuando nosotros importamos instituciones lo hacemos bruscamente y a veces no funcionan. Un famoso economista francés decía: los pueblos subdesarrollados no pueden importar una institución como importan una refrigeradora, porque la refrigeradora se importa, se enchufa y funciona; y la institución la importo, no puedo enchufarla y a veces no funciona, ¿por qué? Porque es un organismo vivo: a veces sistemas que funcionan muy bien en un país europeo se trasladan a los nuestros, y funcionan muy mal. Y a su vez hay cambios, en el caso por ejemplo de Italia, que es un prototipo de parlamentarismo muy concentrado entre las principales fuerzas políticas, entró en crisis y se debatía hasta hace algunos años la

conveniencia de adoptar formas presidenciales. No sé en que habrá quedado todo eso, pero para que vean ustedes que en todas partes se dan estas alternativas. Pero yo creo que hay que atenerse a la experiencia y a la realidad, a la realidad de cada cual, sobre todo, a nuestra historia. Y construir o perfeccionar modelos desde esa realidad, en forma gradual.

Ahora bien, si el sistema presidencial sirve o no de camuflaje a alguien que ha ejercido la Presidencia, es algo relativo. No puede afirmarse que así sea, porque si las fuerzas políticas deciden hacer efectiva la responsabilidad de un Presidente o expresidente, lo pueden hacer.