

Fernando Guier Esquivel

EL SEÑOR PRESIDENTE

(Ensayo sociológico constitucional)

1958

San José, Costa Rica

Al noble recuerdo de Julio Acosta

"Señor, Señor, llenos están los cielos y la tierra de vuestra gloria! El Presidente se dejaba ver, agradecido con el pueblo que así correspondía a sus desvelos, aislado de todos, muy lejos, en el grupo de sus íntimos."

Miguel Angel Asturias

"La fuerza es siempre una cosa peligrosa; y la tentación a abusar de ella, como ninguna generación lo ha sabido mejor que la nuestra, es el veneno más sutil a que un hombre puede sucumbir."

Harold J. Laski

## PALABRAS PRELIMINARES

Intiendo en esta tesis analizar desapasionadamente una de las funciones constitucionales y políticas de la vida centroamericana más agriamente discutida: el Poder Ejecutivo y, dentro de él, esencialmente, el Presidente de la República. Para ello he realizado una paciente recopilación de ideas y pareceres juiciosos de reconocidos autores, no en un afán vano de erudición, sino con el único norte de que cada afirmación contenida en este trabajo tenga firme respaldo en escritores consagrados.

Firmente convencido de que la única realidad histórica verdadera está constituida por el hombre y que todo lo demás es idealización intelectual y abstracción de fenómenos, como base del presente estudio he escogido las diferentes modalidades espirituales y culturales a que ha estado sometido el habitante centroamericano a lo largo de su vida política, desde los arcaicos tiempos de los conglomerados indígenas, hasta las noveles épocas de la vida independiente y democrática, pasando por la Conquista, la Colonia y la Independencia, y así lograr un concepto claro y verídico, despojado de utopías y quimeras, de la idiosincracia del habitante istmeño, de su manera de comprender el sistema presidencial y de reaccionar frente a él. Uso, como Carlos Wyld Ospina, que para bosque-

jar el tipo genérico del presidente centroamericano, el señor Presidente de que hablaba Miguel Angel Asturias, es indispensable establecer aquellos antecedentes históricos sin los cuales la figura de ese tipo presidencial no se concebiría en su auténtica realidad humana.

Por todo ello resulta imprescindible una disquisición sobre la vida indígena y sus instituciones gubernativas, dada la influencia que han tenido en los estadios superiores de la cultura centroamericana, puesto que a la formación de las nacionalidades del Istmo el indio contribuyó, según expresa Wyld Espina, "aportando su sangre para constituirla y sus espaldas para mantenerla." Y ya dentro de ese plan de adentrar en la existencia política centroamericana que precedió al sistema presidencial imperante, he recopilado datos sobre dos de las otras influencias perdurables: la etapa colonial, simbolizada por el gobernador español, sistema fundado en la ignorancia del pueblo, la división de clases, la pobreza y el aislamiento de las provincias, y que se señala como el origen determinante, en gran parte, de los procedimientos políticos-económicos del régimen independiente que produjeron la autocracia que, como forma permanente de gobierno, mantiene aún a las repúblicas istmeñas en un estado de inercia espiritual y cívica, al heredar de España una organización política centralista, un tanto autoritaria, en la cual la iniciativa y la ultima ratio residen en el Estado; y la Independencia, encarnada en el emancipador americano, en que analizo junto con su especial carácter, la circunstancia histórica en que se desenvolvió, y, por supuesto, su influjo poderoso en la política

de estas tierras. La Independencia de América española —según expresa Jesús de Galíndez—, fué un movimiento de libertad, pero arrastró consigo un lastre demasiado pesado pues no basta con redactar principios democráticos en una constitución para que un pueblo se gobierne con acierto; para ello se requiere una práctica democrática extensa y generalmente los pueblos emancipados no estaban preparados para regirse por sí mismos, razón por la cual grandes masas de la población americana quedaron totalmente alejadas de la vida política y una minoría de oligarcas criollos sustituyó a las autoridades peninsulares.

Analizado tal orden de cosas, parece lo propio luego meditar —tratando de darle a la tesis un riguroso orden de silogismo—, sobre la base doctrinaria del sistema presidencial, examinando de previo y como punto de partida, la institución en su país de origen, los Estados Unidos de América, para poder luego buscar en Europa vestigios del método gubernamental referido. Ya con esos antecedentes procede entrar de lleno en el análisis objetivo del sistema, con el único afán plausible de extraer de las fases estudiadas los requisitos de esencia que configuran y definen al sistema presidencial, a fin de lograr así una idea global de este método de gobierno, desprendida de particularismos y modalidades locales.

Por último y después de haberse fijado las premisas fundamentales para comprender en su compleja estructura el sistema presidencial de la procelosa vida política centroamericana y de su incipiente constitucionalismo —primera premisa: idiosincracia de los pueblos y elementos que la formaron; segunda

premisa: concepto del sistema, abstraído de situaciones particulares— es forzoso cotejar las conclusiones extraídas en los dos análisis apuntados, para referir entonces las consecuencias y las modalidades especiales que el sistema implantado ha contraído con su aplicación en los conglomerados istmeños, puesto que es principio indestructible el de que las instituciones que se injertan a los pueblos siempre se cargan con las antiguas tradiciones de esos conglomerados, como las naves, en otro tiempo, se colmaban en Ceilán de especias.

Por eso la parte final de la presente tesis tiene por objeto el análisis del choque ideológico que en Centroamérica originó el trasplante del sistema importado y los efectos que ese choque produjo en el correr de la vida independiente y democrática de estos países, etapa que se estudiará en un diapasón de derecho constitucional general. Como expresa Baggett —y tal es el numen de esta tesis—, es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la constitución, a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud.

o

o o

La importancia del asunto es vital. No es sino hasta hace poco tiempo que Centroamérica se estudia con mirada autóctona, con métodos nuevos disímiles a los usados para encuadrar las instituciones políticas europeas, señalándose valientemente la compleja, dura y cruel vida política istmeña. Nadie ig-

premisas: concepto del sistema, abstraído de situaciones particulares— es forzoso cotejar las conclusiones extraídas en los dos análisis apuntados, para referir entonces las consecuencias y las modalidades especiales que el sistema implantado ha contraído con su aplicación en los conglomerados istmeños, puesto que es principio indestructible el de que las instituciones que se injertan a los pueblos siempre se cargan con las antiguas tradiciones de esos conglomerados, como las naves, en otro tiempo, se colmaban en Ceilán de especias.

Por eso la parte final de la presente tesis tiene por objeto el análisis del choque ideológico que en Centroamérica originó el trasplante del sistema importado y los efectos que ese choque produjo en el correr de la vida independiente y democrática de estos países, etapa que se estudiará en un diapasón de derecho constitucional general. Como expresa Baghot —y tal es el nusen de esta tesis—, es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la constitución, a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud.

o

O o

La importancia del asunto es vital. No es sino hasta hace poco tiempo que Centroamérica se estudia con mirada autóctona, con métodos nuevos disímiles a los usados para encuadrar las instituciones políticas europeas, señalándose valientemente la compleja, dura y cruel vida política istmeña. Nadie ig-

nora actualmente que los pueblos en formación pasan por períodos fatales y angustiosos, que más bien son crisis tras las que, si los pueblos no se disuelven por la abyección propia o la conquista extraña, resurgen a la luz de una nueva y esplendente vida. Sus errores son los mismos, esencialmente, que los de todos los conglomerados políticos (Wyld Ospina). Hispanoamérica y en concreto Centroamérica —indica Julio Icaza Tigerino— ha vivido sus etapas históricas a grandes saltos, bajo el signo de los tiempos actuales, sin coincidir esas etapas con las de Europa. Durante todo el siglo XVII y el XVIII y aún parte del XIX, se ha respirado en los conglomerados americanos un feudalismo medioeval del que no acaba de salir aún en muchos aspectos. La Edad Media de Hispanoamérica comenzó precisamente cuando Europa vivía su Edad Moderna. Por eso aquí todas las posibles líneas históricas se rompen y se entrecruzan, como en la Europa inmediatamente anterior a Carlomagno. Asimismo, a esta estrecha faja de tierra tan pobre, de la cual se dolía Rubén Darío de que si no recibiera el alimento extranjero se moriría de hambre, le ha tocado por su posición central una importancia internacional particular —lo que ha sido en mucho la causa de su agitada historia—, que resume en gran parte toda la vida política de la América Latina, puesto que, como decía acertadamente Waldo Franck, "es el corazón por donde la vida brota a las Américas".

o

o o

Este trabajo, fruto de las investigaciones hechas por un

estudiante que apenas acaba de terminar sus cursos universitarios, y que carece de experiencia política y, por supuesto, de conocimientos profundos en el manejo de los negocios públicos, no puede tener solidez de pensamiento en cuanto a las opiniones del autor sobre las bondades e desventajas de una institución reguladora de las aspiraciones populares, tal como el sistema presidencial. Esta tesis no viene a constituir, pues, sino una simple elucubración doctrinaria, sin ningún asidero en una realidad sentida y palpada en el desempeño de funciones directamente conectadas, en una u otra forma, con el sistema presidencial.

Para disipar cualquier duda, y como justificación del presente estudio sociológico-constitucional sobre el poder ejecutivo implantado en Centroamérica y sus efectos en la vida de los pueblos del Istmo, recojo las sabias palabras del agudo escritor político del Renacimiento, Niccolò Machiavelli, estampadas en la dedicatoria de El Príncipe al Magnífico Lorenzo Di Piero de Medici, y que constituyen por sí solas toda una doctrina del método aconsejable en lo que se refiere al examen de las instituciones y de los hombres públicos.

"No quiero sea reputada presunción que un hombre de bajo e infimó estado ose discurrir y regular los gobiernos de los príncipes; porque, así como los que trazan diseños de las comarcas se sitúan bajos en la llanura para considerar la naturaleza de los montes y lugares altos, y para considerar la de los bajos se ponen altos, en los montes, semejantemente para conocer bien la naturaleza de los pueblos se requiere ser príncipe, y para conocer la de los príncipes conviene pertenecer al pueblo."

F. G. E.

San José, Costa Rica  
mayo de 1958.

# I

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

"La historia de toda nación,  
es un vasto sistema de incorpora-  
ción."

Theodor Mommsen

Las instituciones políticas no son existencias inertes, frías ni estables, sino que, más bien, son sistemas dinámicos, seres movibles e inestables, existencias con nacimiento, madurez y muerte. Sería necedad estudiar los gobiernos de los pueblos sin antes meditar un poco tocante al carácter de esos conglomerados y acerca de los gobiernos que antaño los rigieron, pues esa idiosincrasia y aquellos gobiernos vienen luego a influir, en forma directa o indirecta, franca o velada, en cualesquiera otras formas de administración que se les impongan. El peso de la techumbre gravitando sobre las pilastras —escribe José Ortega y Gasset— no es menos esencial al edificio que el empuje contrario ejercido por las pilastras para sostener la techumbre.

El problema histórico de la evolución de las formas políticas de las naciones no es un simple problema de derecho constitucional. Decía Cicerón que no se debe buscar la fuente del derecho ni en el edicto del pretor ni en la ley de las Doce Tablas, sino en el seno de la filosofía, en razón de que el derecho se funda en la naturaleza del hombre. Por eso, al estudiar un sistema de gobierno y sus efectos, es necesario recordar un poco el cúmulo de tradiciones y pensamientos que, debido a antiguos métodos de conducción de los pueblos, han ido, paso a paso, formando la mentalidad posterior de los hombres.

Centroamérica, por su estratégica posición geográfica, estuvo destinada, aún antes de la llegada de los españoles, a ser el punto de choque de razas y civilizaciones de todo género; y no reflexionar en torno a los caracteres primordiales de esas civilizaciones y razas dejaría una amplia laguna que impediría la feliz comprensión de las posteriores instituciones políticas. En apoyo de esta tesis expresa el Licenciado Mario Sousa que desconocer u olvidar las raíces lejanas del proceso histórico, ha determinado con frecuencia un planteamiento erróneo de los problemas, y, necesariamente, la adopción de medidas inadecuadas, toda vez que sólo el conocimiento cabal de los diversos períodos porque han pasado las naciones en su evolución, permite tener una comprensión exacta de la época contemporánea.

Cronológicamente se topa de primero con el llamado "problema indígena" y no en balde hay que acudir al estudio de las

organizaciones de los pueblos autóctonos. Por más que muchos autores de derecho constitucional se empeñen en hurgar documentos e instituciones romanas —señala Ignacio Romero-Vargas— nunca lograrán comprender el estado actual de las instituciones políticas americanas, mientras no acudan también al estudio de las instituciones aborígenes. Luis Alberto Sánchez, el estudioso historiador de América, observa con gran precisión y verdad, que la personalidad de un pueblo no comienza a formarse con el último aluvión de inmigrantes, sino que su devenir histórico constituye un largo, lento, difícil y rudo proceso de adaptación entre los disímiles elementos que en definitiva lo forman.

Por igual razón, es imposible negar la huella honda, incluso dominante, que el español ha dejado en estas latitudes. Pareciera —ha escrito el brillante intelectual nicaragüense Carlos Cuadra Lasos— que el fundador español se ha erigido en ejemplo permanente de los pueblos que le sucedieron en los siglos. No puede ocultarse que "flota sobre los modales hispanoamericanos, como una emanación del carácter del fundador de sus ciudades y primer organizador de su Estado. Por las calles de Bogotá, ciudad de las letras clásicas de América, parece vagar con su pluma en la mano y la espada en el cinto, la sombra de Gonzalo Jiménez de Quesada, militar letrado. México, aunque reniega de Cortés, se desorienta cuando deja de divisar su estrella..." Quiérase o no, es absurdo pretender el hecho simple de que la época colonial imprimió a nuestras colectividades caracteres especiales e inconfundibles,

como es igualmente gran estulticia pretender que durante la época de los virreyes, de los capitanes generales y de los gobernadores, se logró borrar los restos de las organizaciones indígenas y acallar la voz silenciosa pero persuasiva de la sangre autóctona. Y de la tesis que propugna y estudia todas esas co-relaciones e influencias recíprocas entre indígenas y españoles, es ardiente partidario el ex presidente de la República Española Niceto Alcalá Zamora, quien explica en su conocido libro Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias, que no ofrece duda alguna que el cacicazgo, como una realidad de vida indígena, fué impuesta al poder español e incluso asimilable por éste, así como que las instituciones españolas se infiltraron hasta el último rincón del alma del pueblo conquistado.

El torrente de la emancipación americana surcó también el terreno espiritual del Istmo. Las ideas liberales y democráticas surgidas al calor de la lucha por la independencia, aún cuando chocaron con los fuertes resabios indígenas y los arraigados sentimientos despóticos de los peninsulares, vinieron a formar, por un proceso asimilatorio, una superestructura intelectual informadora en gran parte de las ideas políticas centroamericanas, creando nuevas metas y novísimos senderos por donde va a transitar en adelante el hombre de estado, porque, como apunta el Padre Juan de Torre, "es tan fuerte el uso continuado de cualquier cosa, que alterando el orden natural, causa nuevo orden; y fando, al parecer, contra la naturaleza, vuelve sobre ella, en cuanto por costumbre y uso nuevo la reduce a la antigua fuerza que tenía."

De consiguiente, la vida política centroamericana se mueve, vive y desarrolla, en dos planos diversos: una superestructura doctrinaria y una base étnica al margen de aquella superestructura y no pocas veces en ruda pugna con ella (Icaza Tigerrino). Insertado en el virtual punto de contacto de esas dos corrientes respira el político centroamericano, inclinándose, según las circunstancias y condiciones históricas del momento, hacia uno u otro plano. La importancia del estudio de los caracteres específicos de los poseedores de mando y sus fundamentos sociológicos, en las tres nítidas etapas en que se puede dividir la historia hispanoamericana pasada —cacique, gobernador y emancipador— es de importancia ilímite para penetrar, como viene dicho, en el sentido oculto de las instituciones políticas hispanoamericanas, pues la cultura de estos pueblos, según señala el valiente ensayista mexicano Leopoldo Zea, "sigue siendo colonia mental de un pasado que sigue aún vivo."

### 1. El cacique

"El caciquismo, esto es, el dominio absoluto de pequeños caudillos, era la costumbre general de gobernar."

Salvador Montaña

Las incipientes culturas indígenas del Istmo centroamericano no fueron, en modo alguno, culturas propias y originales de la estrecha franja centroamericana, carentes de influencias de otras civilizaciones indígenas, sino que, más bien, fueron grupos dispersos que se hallaban bajo la acción disolvente de

profundas rivalidades (Sánchez), sujetas a poderosas relaciones e influencias provenientes, en general, de los propincuos y civilizadas imperios que se desarrollaron en los extremos: el Azteca y el Incaico. Se ha logrado establecer, con la precisión que el tema de suyo incierto permite, que desde el amplio territorio mexicano hasta toda Nicaragua y buena parte de Costa Rica "existía una zona de influencia azteca bien marcada que provenía desde los antiguos nahos" (Guier Esquivel). Esta cultura —la azteca— fué en gran parte hija de la añosa civilización nahoa, la que tuvo su centro —afirma Justo Sierra— en las regiones lacustres de la altiplanicie mexicana (el Anáhuac), y se derramó por los grandes valles meridionales, formando el embrión del gran imperio mexicano. Poseían los nahos en su organización política, como elemento directriz, una autoridad civil junto a una militar, nítidamente definidas: en reunión o consejo de ancianos designaban al poderoso "jefe de hombres", título con que denominaban a su emperador o cacique. Los historiadores han encontrado en esta cultura el germen de un elemento anárquico: la circunstancia de que el poder del emperador derivara de una elección, elemento de por sí disociador de toda organización política, cobró fuerza inusitada en la civilización de sus hijos espirituales, los aztecas, en razón de que las elecciones de emperador o cacique —precisa Luis Alberto Sánchez— crearon abismos insalvables, primordialmente al tiempo de arribo de los españoles a América.

Se nota en la cultura azteca un gobierno organizado en una fuerte confederación de tribus, en la que el emperador

era el jefe militar de Tenochtitlán —la formidable capital del Estado—, y se cataloga esa forma de gobierno como una especie de democracia teocrática y militar, en la cual las masas indígenas, como en general todas las americanas, se encontraban sometidas a una degradante esclavitud política y religiosa, bajo el dominio de divinidades tiránicas y sangrientas así como de caciques y emperadores crueles y despóticos. El pueblo azteca vió en la persona de su gobernante no tanto a un jefe militar, sino a un jefe político-religioso, el cual, aunque estaba rodeado de instituciones que coartaban su poder de mando, siempre tuvo, eso sí, atribuciones omnipotentes sobre las haciendas de sus súbditos, y hasta el poder excesivo, como expresó Sahagún, de "matar a quién quisiere, porque ya es superior". No es inútil recordar, por vía de ejemplo, que uno de sus emperadores, el famoso Moctezuma, mantenía aterrorizados a los habitantes de su imperio, como servidor infatigable de la cruenta sed del insaciable Huitzilopochtli (Icaza Tigerino).

Todos los pueblos de Istmo, pipiles, chorotegas, niquirianos, etc, sentían en forma preponderante la influencia azteca, por lo que sus organizaciones políticas se parecían en mucho a las de las civilizaciones del territorio mexicano, aunque claro, con determinadas diferencias, entre otras la de que los caciques o reyes se encontraban en estas latitudes asistidos por un consejo con funciones previamente determinadas y que, en muchos casos, las hacían valer oponiéndose a las decisiones del monarca.

Se ha observado, al comparar el régimen político prehispánico de México con el sentido sociológico de la conquista y su asimilación por los indígenas —hágase memoria en el hecho de que sin la ayuda del indio los conquistadores no hubieran podido destruir la resistencia de los grandes imperios inca y azteca, y que, como explica brillantemente el historiador mexicano Carlos Ferreyra, "los indios hicieron la conquista y los españoles la independencia"—, que el régimen de los cacicazgos y las monarquías absolutas y tiránicas contribuyó al arraigo y permanencia sociales de la mentalidad feudal española en América. El cacique —ajunta el sociólogo nicaraguense Icaza Tigerino— fué la réplica indígena del señor feudal europeo. Dada la concepción tan poco individualista del régimen político que de una manera amplia y general existía en las Indias, se nota en el habitante autóctono de América una sumisión y sometimiento serviles a los caciques. Basta evocar únicamente las instituciones esclavistas rigurosas de esos tiempos y el horror de los sacrificios humanos que hacían los aborígenes y en especial los aztecas, para comprender la falta de una conciencia moral de la libertad individual en el indio. Sostenta igual idea el conocido autor José Vasconcelos, quien escribe que en la cultura azteca, según el código no escrito de las reverencias, el indio para hablar a su emperador, después de grandes y pronunciadas genuflexiones, lo hacía en voz baja y con la cabeza inclinada. Por muchas de esas circunstancias y otras parecidas, fué por lo que el indio durante la conquista no encontró dificultad insalvable en amoldarse

a ella, puesto que simplemente constituyó para él un cambio de cacique (Icaza Tigerino). Como reminiscencia de esta mentalidad servilista del indio azteca y del americano en general, señala con valor Carlos Pereyra que gran parte de la prensa del Nuevo Mundo no puede hablar de un alto funcionario público sin anteponerle al Señor..., Señor Gobernador..., Señor General..., Señor Presidente...

Analizada la cultura azteca y la influencia que pudo tener en las épocas que le siguieron, es necesario el apuntamiento de las características gubernamentales de otra cultura poderosa e influyente que se desarrolló al otro extremo del istmo centroamericano: la civilización incaica. Este pueblo tenía un afán de conquista insuperable, en virtud del cual el sello de su filosofía y sus costumbres fué estampado en los demás conglomerados indígenas adyacentes, y ese sello se expandió con fuerza arrolladora hasta abarcar el territorio que actualmente ocupan el Perú, Ecuador, Bolivia, el norte y el centro de Chile y el noroeste argentino, así como el Sur de Colombia (Sánchez). Su Estado se organizó en un centralismo absolutista que le otorgaba plenos poderes al jefe o Inca; al principio fué electo por los "sinchis" o jefes guerreros; luego, desde la época de Huiracocha, la corona se hizo hereditaria y la autoridad del monarca descansó en un principio de sangre y divinidad; finalmente el Inca llegó a considerarse como hijo del Sol. El gobierno de estos pueblos, loable por muchos aspectos, ha sido catalogado como una "teocracia paternal, cuyo secreto residía en la vigilancia y la precisión" (Sánchez), toda vez que el Emperador, suma del poder

central, tenía funcionarios a él directamente subordinados, los cuales gobernaban en virtud de una delegación que hacía el inca de su poder, en cada una de las muchas partes que configuraban su extenso imperio. Se percata aquí, una vez más, el fundamento religioso base de las instituciones políticas de gobierno prehispánicas, por lo que se explica la primitiva resistencia de estos imperios a la conquista —excepción hecha, por supuesto, de los caciques y sacerdotes que únicamente defendían sus privilegios de clase—, habida cuenta del temor religioso que el indio sintió siempre por sus propios dirigentes, de suerte que una vez destruída la base de aquel temor, por la enseñanza cristiana, el indio no tuvo ya objeción en cambiar de amos y señores. Dada el régimen comunalista de la vida social de la masa indígena, pudo ésta asimilar fácilmente el feudalismo de los conquistadores, porque dicha forma feudal guardó siempre una similitud con la figura cacical indígena; ambas coincidieron en ese mismo sentido de inspiración comunalista de la vida social (Icaza Tígerino).

Otra de las grandes civilizaciones prehispánicas que de seguro dejaron huella honda en las pequeñas agrupaciones indígenas de Centroamérica, fué la cultura maya. Su primera aparición en la Historia se sitúa en el territorio actualmente llamado Departamento de El Petén, en la República de Guatemala. Su cultura general fué inmensa y su gobierno fué organizado a base de caciques locales hereditarios (Galíndez). El régimen político de los pueblos mayas, a igual que en otros

conglomerados aborígenes, también tuvo su asiento en fundamentos netamente religiosos.

o

o o

Al analizarse concretamente las tribus centroamericanas y sus gobiernos, no debe escapar de la mente la idea de que para el indio nunca existió el concepto de patria tal como hoy se entiende, pues su vida cotidiana se desarrolló en una determinada región geográfica, disfrutando todo el grupo social la propiedad comunal (Guier Esquivel); y que el indio jamás amó su vida política como una creación personal, puesto que ésta resultaba de la imposición muda de la naturaleza.

Adentrando en el examen del gobierno indígena de los pueblos centroamericanos propiamente dichos, hay que subrayar el hecho de que las sociedades que poblaron estos territorios estuvieron indiferenciadas entre sí y aunque concibieron un poder político desligado del religioso, en cuanto a su simple organización, esa idea "jamás la tuvieron en cuanto a que el poder político dimanaba del sagrado. Emperador, Inca, Rey, Cacique, encarnaban no sólo la voluntad del pueblo, sino también la voluntad de Dios" (Sánchez).

A la nación que le tocó el manejo principal de Centroamérica, fué sin duda a la nación quiché. Su forma de gobierno fué una monarquía aristocrática y hereditaria, con diferencia de las monarquías europeas de que el poder se transmitía al hermano mayor del rey y no a sus hijos. Estas tribus ejercieron una basta influencia en casi todas las tribus del Istmo, principalmente en cuanto a su forma monárquica regular

(Guier Esquivel). Disfrutaban de una extraña institución mediante la cual, si el jefe de la nación se convertía en tirano, la aristocracia tenía derecho de destituirlo, mas si la insurrección se frustraba, el monarca gozaba a la vez del derecho de castigar severamente a los rebeldes (Gómez Carrillo).

Aunque la organización política predominante en la Centroamérica indígena fué la monarquía, no siempre era absoluta, puesto que en casi todos los conglomerados aborígenes, consejos de ancianos o personas notables guiaban al rey en el manejo de su gobierno. Se observa, pues, como regla general, un poder ejecutivo representado por un cacique, emperador o rey, de elección generalmente libre, bajo la dependencia de un incipiente poder legislativo.

En Costa Rica abundaron los cacicatos independientes y en el norte, muchos de ellos, como ocurría en las tribus chorrotegus o mangües, organizados como señoríos semi-independientes, pero feudatarios de un cacique mayor, el que se reputaba de origen divino (Guier Esquivel).

Se nota, en síntesis, al examinar estas instituciones políticas de gobierno indígena y la situación de los pueblos aborígenes antes de la llega del conquistador peninsular, que éste, a su abrigo a las costas americanas, tojó con una mentalidad caracterizada por una actitud de sumisión fatalista del indio a las fuerzas naturales; por un gran sentimiento comunalista nacido de las formas de división especial de la propiedad; por una vivencia de la patria como simple unidad geográfica, sin vital importancia ni sentido de soberanía, y por un desarraigo popular de las instituciones; y todo vino, a fin

de cuentas y en gran parte, a fundamentar la momentánea traición del indio a sus caciques y el cambio que hizo de éstos por el dominio del señor feudal español (Icaza Tigerino). El aborígen durante la vida colonial, por su sentido colectivo de la vida y la cultura, así como por su servilismo degradante, no encontró dificultad en vincularse social y espiritualmente al europeo medioeval, típicamente representado por el burdo español que durante la Conquista y los primeros tiempos de la Colonia emigró a América. Como fatal e inevitable consecuencia nacida precisamente de la arcaica filosofía fatalista que aún en el indio cristiano y civilizado ha dejado raíces instintivas, y que la conquista y la colonización españolas no pudieron acabar de desarraigar —explica el doctor Luis Monsalve Pozo—, el indio se dejó dominar por una serie de complejos de raza vencida y, primordialmente, por el complejo de inferioridad ante el blanco, complejo que cuajó en el espíritu indígena como una anulación de su propia personalidad, a la que consideró como patrimonio del amo blanco, al relegarse al silencio y la soledad.

## 2. El gobernador

"La tierra andaba entre mayorazgos, de doblón en doblón, desconocida, pasta de apariciones y conventos, hasta que toda la azul geografía se dividió en haciendas y encomiendas."

Pablo Neruda

De absoluta necesidad es detenerse unos momentos a estu-

diar el carácter del hombre peninsular y sus instituciones fundamentales, como requisito previo para comprender, en toda su compleja estructura y en todo su caos funcional, el gobierno que la metrópoli española implantó, con puño de hierro y a tajo de tizona, en la despedazada existencia institucional americana. El dato cardinal de la mentalidad política del pueblo que realizó la conquista americana, se encuentra haciendo hincapié en el feudalismo medioeval que vino a arraigarse hondamente en la vida americana, creando —enseña Icaza Tigerino— una peligrosa contradicción con el centralismo del estado moderno implantado por los Reyes Católicos en España, y que constituyó una raíz de división entre criollos y peninsulares. Del carácter e idiosincracia españoles hay que subrayar la particularidad consistente, además de su crueldad ilímite, en que "la moral no siempre merecía respeto a los audaces aventureros que conquistaron los países del nuevo mundo, muchos de los cuales eran hombres de costumbres rudas y poco escrupulosos en los medios que empleaban" (Gómez Carrillo). Al mismo tiempo y en la tarea de esclarecer el genio del español que pobló a América, hay que tener muy en cuenta que durante la época de la llegada de los primeros colonos, en Castilla aún perduraban algunas instituciones medioevales, y, entre ellas, con gran esplendor, el municipio, debido a la ingerencia que el monarca le había otorgado para contrarrestar el poder de la clase noble.

Constituye también dato de vital importancia para una sociología de la colonia, el señalar que en el transcurso de los primeros cincuenta años de la conquista la preponderancia

gubernativa y social la tuvieron los mestizos, y no fué sino hasta una posterior reorganización de la familia colonial, cuando la situación del mestizo cambió radicalmente y ocupó un plano social y político inferior al antes usufructuado. En entonces cuando la inquietud u el desasosiego —circunstancias esenciales de su índole espiritual— llegaron por vez primera al espíritu del criollo. La inestabilidad social en que se le colocó contribuyó en mucho a acentuar la inestabilidad psicológica del dualismo biológico —español e indio— que se agravó durante el correr del siglo XVIII, hasta el punto de separar en las escuelas a los niños españoles de mestizos, indios y mulatos. Varió luego tal régimen al dictarse disposiciones que favorecieron a la clase mestiza, debido a que las autoridades españolas, constatando la creciente oposición de los mestizos al régimen imperante, los favorecieron en su posición política como social, en grado sumo, con lo que ganaron sus voluntades y favores hasta el extremo de que, al momento de la Independencia, se encontraban ligados por una serie de intereses y franquicias a la causa del monarca español.

Salta a la vista, al examinar la colonia, que no obstante la decadencia del feudalismo por aquel entonces en la Europa más civilizada, la acción individual predominante en la conquista revivió aquellas formas en estas latitudes, en razón de que los jefes expedicionarios celebraban ciertas capitulaciones con la Corona, mediante las cuales constituían una especie de "carta puebla" o "fuero municipal" del territorio

descubierto, y por la que sometían tal territorio a la jurisdicción del caudillo expedicionario, con innúmeras atribuciones para la provisión de empleos públicos, reparto de tierras y distribución de indios en encomienda, cargos que en ocasiones eran vitalicios y hasta hereditarios (Herrarte). Fué este feudalismo el que trajo a América, al mezclarse con el cacicazgo despiado del indígena, la serie de luchas, venganzas y traiciones que se promovieron aún entre los propios conquistadores.

El final de la colonia se caracteriza ya por la presencia en la población americana de dos tipos de mentalidad política distintos y que obedecen a dos orientaciones diversas: una que proviene de España a través de su política oficial y otra que se produce en América como fruto de la tradición de los conquistadores y de los resabios aborígenes. La primera, sostenida por los españoles recién llegados con un cargo burocrático o como mercaderes, se caracteriza por su centralismo estatal al servicio del absolutismo borbónico, así como por un estúpido complejo de superioridad sobre el indio. La segunda constituye el verdadero dualismo americano, hijo de la mezcla de las tradiciones de los conquistadores y del sentimiento comunalista indígena (Icaza Tigerino).

Como consecuencia de la época colonial —indica Leopoldo Zea— se estableció un modo de pensar de acuerdo con el cual se formaron súbditos fieles de la teocracia española y creyentes no menos fieles, del credo que la justificaba. De esta tutela habrán de surgir luego muchos de los complejos y pro-

blemas que aquejarán por siglos al hombre hispanoamericano.

o

o o

"El tratamiento que se dió a los indios durante todo el régimen colonial, significa para la historia como un grito de dolor que se oye resonando en la América a lo largo de tres siglos", escribe el brillante historiador centroamericano Sofonías Salvatierra. En aquellos tiempos vivía el pueblo indígena en los montes, en caseríos que despectivamente llamaban los peninsulares "pueblos de indios" que se distribuían los conquistadores entre ellos mismos después de lograda una victoria. Obligados estaban los aborígenes a trabajar en faenas de lo más duras; en Guatemala se llegó hasta exigir a los niños, sin distinción de sexos, la obligación de recoger en ríos y barrancos una cantidad fija de oro (Salvatierra). Para legalizar todo ello se crearon instituciones que repugnan aún a los más ardientes defensores de España, tales como las mitas, que eran repartimientos de indios para servir en las haciendas, o las encomiendas, granjerías que consistían en entregar cierta cantidad de indígenas a los peninsulares para que fuesen explotados, siendo muchas de ellas vitalicias y hasta hereditarias. No puede olvidarse, claro está, que para la existencia y desenvolvimiento de este sistema feudal de las encomiendas y mitas, el caciquismo indígena resultó como de perlas. Salvador Mendieta sostiene, que hoy, "los caciques grandes y chicos que embrutecen, extorsionan y martirizan en todos los ámbitos de Centroamérica, son hijos legítimos de los encomenderos."

No se vaya a alegar a lo que viene dicho, que los indios en América gozaban de libertad otorgada por la Metrópoli, pues aun cuando por Real Cédula de 20 de junio de 1500 fueron considerados como vasallos libres de la Corona de Castilla, no hay que olvidar, como bien explica Ots Capdequi, que vieron condicionada esa libertad en el orden doctrinal al ser equiparados, jurídicamente, a los rústicos o menores del viejo derecho castellano, o sea a aquellas personas necesitadas de tutela o protección legal. Asimismo y dado que la conquista la había verificado el pueblo español por su propia iniciativa y esfuerzo, como un negocio que creía tener derecho a explotar siempre, no podía concebir la organización de una sociedad en que los indios fueran considerados como elementos humanos con derecho a la libertad y respeto a sus personas, razón que dió fundamento a la serie de procedimientos arbitrarios con que se distinguió tanto la conquista como la colonia.

Enuncia Sofonías Salvatierra, con diáfana mirada de sociólogo y como base del amilamiento indígena, la regla de que "cuando un pueblo no es libre o no tiene esperanza de disfrutar de sus propias energías, cae por fuerza en el más profundo pesimismo." Por eso, no puede culparse al indio por sus profundos defectos, formados y acrecentados en gran parte por la oscura época colonial, pues aun cuando —como bien manifiesta Patrick Romanell— la Europa occidental le otorgó un patrimonio cultural común, conforme a la concisa expresión de Frederick Woodbridge, a los indios se les enseñó "a pensar

como griegos, a saquear como romanos y a orar como cristianos."

o

o o

Ha hecho notar el profesor Haring que, al examinarse el gobierno colonial y sus circunscripciones territoriales, no se advierte una concepción sistemática por parte del Estado Español, en la determinación de estas demarcaciones políticas y administrativas. A ello se debe la existencia del farrago muchas veces contradictorio de leyes y ordenanzas que trataron de regular las instituciones políticas coloniales.

En la organización política del Reyno de Guatemala, que es en este estudio el de mayor interés, se ubicaron las Alcaldías Mayores de Chiapas y San Salvador y las Provincias de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Las dos primeras estaban gobernadas por un Alcalde Mayor, las tres últimas cada una por un Gobernador, con período de mando por cinco años, y Guatemala por el Capital General (Salvatierra).

El conquistador de Guatemala fué el feroz don Pedro de Alvarado, a quien Hernán Cortés, deseoso de extender su poderío, le ordenó que se dirigiera al Sur, a la tierra de los cakchiqueles, a conquistar y sojuzgar el país. Don Pedro recibió con júbilo el encargo y al punto dispuso sus planes, concretos y rigurosos: matar y arrasar a sus adversarios (Sánchez). Obtenido el dominio tras duras pruebas de guerra e inauditas crueldades, Alvarado se embarcó hacia España, en donde le nombró Carlos V como Adelantado y Capitán General,

por ahí del año 1527. Se conoce en la historia a don Pedro de Alvarado como el fundador de la nacionalidad centroamericana, puesto que habiendo llegado a constituir Guatemala la ciudad de mayor importancia de estas latitudes y la capital de la Gobernación que se extendía sobre un gran territorio, que llegó incluso a englobar hasta parte de México y Panamá, el influjo de esa ciudad fué decisivo y determinante. Esa gran conglomeración de pueblos comenzó a deshacerse bajo la nefasta influencia autoritaria de Juan Núñez de Landecho, Presidente de la Audiencia de Confines y Capitán General. El Rey de España lo mandó a residenciar en 1564, y por Real Cédula emitida ese mismo año ordenó la traslación de la Audiencia a Panamá, y "con tan desatinada disposición se torció por completo el sino de Centroamérica, que pudo haber sido una de las colonias más importantes del reino, pues aunque más tarde se volvió a crear la Audiencia de Guatemala, fué reduciéndola en el número de sus provincias" (Herrarte).

En la conquista de Honduras se muestra de nuevo, en forma amplia e indubitable, el espíritu codicioso y turbulento de aquellos aciagos días. La vida colonial nació en Honduras de una traición y una venganza. Cortés envió a conquistarla a Cristóbal de Olid, pero éste, escuchando quizá las tentadoras voces de sus co-religionarios, pretendió emanciparse de Cortés y llevar a cabo la empresa por su propia cuenta y riesgo. Cortés, no bien supo que Olid tenía veleidades de independencia, mandó contra él a su amigo Fran-

cisco de las Casas, quien pese a haber sido tomado prisionero por el propio Olid en el campo de batalla, esperó que se aplacaran los rencores y una noche, cuando cenaban juntos en amable camaradería, le asentó una cuchillada en la garganta y prosiguió luego, con sus fuerzas y las leales a Cortés, la conquista del territorio hondureño (Sánchez). Llena de abusos estuvo la administración colonial en los primeros tiempos del gobierno español y no fué regularizándose sino muy poco a poco. El gobernador Diego López de Salcedo, sucesor de Hernando de Saavedra, por su conducta arbitraria y codiciosa, fué incapaz de poner orden; encarceló a su antecesor, así como a los amigos de éste, embargándoles bienes y vejándolos de todos los modos posibles; quitó los pueblos de indios a quienes los tenían y se los adjudicó a sí mismo o se los dió a sus soldados (Salvatierra), y se condujo tan arbitrariamente que finalmente murió envenenado en el año 1530. Asimismo, Diego Méndez, que lo reemplazó en el cargo, tuvo que pagar con la vida la usurpación que había hecho de la autoridad suprema (Gómez Carrillo)

La conquista de Nicaragua y su colonización tampoco fueron una empresa noble de los españoles. Basta recordar las traiciones de Pedrarias Dávila, las luchas de Gil González Dávila con Hernando de Soto y Francisco Hernández Córdoba, para comprender la época de violencia e irrespeto que vivieron estas tierras durante esos amargos días. Para lograr la supremacía del país, se enfrentaron dos furiosas facciones, la de Salcedo y la de Pedro de los Ríos, y triun-

fó al fin, después de furiosos embates, la facción de Salcedo, quién obligó a su rival a abandonar el país.

Fué tan injusta aquella época, que hasta un ex presidente de la República Española, Niceto Alcalá Zamora, reconoce como un influjo de la herencia peninsular en los pueblos hispanoamericanos, la facilidad funesta de acudir al hecho de la fuerza, a los pronunciamientos militares, y al ejército como resorte y poder que otorga y mantiene el goce de mando.

El gobernador de Nicaragua Rodrigo de Contreras, pese a su deseo insincero de remediar el mal de las encomiendas, halló medios para apropiarse de la mayor cantidad de pueblos. De las acusaciones recibidas contra Contreras y de la investigación levantada por el Licenciado Diego de Herrera, Oidor del Tribunal, quien llegó a Nicaragua en 1544 como Juez de residencia, se pudo comprobar que Contreras poseía las tres cuartas partes de la Provincia; que sus encomiendas eran infinitas; que a todas las autoridades las tenía bajo su mano, y que ejercía una tiranía ilimitada. Luego de Contreras reclamó para sí y obtuvo la gobernación, el Alcalde Mayor y Contador Licenciado Francisco Castañeda, y procedió como todos sus antecesores, adjudicándose ocho repartimientos. De él se dice que convocaba al Ayuntamiento a su casa particular y no le dejaba libertad para deliberar ni votar (Salvatierra).

Otro gobernador de Nicaragua, quizá el más temible, y cuya honda huella persiste en el República nicaraguense,

fué Pedrarias Dávila, y puede decirse de él que no tuvo más afán que el de enriquecerse a costa de los indios; que se apropió de pueblos enteros a los que cazó, como era costumbre, para convertirlos en dinero en los mercados de Panamá; que su sistema de gobierno fué despótico, sin más norte que su dominio y provecho personales, y que a la larga creó, con su influjo perdurable y su centralización de funciones, la nacionalidad nicaragüense con sus lamentables características. Explica Carlos Cuadra Pasos que basta fijarse en los bruscos desequilibrios de la balanza política de Nicaragua, para darse cuenta que en uno de los platillos ha caído el peso de plomo del viejo aristócrata de Pedrarias Dávila.

La conquista de Costa Rica, acaecida por el año 1564 en que se fundó la ciudad de Cartago, se debió en gran parte a Juan Vázquez de Coronado, bachiller por Salamanca. Cuadra Pasos ve en este conquistador de fino tacto y amante de las leyes, al creador en Costa Rica de un fuerte sentimiento de libertad y del deseo en política más de convencer que de vencer.

Al observar el Istmo —sostiene Cuadra Pasos— no en su unidad geográfica sino en su prístina formación de entidad nacional por obra de la conquista, se nos muestra dividido en dos secciones. Forma la primera la tierra que fué dominada por los conquistadores que vinieron de México, operando bajo el signo de Hernán Cortés, y que inundaron a Guatemala, El Salvador y Honduras. La segunda sección fué el escenario de los conquistadores que vinieron del Sur, pro-

cedentes de Panamá, y sujetaron a Nicaragua y Costa Rica. El movimiento conquistador del Norte fué el esfuerzo individual de unos hombres resueltos, y el segundo, el del Sur, la primera expedición oficialmente organizada en la Madre Patria con fines colonizadores. Las dos maneras de operar chocaron en la frontera norte de Nicaragua, por lo que el territorio de esta nación constituyó el epicentro de la inquietud y dió lugar al primer brote de las guerras civiles centroamericanas.

Al inquirir de manera global sobre el carácter del gobernador español, se observa, según Gómez Carrillo, que la moral no dominaba ni entre los gobernadores ni entre sus súbditos, y que los beneficios de un régimen de moderación y de respeto a las leyes no pudo alcanzarse sino con el transcurso del tiempo, al adquirir en estas tierras solidez el gobierno colonial, sin olvidarse que aún cuando hubo funcionarios españoles patriotas y celosos cumplidores de sus deberes, no todos los que ejercieron autoridad cumplieron estrictamente con las leyes moderadoras y las providencias sabias del gobierno de España, encaminadas en parte a proteger a los indios.

o

o o

En la etapa inicial de los descubrimientos fué confiado el gobierno español de los nuevos territorios incorporados a la Corona de Castilla, a los jefes expedicionarios descubridores. Ostentaron estos el título de Adelantados, vieja pa-

labra castellana de remoto origen medioeval, y el cargo fué vitalicio y en ocasiones hereditario. Tuvo esta institución su origen en la Guerra de la Reconquista, cuando hispanos y moros se enfrentaron durante largos ochocientos años: los nobles que tomaban parte, con su esfuerzo y peculio, en la tarea de exterminar a los moros y extender las tierras de la cristiandad y del rey, recibían el gobierno de esas tierras bajo el título de Adelantados (Sánchez). Fueron tan amplias las prerrogativas de los Adelantados en América, que cuando posteriormente se crearon los virreyes, se mantuvo a aquéllos exentos de la jurisdicción de éstos, y no llegaron a desaparecer los Adelantados sino hasta que se superó la etapa histórica del descubrimiento y conquista y se hizo más vigorosa la presencia del Estado Español en las Indias, por medio de su alta burocracia importada de la Metrópoli (Ots Capdequi). Estos Adelantados, por su índole típica de caudillos, dejaron honda huella en Hispanoamérica, razón por la cual Niceto Alcalá Zamora explica que la propensión al caudillaje, entendiendo por tal la tendencia a formar partidos en torno a una fuerte figura individual que les sirve de centro y eje, que los absorbe y que les da programa, impulso, vida y hasta nombre, es otro fenómeno típicamente hispano.

Las Audiencias de Indias tomaron como modelo a las Reales Audiencias y Cancillerías de Valladolid y Granada, pero pronto se diferenciaron de los modelos peninsulares. Fundamentalmente eran órganos corporativos de la administración

de justicia, aunque ejercían al propio tiempo ciertas funciones de suma importancia, que en España nunca llegaron a desempeñar, actuando en corporación como Reales Acuerdos, controlaban, en buena parte, las altas funciones de los virreyes; y se explica el complejo de atribuciones de que las Audiencias gozaron, debido a la enormidad de las distancias, la dificultad de comunicaciones y en especial a la desconfianza con que obraron los monarcas en el manejo de los asuntos públicos coloniales. Por otra parte gozaban las Audiencias de suficientes facultades para compartir con los mismos virreyes sus funciones de gobierno y aun para fiscalizarlos en sus actuaciones (Ots Capdequí).

Como la corona gobernó a gran distancia, sus representantes, aún los de más alta categoría, estuvieron sujetos a estrechas vigilancias. El órgano autorizado para ese objeto fué la Audiencia, que no sólo desempeñó funciones judiciales propias de su incumbencia, sino que compartió también las de gobierno, guerra y hacienda con los gobernadores, con los capitanes generales y aún con los propios virreyes. Hay que apuntar a favor de esta institución, sin embargo, que en muchas ocasiones las Audiencias fueron iniciadoras de conquistas organizadas y que se constituyeron en dispensadoras de gracias y hasta en desautorizadoras de usurpadores (Percyra).

Es necesario evocar que el primer cuerpo gubernativo colegiado que hubo en el Nuevo Mundo, desde el momento mismo de la conquista, fué el ayuntamiento, remedo del municipio

castellano y padre inmediato del cabildo o municipalidad que se organizó después del movimiento republicano. Luego que el conquistador se posesionaba de algún sitio o fundaba una villa o ciudad, para obtener poderes de jefe expedicionario organizaba un ayuntamiento compuesto por sus mismos soldados. Se señala en la historia de los ayuntamientos la facultad que tenían de representar los intereses de la colectividad, prerrogativa que defendieron con ardor frente a las intromisiones constantes de los Capitanes Generales y de los Gobernadores de las Provincias (Salvatierra). Los medios legales y extralegales de que disponían los regidores secundaban unas veces y otras enervaban las disposiciones de las autoridades superiores, ya fueran administrativas o judiciales (Pereyra). Para lo que se puede llamar el estado llano de los colonizadores, fué el consejo municipal de la ciudad el órgano adecuado para dar curso a sus aspiraciones sociales, y el punto de apoyo necesario para hacer frente, de otra parte, a los privilegios señoriales excesivos de los grandes descubridores y sus descendientes, así como de las propias autoridades de la corona. Pese a ello su vida fué efímera, puesto que en tiempos de Felipe II surgió un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico. Don Felipe adjudicaba los puestos al mejor postor de los oficios públicos, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías (Ots Capdequi). Es necesario llegar hasta a los años precursores

de la Independencia para que los Cabildos municipales vuelvan a recobrar su perdida significación, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la ciudad.

En el primer tercio del siglo XVI, cuando Carlos V derrotó a los comuneros y germanías, se inició un nuevo robustecimiento del monarca en detrimento del poder de los municipios y de toda institución colectiva que en alguna forma había contribuido a la defensa de los intereses de las colectividades. Es entonces cuando el rey recupera para sí los poderes delegados al principio del descubrimiento en los conquistadores y cuando aparecen en América los virreyes, representando la ya triunfante concepción absolutista del Estado (Galíndez). Como se colige, la institución del Virrey en las Indias tuvo, desde el primer momento de su creación, un carácter netamente estatal. Fueron los virreyes una encarnación suprema del Estado Español en América, y como altos funcionarios que gozaban de un complejo de atribuciones hasta entonces nunca igualadas, los monarcas llegaron hasta considerarlos como alter egos. En los primeros tiempos de su creación, los nombramientos fueron vitalicios; luego se fijó el plazo en tres años, que gradualmente se extendió hasta alcanzar cinco años (Ots Capdequí). Como el virrey trataba los asuntos de cada orden con organismos separados, en cada uno de los cuales debía actuar de forma distinta, siendo a la vez gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la Iglesia, su papel parece más bien el de un visitador que se entera minucio-

samente, y a veces con detrimento de la marcha de los negocios, para dictar las medidas oportunas y proponer las reformas indicadas (Pereyra).

El nervio de las reformas de Carlos III fué la aplicación del régimen de la Intendencia. Con la implantación del nuevo orden de cosas, los antiguos gobernadores fueron sustituidos por los intendentes, sometidos en gran parte a la autoridad del virrey y en parte también a la del intendente general. Con ello —ha dicho el historiador Ricardo Levene— el regalismo de los Borbones pretendía deshacer la obra de los siglos, y, lo que es más importante, rectificar la obra espontánea de la naturaleza. Como error primordial —apunta el profesor Haring— se bien se saneó la administración del Estado Español en Indias, se cometió el de desplazar a los criollos de los cargos de gobernadores, alcaldes mayores o corregidores, para sustituirlos por funcionarios peninsulares.

Es muy curioso observar, en síntesis, como a la obra de la colonización, a la jerarquía estrictamente política y delegada de los virreyes, audiencias, gobernadores, capitanes generales, alcaldes mayores, corregidores, etc., se yuxtapone otra jerarquía social, con influjo político de marca reminiscencia o semejanza feudal, que va por dos corrientes distintas: una que arranca de la vida espontánea de los indígenas y otra que desciende del poder de los conquistadores. La primera —considera Niceto Alcalá Zamora— tiene por institución el cacicazgo, por instrumento al cacique; la segunda, a la encomienda y al encomendero.

El gobierno de la colonia no organizó ni educó políticamente a los pueblos, sino que los mantuvo en orden por medio de la fuerza (Henríquez Ureña), y de aquél puede decirse, como compendio de su existencia política:

"... en todas partes existían minorías de grandes terratenientes, que a su vez monopolizaban los cargos municipales y los grandes negocios. Los indios y los esclavos negros estaban totalmente alejados de ese mundo; y los mestizos fluctuaban en una zona intermedia. El descontento era general. Los criollos se quejaban de los peninsulares; la masa, de los terratenientes; los mestizos por no ser iguales a los blancos; los indios por ser maltratados; y los negros por ser esclavos..." (Galíndez).

### 3. El emancipador

"Mudamos de condición,  
pero fué solo pasando,  
del poder de don Fernando,  
al poder de don Simón."

Cantar popular colombiano

Resulta preciso examinar las condiciones que diferencian a las castas sociales de la colonia, momentos antes de la emancipación, y el estado posterior que adquirieron con la Independencia, para comprender luego, con idea clara y limpia de conceptos ditirámicos, los efectos que la emancipación tuvo en la vida política hispanoamericana.

Al inquirirse acerca del habitante ínfimo de la colonia, se nota que el indio permaneció al margen de la lucha emancipatoria y que en sus inicios estuvo —como señala Marios André— por la causa del Rey, por el que sentía gran veneración. A propósito de ello cuenta el viajero yanqui Squier, quien

estuvo en Nicaragua en el año 1849, que los indios del pueblo de Subtiava le mostraban los retratos del Rey de España que conservaban todavía con nostalgia y veneración. La clase indígena, invalidada políticamente durante el sistema colonial, se convirtió luego en un peligro mortal, por constituir ella misma un latente elemento de anarquía, fácil presa de la demagogia.

El otro grupo, el de los mestizos, que constituía una categoría social flotante e inestable, ansiosa de satisfacer su reprimido complejo de inferioridad mediante el disfrute desordenado de los privilegios, constituyó también un peligroso elemento anarquizante. Su fuerza expansiva política actuará en la historia de manera desastrosa —apunta Icaza Tigerino—, al flaquear las oligarquías blancas, barrer toda ordenamiento moral y jurídico y establecer el imperio de los instintos y las pasiones. Al plantearse la Independencia como resultado de un proceso feudalista criollo —insiste Icaza Tigerino— el mestizo oscila en su inestabilidad social y su indefinición política, movido tan sólo por la brújula de su concupiscencia de privilegios y acaba por entregarse a la orgía revolucionaria y libertaria que le ofrece la demagogia liberal, inutilizando con su acratismo desmoralizador, el esfuerzo constructivo de la ordenada mentalidad feudalista de los grandes libertadores.

El rasgo distintivo del criollo blanco desde su aparición fué el refinamiento social, y en esto radicó su fuerza y de allí también la causa de su debilidad. Mientras el peninsular, como don Quijote de la Mancha, era a la vez de la-

borioso y frugal, hijo de sus obras, y recibía a cada instante la corriente renovadora del sobrino europeo que llegaba para aprender o empezar el duro aprendizaje de los negocios, el criollo, heredero de una fortuna, perdía sus bienes por el desgaste natural de lo estabilizado o por incuria (Fereyra).

Se repara en que los primeros dirigentes pertenecieron a la élite criolla, instruida en las nuevas ideologías revolucionarias de libertad y soberanía popular; pero en muchos casos y por desgracia, estos teóricos necesitaron, para trinfar, de la colaboración de hombres de acción con poca o ninguna ideología, y a estos caudillos locales y ambiciosos, la cruda realidad de la campaña, con sus vaivenes y dificultades, así como la quebrada geografía de estas comarcas, les facilitaron un engrandecimiento político prematuro. Se vislumbra de esa manera desde las primeras guerras de la Independencia, los gérmenes del futuro panorama político de la vida americana (Galíndez).



Se produjo la independencia —Indica Icaza Tigerino— como resultado de la lucha secular entre el feudalismo americano y el centralismo español, como fruto del divorcio entre la soberanía social representada por el criollo, señor de la tierra, y la soberanía política encarnada en los burocratas peninsulares; y se culpa a la política liberal de los Borbones de haber contribuido también a cimentar la di-

visión entre las provincias americanas y la metrópoli y entre la mentalidad americana y la peninsular.

En marzo de 1812 las Cortes Españolas, reunidas en Cádiz, emitieron la famosa Constitución conocida con ese nombre, calcada del modelo francés de 1791 y la cual significó una positiva conquista para los americanos. En ella, por temor a que el federalismo del Imperio español sirviera de base a una futura independencia, no se siguieron las huellas del genuino derecho castellano, sino que se estableció la innovación vital de un municipio cuyas autoridades no eran más que simples representantes del poder central. Las antiguas intendencias fueron transformadas en provincias y se debilitó la autoridad de los capitanes generales y de los virreyes. Se inventó la provincia, y este invento, no obstante la corta vigencia de la Constitución gaditana en tierras de América, habría de traer los gérmenes del futuro federalismo. Con todo, bastó el hecho de que las autoridades municipales fueran de elección popular y que existieran disposiciones constitucionales que garantizaran su actuación, para que en ellas se refugirara el anhelo libertario de los americanos. Trajo en América esta Constitución como secuencia inesperada, el debilitamiento del poder central, en razón de crearse diputaciones provinciales y jefes políticos, los cuales pretendieron rivalizar con los capitanes generales. De otro lado, los municipios creyeron haber reconquistado los antiguos fueros y comenzaron a actuar con independencia. De ahí la pugna que se estableció por una parte en-

tre los poderes generales y las autoridades provinciales, y por otro lugar, entre dichas autoridades y los ayuntamientos. Además, el primer efecto que produjo en América el conocimiento de la situación anómala porque atravesaba España con su Rey cautivo, fué la necesidad apremiante de acudir a una revisión de las teorías constitucionales. Se discutió si el Rey de España podía ser sustituido en la vida política hispanoamericana por un órgano legal, manifestando los criollos que sí, a lo que los peninsulares contestaban con una rotunda negativa. Para los criollos el rey era el soberano y al desaparecer el rey, entraban en función los cabildos, donde en realidad siempre estuvo en América colonial refundido el depósito de la soberanía; y los peninsulares oponían el argumento de la unidad, por cuanto no podían concebir que hubieran tantas regencias como provincias o países (Fereyra).

La Independencia —explica Leopoldo Zea— fué animada más que por el espíritu de libertad, por el espíritu imperial hispánico que cada uno de los hispanoamericanos lleva en su sangre, siendo totalmente distinto ese movimiento al llevado a cabo por los pueblos portugueses, en los que la emancipación se desarrolló sin grandes tropiezos. En estos pueblos desde su emancipación se adoptaron formas modernas de vida pública y vida social, se multiplicó la actividad económica, libre ya de las trabas sociales, y se hicieron prósperas las iniciativas de cultura. En cambio, en la América española, la lucha por la conquista de la Independencia

fué larga y sangrienta, y quedaron a su término arruinados los países y diezmadas sus poblaciones, así como trastornada toda su vida social.

La América Central, propiamente, no tuvo guerra de independencia. Panamá dejó de pertenecer a España y formó parte de Colombia; y los otros países centroamericanos adquirieron vida propia el día en que México se constituyó como unidad independiente. Una guerra de independencia —ha dicho Alberto Herrarte— habría unido a todos los pueblos y por propia conservación hubieran presentado un solo frente, olvidando recelos. Pero como la Independencia les cayó de sorpresa, los egoísmos, las rivalidades, las ambiciones y los odios de campañario encontraron campo abierto para manifestarse. Así fué como, si bien al iniciarse las campañas libertadoras, hombres de alta inteligencia y de firme carácter capaces de osadía y sacrificio, se pusieron al frente de ellas y les dieron forma y causa, consumada la emancipación se desataron las fuerzas anárquicas y se inició largo período de inquietud política, que osciló entre la guerra civil y el despotismo (Henríquez Ureña).



La Independencia —dice Cecil Jane— no llevaba fatalmente a desembocar en el republicanismo democrático, puesto que no era esa la idea dominante en las masas populares hispanoamericanas ni la meta de los grandes libertadores. El sentimiento monárquico estaba profundamente arraigado en todas las

capas étnicas y sociales, y los jefes y caudillos no ocultaban sus sentimientos y planes monárquicos. Bolívar, San Martín, Belgrano, Rivadavia, todos los principales autores militares y civiles de la Independencia, eran monárquicos y aún cuando no aceptaban la monarquía española, buscaban en el extranjero, con mirada de náufragos, un príncipe de sangre para erigir el sistema monárquico tradicional. Se descubre, por consiguiente, un deseo ardiente en los emancipadores por constituir monarquías, siendo muy significativo el hecho de que todos los grandes jefes de la Independencia recomendaron una organización política diferente de la que posteriormente prevaleció. Bolívar, no era demócrata y creía que la idiosincrasia de los países emancipados no era a propósito para gobiernos republicanos, "porque su población la forman indios y negros, más ignorantes que la raza vil de los españoles, de la que acabamos de emanciparnos. Un país que se encuentra representado y gobernado por pueblos semejantes no puede ir sino a la ruina." (Bolívar). El precursor venezolano Francisco de Miranda soñaba con un estado muy distante de lo que en colegios se enseña, pomposamente, como aspiración de los libertadores, pues ansiaba un gobierno regido por un Inca o Emperador, trasmitible el título por derecho hereditario. Recuérdese que para Bolívar la inspiración más sublime en el orden republicano, era la de un presidente vitalicio, con derecho para elegir su propio sucesor. Belgrano y Rivadavia, que habían tenido un choque personal con San Martín a causa de las ideas antirrepublicanas del General, se hicieron luego mo-

nárquicos y buscaron afanosamente en Europa un príncipe que aceptase la corona del Río de la Plata. El mismo Belgrano, en el Congreso de Tucumán de 1816, expuso: "la forma de gobierno más conveniente para estas provincias sería la de una monarquía temperada, llamándose al poder a la dinastía de los Incas porque la justicia envuelve la restitución de esta casa tan inicuaamente despojada del trono por una sangrienta revolución."

o

o o

Si bien la Independencia significó en un instante dado el triunfo de la mentalidad feudalista liberal criolla sobre la mentalidad absolutista española, sobrevinieron de inmediato nuevas bifurcaciones de esas mentalidades políticas, al surgir la casta de los ideólogos que lograron imponer a las patrias hispanoamericanas constituciones aéreas que prescindían del sano feudalismo política que estaba en la médula de la historia de América. La vida política de estas latitudes se caracterizó, a partir de la Independencia, por la oposición entre esa mentalidad liberal de los ideólogos y la mentalidad, con fuertes resabios feudales, de los caudillos populares y de las arisocracias más identificadas con la verdadera sustancia histórica de estos pueblos (Icaza Tigerino). Apenas promulgada la Independencia se trata de definir las diferencias, de ahondarlas, en vez de suavizarlas. Hubo en ello bastante responsabilidad de los próceres; mas los caudillos locales, para satisfacer sus más recónditas ambiciones de mando,

no tuvieron otra salida que la de aguzar las nacionalidades, los localismos, a fin de tener una bandera que flamear en el mástil de la Independencia. El caudillo se inició en aquél momento —dice Sánchez—, como secuencia de la guerra emancipadora, sólo que, careciendo ya de enemigo común, hubo de comenzar por destrozarse mutuamente, tal como los cachorrillos, ávidos de dinamismo, suelen mordisquearse y atacarse entre sí.

Señálase que la igualdad ante la ley quedó consagrada en todas las legislaciones de la América hispánica así como la igualdad social, en principio, con la supresión de los privilegios, de los títulos de nobleza, de los mayorazgos y de toda suerte de honores hereditarios. Por eso el movimiento hacia la democracia social fué constante y firme, mientras el avance hacia la democracia política ha sido lento (Henríquez Ureña). En realidad, el derecho público que habría de regir a estos pueblos fué escrito por criollos ilustrados que, en su entusiasmo, creyeron posible organizar una nueva sociedad sobre normas de su inventiva, con tendencia al plagio, como sucede siempre en materia de legislación cuando se desvía el legislador de la tradición y desprecia las costumbres como fuentes de inspiración, por lo que las nuevas corrientes jurídicas no pudieron penetrar como afluentes en la legislación castiza que durante la colonia había echado raíces en la vida de América. Se ha indicado que fué más trabajosa y desconcertante la irrupción del liberalismo en el sistema castizo, que la penetración de la colonia en los métodos in-

dígenas (Cuadra Pasos). Antes de sonar la Independencia, una sólida unidad sentada sobre los resortes de la fé existía en la vida colonial americana, y la importada doctrina liberal de última hora pretendió imprudentemente suprimir la fé y siguió un camino escabroso saltando en un solo pie. Aquí las aguas se desbordaron sin fecundizar, dando pábulo la anarquía que ayudó a florecer luego, a la eterna historia de dictaduras y cuartelazos.

Hay que tener muy en cuenta, para una mejor comprensión de estos problemas, que la emancipación americana no adquirió conciencia continental, por lo que realizada la Independencia tomó cuerpo el separatismo, favoreciendo al caudillismo, que nació de la propia revolución, así como al localismo, alimentado por las anteriores divisiones administrativas y por el papel preponderante de los cabildos en el momento de la Independencia (Herrarte). Por eso mismo, al alcanzarse la independencia política —sostiene Leopoldo Zea— el espectáculo que se ofrecía a los americanos era doloroso y desconsolador: países diezmados por largas e interminables revoluciones y anarquía y despotismo rodando alternativamente en un espantoso círculo vicioso. Las revoluciones eran el consecuente resultado de las tiranías y éstas de aquéllas. A una violencia se imponía otra violencia. Importaba el orden, pero sólo como instrumento para sobrevivir. Se gobernaba para subsistir. Hispanoamérica, como los pedazos agitados de una serpiente sin cabeza, acabada de despedazar, se dividía y subdividía atrozmente, no en pacíficas y loubles naciones, sino en cacicazgos

brutales y agresivos entre sí. El rey hispano era sustituido por multitud de reyezuelos locales. Un despotismo se trocaba en múltiples despotismos. A la guerra de independencia había seguido una guerra de intereses. Amargado Bolívar por los resultados negativos de la emancipación, escribió a Joaquín Mosquera: "No quieren monarquía, ni vitalicios, menos aún aristocracia. Por qué no se ahogan de una vez en el estrepitoso y alegre océano de la anarquía?". Y en ese océano espantoso de sangre cayeron mil veces estos pueblos, y para salir de él necesitaron otras tantas veces del puño de hierro, cruento, doloroso y arbitrario casi siempre, del dictador. Ya lo había desgraciadamente profetizado Bolívar un año antes de morir, en carta dirigida a Santander, en la que le decía desilusionado: "solamente un hábil despotismo puede regir a América."

## II

### CONCEPTO E HISTORIA

#### DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

"Lo que realmente interesa aquí es el concepto fundamental, la estructura general, la síntesis, la unidad e integridad institucional"

Rafael Bielsa

Realizada en Centroamérica la Independencia, tocó a los dirigentes de la política criolla el definir las futuras formas de gobierno. En esa dura empresa volvieron los ojos, en busca de ayuda, al sistema implantado en los Estados Unidos de América, y se dedicaron a copiar servilmente las instituciones políticas que regían aquel gran país. Se les critica con dureza, en razón de que tal copia la hicieron sin examinar previamente ni tomar en cuenta, el cúmulo de tradiciones y anhelos tan disímiles que los pueblos istmeños habían acumulado en su agitada historia. Por tal razón es necesario, después de haber tratado de fijar la idiosincrasia de las masas centroamericanas al momento de su emancipación, dete-

nerse unos momentos a estudiar los caracteres esenciales del sistema presidencial que se implantó aquí, las ramificaciones o los antecedentes históricos que el mismo haya tenido en las naciones europeas, para poder establecer así hasta donde sea posible, el concepto general del sistema adoptado, los lineamientos más importantes que lo configuran y, primordialmente, las verdaderas y auténticas aspiraciones que lo plasman. Para ello, pues, salta a la vista la necesidad apremiante de meditar un poco sobre el nacimiento del sistema presidencial de los Estados Unidos, acerca de los problemas que en el devenir de la historia estadounidense se han presentado con la aplicación del sistema, y respecto a los frutos que en ese país ha dado. Para ello se ha tratado, cardinalmente, de seguir paso a paso el brillante estudio que sobre esos puntos ha hecho el insigne escritor inglés Harold J. Laski en su famoso libro El sistema presidencial norteamericano, tomando y resumiendo varios de sus más importantes y certeros juicios, y, esencialmente, teniendo fija en el margen la sentencia que expone al principio de su ensayo, como requisito necesario para llevar a cabo el estudio: "...la esencia de la presidencia norteamericana reside en el hecho de que es una institución norteamericana, que funciona en un medio norteamericano, que ha sido modelada por las fuerzas de la historia norteamericana y que debe ser juzgada con criterio norteamericano como respuesta a necesidades norteamericanas."

Ya con esos datos, hay que esforzarse en lograr una visión abstracta, más legalista y menos sociológica, de los au-

ténticos caracteres del sistema presidencial, para finalmente entrar a conocer la historia política de Centroamérica posterior a la emancipación y efectuar un parangón entre las instituciones examinadas y el sistema presidencial que en el Istmo existe, a efecto de fijar en un posterior balance la bondad del sistema, o, al contrario, las desventuras que el mismo ha dejado en la convulsa historia política de Centroamérica.

### 1. Estados Unidos de América

"La Presidencia de los Estados Unidos no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es preeminentemente un caudillaje moral."

Franklin D. Roosevelt

Nace el sistema presidencial norteamericano con la Constitución del año 1789, que con gran éxito se ha mantenido viviente con sólo unas pocas adiciones y enmiendas. Es esta pieza constitucional creación de los convencionales de Filadelfia, quienes legislaron, según explica Laski, "en una sociedad preponderantemente agrícola, en la cual las consecuencias de la revolución industrial no podían ser vislumbradas ni siquiera remotamente." Influyó sobremanera en el ánimo de los convencionales el hecho de que el pueblo norteamericano, educado en la tradición del gobierno negativo, receló desde el primer momento de independencia, de la concentración de auto-

ridad, e intuyeron sabiamente los convencionales la circunstancia verídica de que cuanto más vigorosa fuera la personalidad del hombre de la Casa Blanca, tanto más había de disminuir el respeto a las libertades públicas. Los hombres de 1789, al contemplar la Inglaterra que conocían, no podían dejar de recordar que una legislatura que podía ser dominada por el ejecutivo se convertiría en el peor enemigo de la libertad pública. Por consiguiente, aspiraron a "crear un Congreso que no fuera sumiso y un Ejecutivo que no fuera despótico" (Wilson). Lo lograron así mediante una separación de poderes que impuso una valla a la posibilidad de una preponderancia ejecutiva. Era de esperar que pensarán que una absoluta separación de esas dos grandes ramas del sistema (el ejecutivo y el legislativo) —explica Woodrow Wilson—, constituiría el único medio eficaz para llevar a cabo aquella finalidad. Los americanos únicamente se sienten satisfechos respirando una atmósfera en la cual "la autoridad está subdividida y distribuida en forma asombrosa y la responsabilidad ha de buscarse en los rincones más remotos" (Wilson). En consecuencia, en la Constitución de 1789 los creadores de la misma lograron establecer como forma de gobierno un ejecutivo débil, y dividieron las fuerzas del poder. Es por eso que se nota, durante los primeros lustros de la emancipación, la ausencia de una tradición conservadora y autoritaria, circunstancia que Washington trató de compensar oponiéndole un mayor esfuerzo autoritario tanto de su propia parte como de toda la clase gobernante en general. Y fué así, paulatinamente, fortalecién-

dose con el tiempo el poder central, debido a dos grandes causas: la intensificación de la solidaridad federal, sobre todo en los problemas económicos y sociales que afectaron a todo el conglomerado norteamericano, y la preponderancia que tomaron las preocupaciones internacionales, circunstancias éstas que como inevitable secuela tuvieron y tienen todavía como su principal efecto, el robustecimiento del poder central y dentro de éste el ejecutivo.

No se encuentra una institución extranjera de aquella época con la cual, en un sentido básico y positivo, se pueda comparar el sistema presidencial implantado en los Estados Unidos, el cual es en realidad un producto ideológico del siglo XVIII, en el que la influencia de Locke y Montesquieu está profundamente inscrita en sus cláusulas. Se puede explicar, sin temor a equivocaciones, que tal institución toma a veces los caracteres de un rey y también a veces los de un primer ministro de los regímenes reales europeos. El insigne jurisconsulto Sir Henry Sumner Maine ha hecho una observación sagacísima sobre la actitud de los convencionales de Filadelfia cuando expone que, al organizar el poder ejecutivo, centro de todas las preocupaciones, fueron personalmente los convencionales decididos monárquicos, pero que no estudiaron la figura genérica de la monarquía inglesa ni representaron los rasgos abstractos de una monarquía constitucional, sino que examinaron al hombre de carne y hueso que tenían delante, el rey Jorge III, monarca de honda influencia política en su tiempo. En consecuencia, el tipo ideal se hallaba en Londres. Nada co-

necemos tanto como la historia de la Gran Bretaña —decía Jay en el número 5 de El Federalista— y ella es la que puede darnos las lecciones más útiles. No es vano recordar que Hamilton propuso un plan de presidencia y senado vitalicios, en los cuales, a falta de una dinastía y de una casta nobiliaria, se crearía por la ley un centro de inmutabilidad respetable para todos los ciudadanos, plan que fué rechazado debido a los temores apuntados del pueblo norteamericano hacia un ejecutivo fuerte y autoritario. Cuanto dijo y escribió Hamilton sobre la presidencia y sobre la rama senatorial del Congreso, revela una idea dominante acerca de un gobierno fuerte, tanto de su parte como de los demás convencionales:

"La energía en el ejecutivo es uno de los caracteres principales para la aplicación de un buen gobierno. Un ejecutivo débil implica una débil ejecución de gobierno. Una ejecución débil de gobierno es otra frase para hablar de mala ejecución. Y un gobierno de mala ejecución, cualquiera que sea su teoría, en su práctica un mal gobierno."

Debido a la influencia inglesa se nota que, el carácter del presidente, varía en forma inconfundible en los países de habla española y en los Estados Unidos, lugar éste en donde la autoridad presidencial surgió modelada en gran parte por el ejemplo del gobernador inglés colonial, más sensato, cuerdo y respetuoso de las leyes, que el fiero y arbitrario gobernador español en la América de habla castellana.

Como se ha visto, muchos de los autores de la Constitución querían personalmente un ejecutivo enérgico y para ello invirtieron a su portador de una amplia masa de competencias, a fin de que pudiera cumplir su función de una manera autónoma y e-

nérgica, nunca se del todo como lo deseaban, en razón de los serios temores de la masa del pueblo norteamericano. Con todo y debido a necesidades históricas ineludibles, se ha cumplido en la actualidad el deseo de los constituyentes en orden a la creación de un ejecutivo fuerte, puesto que en los últimos años las atribuciones ejecutivas del Presidente han sido aumentadas por la tendencia progresiva del Congreso a dictar leyes concebidas en términos generales, que deben ser complementadas por reglamentos establecidos por los jefes de las dependencias bajo la dirección del Presidente (Edward S. Corwin). Es por eso que ha sido llamado el sistema presidencial norteamericano por Thorold Rogers, como "el instrumento de tiranía más elástico que se haya inventado jamás."

□

o o

Al examinarse el gabinete presidencial puede decirse, sin lugar a dudas, que el Presidente carece de asesoramiento técnico y de un consejo proveniente de hombres que compartan en igualdad de medida los azares del gobierno. Es el Presidente, se ha dicho, una figura solitaria. La historia enseña que fué durante la administración de Washington cuando los jefes de los diversos departamentos principiaron a asumir el carácter de gabinete, y luego se convirtieron, con el transcurso del tiempo, en parte integrante de la estructura institucional de los Estados Unidos.

Es importante señalar, para una mejor comprensión del asunto, que el consejo de gobierno norteamericano no se ajusta

en modo alguno a la idea clásica del gabinete de los gobiernos representativos europeos. En general, el ministro o secretario norteamericano vive, obra y existe a la sombra del pensamiento presidencial y por más capaz y eminente que sea, su personalidad queda eclipsada por el mayor volumen de la de su jefe. Es simplemente un consejero del Presidente, no un hombre imprescindible con el cual el Presidente deba trabajar y de cuya aprobación dependa. Aunque se efectúa una reunión semanal de secretarios, en ella sólo se discuten los problemas que el Presidente quiera suscitar y no existe responsabilidad colectiva, puesto que los problemas de mayor importancia no necesitan ser sometidos al gabinete, toda vez que, ni siquiera unido, puede prevalecer su criterio contra la voluntad presidencial. Es necesario recordar, a efecto de fijar la poca fuerza de las interlocutorias resoluciones ministeriales, que en la vida institucional norteamericana el Presidente es una corte de apelación respecto a todos sus secretarios de gabinete y su veredicto es decisivo contra ellos.

Las condiciones que primordialmente debe sopesar un Presidente americano para formar un gabinete, son muy diferentes a las que preocupan a un primer ministro inglés o francés. En la forma de gobierno de los Estados Unidos, el Presidente necesita rodearse de hombres cuyas opiniones sobre los problemas generales de su administración merezcan ser oídas, lo que implica el problema de encontrar hombres que estén acostumbrados a que sus opiniones sean acogidas con esa actitud y estén habituados a formularlas. Por consiguiente, el secretario es-

talounidense no es más que el hombre a quien el Presidente confía un departamento. Todos estos hechos sugieren que la técnica del funcionamiento del gabinete no implica una mancomunidad de cerebros a la manera inglesa o francesa. Las reuniones que se realizan no son más que un haz de opiniones dispares que oye el Presidente, con vistas a clarificar su propia mente, y no una tentativa de obtener una decisión colectiva. De suerte que los secretarios, por ser simples hechuras presidenciales, no son miembros de un gabinete que representa, como en Europa, un poder autónomo.

Los secretarios de gobierno carecen de representación gubernamental, pues nunca hablan —como apunta Laski— en nombre del gobierno, dada que la sustancia de sus discursos tiende a asumir siempre un carácter estrechamente departamental. En consecuencia, puede decirse, en resumen, que el gabinete de los Estados Unidos es un simple auxiliar administrativo de las muchas labores presidenciales, y que carece de absoluto de la unidad que configura el concepto del auténtico gabinete a la manera inglesa.

o

o o

Desde el primer momento de vida independiente "las negociaciones con las naciones extranjeras correspondieron enteramente al ejecutivo", según expresó Thomas Jefferson. Al examinar la historia de este aspecto del sistema presidencial, se nota, en primer lugar, que a partir de la administración de Washington se ha mantenido entre el Presidente y el Senado una controversia permanente acerca del grado exacto de po-

der que a cada uno le corresponde ejercer; en segundo lugar, esa relación cambia en la medida en que la situación internacional pone un acento diferente en la historia de Estados Unidos. Lo cierto es que la facultad de aprobar tratados —como señala con gran precisión Laski— coloca al descubierto los peores aspectos del sistema norteamericano de gobierno. "Esa facultad multiplica todas las dificultades inherentes a la separación de los poderes, suministra una vía para la expresión institucional de todas las formas de antagonismo personal y político que se hayan desarrollado durante el ejercicio del cargo presidencial y agudiza la tendencia natural de toda legislatura a expandir su poder a expensas del ejecutivo." (Laski).

En el aspecto de las relaciones exteriores es digno de notarse también que la facultad presidencial de concertar acuerdos que no tengan status de tratado, confiere al Presidente una amplia discrecionalidad de la que se han obtenido ventajas, puesto que muy frecuentemente y a despecho de la hostilidad del Senado, el Presidente ha procedido en situaciones urgentes a cumplir un acuerdo internacional que todavía no ha llegado a convertirse en tratado. Ejemplo claro de ello es la actitud asumida por Theodore Roosevelt cuando concertó, a espaldas del Senado, el acuerdo para el ajuste de todas las deudas dominicanas, tanto extranjeras como internas, y le dió aplicación inmediata sin la aquiescencia senatorial durante el término de dos años, hasta que el Senado tuvo forzosamente que convertirlo en ley. Es ridículo presen-

tar al Presidente —escribe Laski— como un fantasma irresoluto en el dominio de las relaciones exteriores. En líneas generales puede decirse que el Presidente es tan fuerte en ese aspecto, como lo sea la opinión pública que pueda atraerse en apoyo de su política.

o

o o

Las atribuciones del Presidente como comandante en jefe son primordialmente las de comando militar en tiempo de guerra. Incidentalmente el comandante en jefe posee, con respecto a las personas y bienes de los enemigos de los Estados Unidos que se hallen en el teatro de las operaciones militares, todas las facultades acordadas a un comandante militar en tales casos por el derecho de gentes (Edward S. Corwin). La Constitución declara que "el Presidente será el comandante en jefe del ejército y de la armada de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados, cuando se la llama al servicio activo de los Estados Unidos". Tese a ello —apunta Harrison— si bien podría el Presidente, sin lugar a dudas, asumir el mando en persona, salir en campaña y dirigir las operaciones militares, nunca lo ha hecho así y no es probable que lo haga. Los otros deberes que recaen sobre él hacen prácticamente imposible que asuma tales funciones, al menos por mucho tiempo.

o

o o

Quando las constituciones europeas asignan al Jefe de Estado la facultad de nombrar funcionarios, tal cosa signi-

fica en realidad muy poco, pues la existencia de funcionarios de carrera hace que, salvo para los cargos superiores (de libre elección), la intervención del Jefe de Estado se limita a sancionar un nombramiento que ya se ha efectuado mediante la aplicación de unas normas legales, y previa una prueba de suficiencia hecha con arreglo a un esquema objetivo. Se trata, en consecuencia, de una función rutinaria que no decide el Jefe de Estado y que no le sirve tampoco para aumentar su influencia. Pero en los Estados Unidos, si bien los funcionarios de carrera adquieren cada vez mayor extensión dentro de la Administración, todavía queda un importante residuo del "sistema de botín", es decir, del nombramiento arbitrario de funcionarios motivado por razones partidaristas y destinados a sustentar el patronazgo político. De este modo la facultad de nombrar funcionarios pone en manos del Presidente una instrumento de primer orden para lograr el apoyo del Congreso y de los miembros de su partido, así como para afianzar su posición personal en el seno de éste (García Le- layo).

El Senado comparte con el Presidente la facultad de designar ciertos funcionarios. El Presidente si bien posee el derecho exclusivo de someterle nombres para su aprobación, el Senado tiene plena libertad de confirmar o rechazar su elección. La idea de los constituyentes fué sin duda, se ha explicado, la de impedir que el Presidente creara un poder ejecutivo indestructible, al poder manejar a su antojo toda la inmensa máquina gubernativa, poniendo o quitando todos

los funcionarios del gobierno. Por eso, y desde la iniciación de la república, se han expresado serios temores respecto a lo que ocurriría si el Presidente tuviera una facultad incontrolada de remoción, aunque, como ha señalado el profesor Thoch, esa facultad está implícita en grado considerable en la naturaleza general del poder ejecutivo. Si bien el deber presidencial consiste en la "fiel ejecución de las leyes" y, por lo tanto, está autorizado para escoger los instrumentos que estime adecuados para esa ejecución, los elementos más importantes que intervienen en los nombramientos consisten —según explica Laski— en el deseo del Presidente de comprar por este medio el apoyo de su propio partido y consolidar, con la distribución de puestos, su propia posición dentro de la vida política del país.

Tal como opera el sistema en la actualidad se estima justo decir que la opinión pública exigiría cierto grado de sensatez en los nombramientos para la Procuraduría de la República y la Corte Suprema de Justicia, así como para algunas comisiones en especial; pero dejando de lado estos puestos importantísimos, sobre los cuales están clavados los ojos de toda la nación, el sistema de distribución de nombramientos aparece envilecido por intereses mezquinos que luchan por las meras ventajas partidistas y personales.

o

o o

El brillante constitucionalista español Manuel García Icaño, estudiando el sistema presidencial norteamericano, ex-

plica que, aun cuando expresamente nada dice la Constitución tocante a los poderes administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo, a él le compete la suprema dirección de la administración y coordinación de la misma, por dos razones fundamentales: una, que por no existir un gabinete responsable, el Presidente ha de responder de los actos de los diversos órganos, responsabilidad que implica la dirección y fiscalización de ellos, y otra, que las amplias facultades presidenciales en materia financiera, le permiten al Presidente ejercer una intervención rigurosa y eficiente en el cumplimiento de las funciones de los diversos órganos de la administración pública.

o

o o

Al estudiar las relaciones del Presidente con el Congreso de la nación, se nota que también frente a esa Asamblea tiene el Presidente una situación de superioridad, debida, en primer lugar, a la auctoritas democratica, pues es convicción nacional de que si el Congreso "representa" al pueblo, el Presidente lo "encarna"; y, en segundo lugar, a la mayor preparación del Presidente para cumplir las necesidades del mundo político, pues la rapidez de decisión que éste exige hace inoperante al Congreso o a cualquiera de las dos cámaras para tomar a su cargo la dirección de la política, no obstante lo cual el Senado, por la mayor duración de su mandato así como por los poderes de que está dotado y los que ha ido atrayendo sobre sí, es capaz de enmendar y frustrar la obra

del Presidente, aunque en ningún caso puede sustituirle en la dirección política (Laski).

Con todo, el Presidente no es en modo alguno el amo de la legislatura. Puede indicar una vía de acción al Congreso, puede discutir, amenazar, persuadir, adular, pero siempre está fuera del Congreso y sometido a una voluntad que no muchas veces puede dominar. Caso de que su partido obtenga mayoría en ambas cámaras, él debe ganarse la buena voluntad de su partido en la legislatura. La realidad de los hechos indica que todos los legisladores, salvo un puñado de señadores eminentes cuya permanencia en el Senado ha llegado a constituir una especie de tradición, pueden ser considerados como miembros de "zonas especiales" por cuyos intereses combaten y a cuyas peculiaridades se someten, sea cual fuese la opinión del Presidente o del partido en el poder. Desde la presidencia de Grant hasta la elección de Mc. Kinley, el centro de la autoridad efectiva reside en el Congreso y, exceptuando alguna rebelión ocasional, la mayoría de los presidentes parecen satisfechos —al menos públicamente— de que así sea.

De este complicado y minucioso sistema de frenos y contrapesos ha dicho Laski, con juicio certero, que constituye un expediente que supera en significación y eficacia a todo lo que Europa ha imaginado hasta el presente. Pero con todo y pese a ello, la posición real y práctica del Presidente es tan poderosa que el Congreso no tiene más remedio que seguirlo adonde quiera llevarlo. Asimismo, la nación exige acción y recurre al Presidente para que él defina la clase de acción que las circunstancias reclaman, por lo que en épocas de cri-

sis el Presidente se convierte, virtualmente, en el amo del Congreso. En ese caso la opinión pública impone la abrogación de la separación de los poderes, puesto que sólo hay una voluntad de acción y esa voluntad es la del Presidente. Mientras la crisis influye sobre la psicología del país, el Presidente se convierte en el autoritario y despótico guía de la nación que los convencionales de Filadelfia quisieron, quizás inútilmente, evitar.

Es importante señalar que el Congreso siempre tiene intereses distintos a los del Presidente. Esto obedece, en parte, a una cuestión de orgullo: el Congreso quiere demostrar que no recibe órdenes de nadie, salvo de sí mismo. Parte también este deseo de la aspiración de independencia de todos los legisladores, quienes sienten sus personalidades más auténticas cuando imponen su derecho a afirmarlas como tales, ante el temor que siempre siente el Congreso de ser eclipsado por el Presidente. Nótese que en la medida de lo posible le agrada al Congreso dar a todos los proyectos que se someten a su consideración una forma algo diferente de aquella que tuvieron en un principio. Esto realza su prestigio ante sus propios ojos, y, a veces, ante los ojos del electorado, puesto que siempre es agradable recordarle al jefe de la nación que su poder tiene límites. No olvidan los miembros de la Cámara de Representantes que cada dos años serán juzgados por sus electores y esto los hace más sensibles a los deseos de éstos que a los del Presidente (Laski).

De la historia del Congreso puede decirse, en resumen, y apartando de la mente las épocas de crisis, que representa un continuo esfuerzo para hacer del Presidente la hechura de la legislatura. Ya lo había pedido John Sherman cuando escribió: "el departamento ejecutivo de una república como la nuestra, debe estar subordinado al departamento legislativo. El Presidente debe obedecer y hacer cumplir las leyes, declinando en el pueblo el deber de corregir los errores cometidos por sus representantes en el Congreso."

o

o o

La importancia del tiempo es otra de las características de este sistema: la noción del tiempo es más trascendental para el Presidente de los Estados Unidos que para cualquier otro dirigente político del mundo. Su período gubernamental es de cuatro años, pero al término de los dos primeros años debe hacer frente a una elección parlamentaria, en la cual son juzgados los resultados de su política. Después de la elección parlamentaria que tiene lugar al promediar su mandato, debe tomar medidas para la reelección. Por consiguiente, todo el impulso de la segunda mitad de su primer período se orienta hacia esa necesidad. De Tocquíville lo comprendió perfectamente hace un siglo y apuntó, con precisión y nitidez extraordinarias: "es imposible examinar el curso ordinario de la situación norteamericana sin advertir que el deseo de ser reelecto es el móvil fundamental del presidente, que toda su administración, e incluso sus medidas más indiferentes, tien-

den hacia ese objetivo..." Por ello y debido a la brevedad del plazo de cuatro años en los cuales debe ejercer su mandato, y que no es tiempo suficiente para realizar un gran programa de gobierno, el Presidente, como dijo John Randolph en la Convención de Filadelfia, queda abandonado a la tentación de galantear una segunda designación.

o

o o

En consecuencia, la institución más importante de los Estados Unidos es la del Presidente. Ya ha expresado el conocido periodista Jaume Miravittles que el Presidente de la poderosa nación ha ido acumulando, en el transcurso de la historia, los poderes, responsabilidades y funciones de un Soberano de Inglaterra, de un Premier francés y de un Secretario General del Partido Comunista. Es demasiado para un solo hombre. La posición del Presidente, en relación con los antiguos cargos políticos, es inusitada. El Rey con su corona y su manto de armiño —indica Julián Marías— imaginado más que visto, siempre sobre un trono elevado y lejano, o montado a caballo, o pasando fugazmente en su carroza, estaba fuera de la vida privada; el verdadero Rey es siempre un rey de baraja, una figura convencional, ideal, que no se reduce a nuestra medida. Al contrario, las figuras políticas de los Estados Unidos de América adquieren enorme notoriedad, pero ingresan en la mente de los ciudadanos bajo la especie de lo privado y concreto. Es esto una ventaja o una desventaja? El tiempo lo dirá; lo que puede asegurarse es que se

trata de una innovación.

La situación relevante en que se encuentra el poder ejecutivo, según entiende García Irujo, se manifiesta en dos esferas: por un lado, en que las facultades del Presidente han crecido considerablemente a costa de las del Congreso, y por otro, en algo que es más importante que una mera ampliación de competencias: la conversión del Presidente en conductor político del pueblo norteamericano. Puede afirmarse, pues, que ningún aspecto político importante tiene realización si no viene del Presidente, de lo cual es muestra clara la historia constitucional y política de los Estados Unidos. Por ello en la actualidad y tal como ha operado el sistema, la nación ve con agrado en su Presidente, a su director ejecutivo, y, a la larga, las circunstancias hacen difícil que esa dirección sea hallada en otra parte (Laski). Asimismo, la necesidad de dramatizar su posición, insistiendo en la importancia de su supremacía, circunstancia inherente al cargo tal como la historia lo ha forjado, viene a coadyuvar grandemente en el papel de caudillo moral que se le asigna. Bajo todas las circunstancias, un hombre dominador en la Casa Blanca agrada más a la multitud que un hombre de voluntad débil, cuyas acciones son influenciadas por sus colaboradores.

Los Estados Unidos son una democracia presidencialista con tendencia plebiscitaria. Los poderes del Presidente, no compartidos con un gabinete responsable, se han extendido cada vez más hasta convertir a aquel magistrado en la autori-

dad decisiva del pueblo norteamericano. Consecuentemente, las elecciones para su designación se han transformado en las principales del país, ante las que pierden importancia las de las Cámaras, pues se trata de un acto capital que decide, entre dos personas, cuál ejercerá el poder en los ocho años siguientes, tomándose en cuenta la inevitable reelección. Con todo, y pese a los enormes poderes del Presidente, la Constitución ofrece posibilidades de neutralizar la política presidencial y, por ende, obstaculizar la acción de aquella magistratura, siendo esta posibilidad y esta obstaculización la principal expresión de la democracia americana. Tales factores conservadores son el Senado, que, no obstante la democratización de su elección representa a los grandes círculos bancarios, comerciales e industriales, y que si bien no tiene posibilidad de conducir por sí mismo una determinada política, si tiene, en cambio, posibilidad de obstruirla; y, sobre todo, la Corte Suprema de Justicia, que se ha constituido en el obstáculo principal de toda política, con especialidad la social o la económica, que tienda a quebrantar las bases del capitalismo americano (García Ielayo).

La Constitución norteamericana puede mostrarse como ejemplo clásico de la división de poderes. No hay, sin embargo, ningún precepto consagrado especialmente a tal división, pero ésta se encuentra bien patente en varios de ellos, en cuanto establecen: "que todos los poderes legislativos... estarán confiados a un Congreso" (I, I); "que el poder ejecu-

tivo se confiere a un Presidente" (2,I), y "que el poder judicial de los Estados Unidos residirá en una Corte Suprema" (3,I). La rigidez de la división de poderes se manifiesta, además, en el hecho de que el gabinete presidencial es absolutamente independiente del Congreso, sin que formalmente exista comunicación alguna entre ellos. Jese a ello, y a medida que la Constitución americana desarrollaba su vida, va dejando poco a poco de tener vigencia el principio de la separación de los poderes. En lo que hace a las relaciones entre el Congreso y el Presidente, ha existido ciertamente una especie de equilibrio en algunos momentos de la historia constitucional americana, pero más general ha sido el desequilibrio a favor de uno de los poderes, motivado tanto por situaciones objetivas como por las cualidades de habilidad y energía de los presidentes. En todo caso, y a partir de principios de siglo, el Presidente ha adquirido un ascendiente decisivo sobre el Congreso, pues no sólo ha sido dotado de plenos poderes, sino que se ha convertido en el principal iniciador de la legislación, aunque siempre está latente la oposición del Congreso, que puede hacerse eficaz frente a presidentes poco enérgicos (García Ielayo).

La Constitución de los Estados Unidos —ha dicho con brillantez inigualable el genial historiador Carlos Fereyra— posee indudablemente un mérito que apenas puede exagerarse. Es un instrumento de gobierno muy digno de encomio. Pero los hispanoamericanos, al copiarlo, buscaron en él precisamente lo que no tenía y la imitación fué desastrosa. Desconociendo

la historia constitucional de los Estados Unidos, atribuyeron la grandeza de aquel pueblo, sus conquistas de civilización y su bienestar, a una ley cuyas deficiencias vinieron a ser funestas a sociedades menos favorecidas por la Naturaleza.

## 2. Europa

"De todos los poderes que las constituciones europeas le reconocen, el Presidente de la República no ejerce más que uno: la presidencia de las solemnidades nacionales.

Casimiro Perier

El sistema político tradicional que dominó a Europa durante el transcurso de muchos siglos fué la monarquía, despótica en algunos lugares, constitucional y atenuada en otros; pero, en definitiva, y salvo pequeñas diferencias locales, siempre fué el gobierno de un sólo hombre investido de supremos poderes. Al buscarse instituciones republicanas de sabor democrático nacidas bajo el cielo europeo en los últimos siglos, con el objeto de compararlas con el sistema presidencial americano en general, se vislumbra una ausencia casi total de este sistema de gobierno tal como en los pueblos del Nuevo Mundo se practica, circunstancia ésta que parece extraña en pueblos tan ricos de experiencias políticas como los del Viejo Continente. Empero, la razón es sencilla y el genial constitucionalista ruso Mirkin-Guetzavitch la explica con amplitud y especial inteligencia en uno de sus más reveladores libros: Modernas tendencias del derecho constitucional. Aduce ese escritor que al caer, debido a las convulsiones políticas

que aquejaron a Europa en los años pasados, las autoritarias y despóticas monarquías que inundaban su territorio, y presentarse a los políticos la dura tarea de reconstruir la vida institucional de esos pueblos, se decidieron por el sistema parlamentario como freno decisivo a las aspiraciones autoritarias de un solo hombre. Por eso "las constituciones revolucionarias fueron redactadas siempre en momentos en que la opinión pública, todavía bajo la influencia del pasado, estaba dominada de una profunda desconfianza en lo concerniente al poder ejecutivo." Tal es una indestructible ley histórica, cuya comprobación clara y precisa se encuentra en los países europeos, razón por la cual no es posible hallar a partir del siglo pasado un poder ejecutivo fuerte y vigoroso, toda vez que la mayor parte de las constituciones posteriores a tal época fueron formadas, según se dijo, en medios avanzados que guardaban un triste recuerdo del antiguo poder ejecutivo monárquico, desconfianza esta que condujo por lógica consecuencia a darle el predominio gubernamental y político al órgano legislativo. Rese a ello, en las pocas repúblicas europeas que tomaron más o menos el sistema presidencial, no existió una lucha fuerte entre el legislativo y el ejecutivo, toda vez que éste no fué en modo alguno un órgano fuerte y dinámico, motivo por el cual el sentido real e importante de las elecciones consistió únicamente en tener la mayoría parlamentaria para formar un ministerio que pudiera realizar el programa de tal o cual partido, sin necesidad de tomar muy en cuenta la figura borrosa del titular ejecutivo de la nación.

o  
o      o

Ya en el examen de las constituciones pseudo presidencialistas europeas, se encuentra un vestigio de tal sistema en la Ley Constitucional de Austria del 10 de diciembre de 1929. Anteriormente, en la Constitución de 1920, descansaba la vida institucional austriaca en la supremacía absoluta del poder legislativo, y el Presidente de la Federación carecía de facultades precisas y definidas, toda vez que no podía ni disolver el parlamento ni siquiera designar al Jefe del Ministerio pues el poder legislativo era el que nombraba ministros. La base de la reforma del 29 residió en una modificación de la competencia de los poderes y de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Para lo sucesivo, al Presidente le correspondió designar al Canciller y a propuesta de éste los demás miembros del gabinete.

La Constitución polaca de 1921 estableció la supremacía del poder legislativo. Para ello tenía multitud de razones a su favor: una de ellas, la principal, fué la tradición de la antigua Dieta soberana de Polonia, que informó gran parte de su vida política. Con todo, y a tono con la tendencia general de las revisiones constitucionales que la Europa central y oriental adoptó en el curso del principio de siglo, sea el ensayo del fortalecimiento del ejecutivo con merma de las amplias prerrogativas del legislativo, sustituyó la superioridad de éste órgano político por la del ejecutivo, ampliando los derechos del Presidente de la República e introduciendo, al mismo tiempo, una limitación efectiva a los fueros del

parlamento en el campo de la legislación y del presupuesto. De esta suerte los derechos del parlamento fueron limitados y el ejecutivo, anteriormente subordinado, se hizo el factor fundamental y determinante en Colonia, situación de escaso arraigo, puesto que pasada la marea que bogaba por el ejecutivo fuerte, imperó la tendencia tradicional que es la de la supremacía del poder legislativo. Como otro ejemplo, recuérdese que Baviera y Prusia nunca tuvieron presidente. En estos dos países el parlamento nombraba al primer ministro y seguidamente, a propuesta de éste, a los demás ministros, ejerciendo como se colige, un control escrupuloso.

En el estudio de Alemania, se encuentra la Constitución del 11 de agosto de 1919, en la que se halla un ligero vestigio presidencialista, consistente en la existencia del Presidente del Reich con funciones ejecutivas definidas y que era electo por el pueblo alemán por un plazo de siete años, con derecho a ser reelecto. Entre sus facultades se señalaban las de representar al Reich en la vida internacional, pactar en nombre de éste alianzas y demás tratados con las potencias extranjeras y acreditar y recibir al cuerpo diplomático (Adolfo Posada).

En cambio, en Suiza, no hay Jefe de Estado en el sentido de un centro individualizado de irradiación de poderes gubernamentales y ejecutivos. Tampoco hay nada que se parezca a un primer ministro, sino que las atribuciones que competen a ambas magistraturas son llevadas a cabo por el Consejo Federal, en su carácter de corporación pública (García Belayo).

Se ha dejado de último el estudio de la vida constitucional del poder ejecutivo en la Francia esplendorosa, pues es en definitiva el que envuelve y dá una idea más clara y completa sobre el tema. Se descubre un vestigio presidencialista en la Constitución del 4 de noviembre de 1848. La parte orgánica de tal Constitución —explica García Pelayo— estaba dominada por una rígida separación de poderes que dió origen a un régimen presidencialista sui generis. En ella el pueblo francés hacía una delegación del poder legislativo en una Asamblea única, así como del poder ejecutivo en un Presidente de la República. Ambos, Asamblea y Presidente, se elegían por sufragio universal directo, y, por consiguiente, ambos se consideraban con la misma auctoritas democrática, siendo responsables directamente ante la nación entera.

Posteriores tiempos muestran también rastros presidencialistas, especialmente la Constitución francesa de 1875, que es la que más luces dá sobre el asunto. El 4 de setiembre de 1870, a consecuencia del desastre de Sedán, se derrumbó el Imperio. El llamado "Gobierno de la Defensa Nacional" convocó a la Asamblea exigida en el armisticio para tratar la paz. Se discutió si tenía o no poder constituyente, pero la Asamblea en definitiva lo ejerció y elaboró la Constitución del 75. En su mayoría monárquicos, los assembleístas trataron de reestablecer la realeza, pero la negativa del conde de Chambord, pretendiente al trono, dió al traste con la solución monárquica, y nació por eliminación lógica de posibili-

dades, la república francesa, a cuya cabeza instituyó un Presidente políticamente irresponsable, elegido por las Cámaras por el largo período de siete años. La Asamblea, fijando un período de prueba de cuatro años, confirió a Thiers el nuevo título de Presidente de la República, y definió a la vez sus relaciones con él, confiriéndole importantes atribuciones, entre ellas, principalmente, la de nombrar con amplia libertad los funcionarios ejecutivos. Pero ocurrió que en marzo de 1873, como se advertiera que la acción presidencial era demasiado preponderante, se procuró apartar al Presidente de sus debates, colocándole un gabinete de ministros responsables ante la Asamblea. Dos meses después, temerosa aún del poder que ostentaba un ejecutivo en manos de un hombre fuerte, obligó a Thiers a presentar su dimisión y nombró en su lugar al mariscal Mac-Mahon, y dejó a las leyes constitucionales definitivas que estaban en vía de elaborarse, el cuidado de limitar las facultades del Presidente y resguardar sus relaciones con el poder legislativo. Francia había tenido la amarga experiencia del poder ejecutivo autoritario y ello contribuyó a obstaculizar la creación de un Presidente fuerte semejante al americano (Wilson).

En esta Constitución se trató inútilmente de establecer un equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, pues si bien el presidente poseía el derecho de disolución de la Cámara de Diputados cuando ésta le negaba confianza al gobierno y el Presidente no quería designar otro gabinete, siempre era necesaria la aquiescencia del Senado, por lo que en rea-

lidad el Presidente tuvo que plegarse al criterio de las Cámaras y perdió la dirección efectiva del gabinete (García Felayo). En virtud de tal orden de cosas, los poderes del Presidente de la República pasaron de hecho al Consejo de Ministros, el cual los ejercía bajo la estrecha vigilancia de las Cámaras, lo que llevó a Baker a expresar: "paradójicamente Francia, que profesa la doctrina de la soberanía nacional, practica realmente un sistema de soberanía parlamentaria..."

En realidad la Constitución del año 1875 había sido estructurada para allanar el camino de retorno de la monarquía, bajo un sistema casi inglés de gobierno parlamentario, el cual siempre había sido extraño a los ideales republicanos históricos de los franceses. La auténtica tradición republicana era la del "gobierno por asamblea", tal como había sido establecida en la Convención revolucionaria de los años 1792 y 1795, con las funciones ejecutivas y legislativas fusionadas en una sola Asamblea, sin presidente ni gabinete (Arnold Toynbee). El mal de esta Constitución estribó esencialmente —como sugiere León Duguit— en que al hacerla sus autores copiaron malamente retazos de instituciones políticas de multitud de países monárquicos, y en vez de hacer de un rey un jefe de Estado, crearon un Presidente de la República. Concebido así el sistema, no podía, en la práctica, funcionar normalmente y tuvo forzosamente que desaparecer.

La última Constitución francesa, la de 27 de octubre de 1946, fiel al sistema imperante de manera general de Europa,

no establece un equilibrio de poderes, sino que sobre todos los demás poderes viene a dominar uno: el de la Asamblea Nacional, órgano democrático por excelencia, y que con arreglo al texto constitucional monopoliza el ejercicio de la soberanía nacional. Frente a este legislativo democrático dotado de amplios poderes se creó un ejecutivo doblemente débil por lo limitado de sus atribuciones y por su fraccionamiento en dos órganos distintos: la presidencia de la República y la presidencia del Consejo de Ministros. No es vano apuntar que si la Constitución de 1875 confería al Presidente el nombramiento de todos los empleos civiles y militares, en la Constitución vigente tal atribución fué limitada en un doble sentido: a) en cuanto es compartida con el Presidente del Consejo, reservando al de la República el nombramiento de los funcionarios y cargos superiores, como Consejeros de Estado, Gran Canciller de la Legión de Honor, embajadores y enviados extraordinarios, y b) en cuanto que la Constitución prescribe que estos nombramientos deben de hacerse en Consejo de Ministros, aunque jurídicamente el parecer ministerial no obliga al Presidente de la República. En igual sentir, se nota que si la Constitución expresa que el Presidente "ostenta el título de Jefe de los Ejércitos", tal facultad no se trata más que de una dignidad honorífica, pues no expresa, como la de 1875, que "dispone de la fuerza armada", sino que tal competencia, aunque con otra denominación, ha pasado en la actualidad al Presidente del Consejo. En el orden de la política exterior le corresponde al Presidente de la República la fir-

ma y ratificación de los tratados, pero sin facultad para conducir las negociaciones. En resumen, la intervención presidencial con carácter decisivo es muy escasa y primordialmente su función viene a ser —como indica García Ielayo— la de constituir una simbolización de la unidad del Estado.

En lo que atañe al gabinete cabe decir que se crearon, como consecuencia de la anomalía sufrida en tiempo de Thiers, una serie de trabas al poder presidencial (ningún decreto es válido si no va refrendado por el ministro del departamento respectivo, los ministros son nombrados por el ministro del departamento respectivo, pero éste debe nombrar ministros de acuerdo con el parecer de la mayoría de las cámaras, y el voto de los capítulos del presupuesto —entre otros escollos— es objeto de un acuerdo entre los ministros y las cámaras), por lo que el gabinete ministerial se convirtió de hecho, no en el representante ejecutivo del presidente, sino en el representante de las cámaras. En ese aspecto, a los ministros les toca dirigir no sólo la política sino también el Gobierno y tales hechos, unidos a la circunstancia de que desde Mac-Mahon los presidentes han sido hombres poco autoritarios, vienen a demostrar que la situación real es la de que el presidente de la República se convirtió desde hace muchos años en un funcionario administrativo de poco valer, dependiente directamente de su ministerio y a través de éste y en definitiva, de la Cámara legislativa (Wilson).

Salta a la vista del examen verificado anteriormente de los regímenes pseudo presidencialistas de Francia y en gene-

ral de Europa, que son los miembros del gabinete quienes ejercen atribuciones de orden político de decisiva influencia, lo que ha llevado a decir a Duguit que los ministros realizan en Europa las atribuciones que en derecho es titular el Presidente de la República. Sin lugar a dudas, pues, es el Consejo de Ministros el que imprime la dirección a la política, el que la conduce, puesto que es el que toma las decisiones importantes en nombre del Presidente de la República. Por consiguiente, si bien ese funcionario es el titular de todas las atribuciones, el Consejo de Ministros decide en que condiciones y en que sentido deben ser ejercitadas. La acción presidencial sobre el parlamento —afirma León Duguit— es más teórica que práctica, puesto que el control que ejerce el poder legislativo sobre el ejecutivo es fundamental y constante.

En resumen, puede decirse que en Francia y en Europa en general, el valor del Presidente de la República es puramente protocolario; personifica al gobierno pero carece de autoridad firme e influyente, salvo, claro está, el valimiento que en forma personal pueda realizar, influjo que en la historia de los presidentes de Francia y Europa no ha sido muy voluminoso en razón de que —como expresaba Woodrow Wilson— no han sido hombres autoritarios y enérgicos, como en forma diferente y abundante ha ocurrido en la América.

Debido a esa tradición y a esa experiencia políticas europeas, pese al hecho de que durante los primeros días de la Resistencia muchos de los simpatizantes del ala izquierda

(exceptuando, desde luego, los comunistas) se sintieron inclinados hacia el sistema de gobierno americano, en definitiva no privó esa pasajera herejía y más bien se le dió un golpe quizá mortal a cualquier sistema presidencialista que hubiera podido entronizarse en Europa. Abonaba tal actitud, como principal razonamiento, el de que un sistema que funcionaba a la perfección en los Estados Unidos de América no tenía porque ser adecuado a Francia. Y aclara con diáfana precisión el historiador inglés Arnold Toynbee, señalando un peligro fundamental, que las circunstancias especiales que prevalecen en los Estados Unidos, donde el sistema presidencial descansa sobre una estructura federal que automáticamente limita la autoridad del presidente, son extrañas a Francia y a Europa, donde se hubiera ofrecido un vasto campo de abuso a la autoridad presidencial. Con sobrada razón imagina André Maurois que si el Cándido volteriano volviera a hacer su recorrido por todos los mundos del universo, al examinar el sistema presidencial norteamericano y el francés, exclamaría extrañado: "Ah Martín, Martín. Unos me dicen que todo marcha mal porque el poder, en su país, es demasiado inestable; otros, que nada marcha bien porque su gobierno es demasiado estable. Qué clase de planeta es éste?"

### 3. Concepto político

"El presidente de la República viene a ser en nuestras constituciones como el sol, que firme en su centro, da vida al universo."

Simón Bolívar

La democracia —escribe el genial filósofo ruso Nicolás Berdiaeff— reviste un carácter puramente formal, ignora su propia esencia y, dentro de los límites del principio que afirma, no tiene ninguna consistencia. No quiere saber en nombre de qué se expresa la voluntad del pueblo y no quiere subordinarla a ninguna finalidad superior, pues le son indiferentes el bien y el mal. Es tolerante porque es indiferente, porque ha perdido la fé en la verdad, porque es incapaz de elegir una verdad. Es el relativismo extremo, la negación de todo cuanto es absoluto. Ignora la verdad y por ello abandona su descubrimiento al sufragio de la mayoría. No es posible —increpa Berdiaeff— reconocer sólo el poder cuantitativo, venerar el sufragio de la multitud, sino a condición de que no se tenga fé en la verdad, de ignorar la verdad. El que tiene fé en la verdad y conoce la verdad no la abandonaría jamás a las violencias de la mayoría cuantitativa. Por eso y si bien se funda la democracia en relaciones de bien general, de acoplamiento desinteresado de divergencias, de afecto entre los ciudadanos, carece de eficacia para regir por sí sola las relaciones políticas. El amor no es un principio de organización política —explica el filósofo alemán Edward Spranger—, porque como amor propiamente dicho, es decir, como impulso psíquico que surge de lo hondo, piensa demasiado poco y calcula también demasiado poco, para poder servir por sí solo de guía en el mundo del saber, de la economía y de las ambiciones políticas. Por ello, y dado que la carencia de una intervención directriz significaría, como explica Las-

Ki, "que los ciudadanos van a perder en provecho de la clase mercantil, el obrero ante el patrono, el productor nacional ante el rival extranjero, el fabricante ante el comerciante importador, el partidario del monopolio ante el del liberalismo, el empleado indígena ante el inmigrante extranjero", aparece en la democracia una no previsible función, sea la de ir formando, con su flor y nata, una élite que la dirige y que llega a tomar los caracteres de una aristocracia (Cuadra Pasos).

De todo esto resulta que la democracia, como toda forma de gobierno y tal vez más que todas ellas, para contrarrestar la insuficiencia cualitativa que le achaca Berdiaeff, lucha por establecer un orden público, que se manifiesta como una coordinación funcional entre la conducta y el orden jurídico, y tiene un efecto trascendente que lleva a un equilibrio físico de la vida (Peláez). El orden jurídico tiende a realizarse, y, al hacerlo, de la conformidad entre los supuestos específicos de las normas, cuando la conducta se manifiesta según la forma que le sirve de modelo, nace una armonía entre lo conceptual y lo vital, un orden que no es ya de la vida y para la vida en la vida misma, que no constituye propiamente un sistema de relaciones ni forma parte de él, sino que es emanación de ese sistema, que no es estático sino esencialmente dinámico, porque participa de la naturaleza de la actividad social que se presenta, en fin, como la manifestación de la coordinación funcional de los actos de voluntad estatal e individual con el orden jurídico (Peláez).

El orden público es, en consecuencia, una parte del orden jurídico en su dimensión estática, es decir, una cristalización de formas de conducta que han merecido ser tomadas como arquetipos de comportamiento humano, circunstancia que se manifiesta en la vida social y política en el sentido de que el buen ciudadano democrático, es el que concibe la ley como necesaria. Las libertades que busca, aduce Laski, son las libertades que necesita.

■

o o

Para garantizar buena parte del orden público deseado y puesto que las aspiraciones de los hombres no pueden satisfacerse dentro del marco de la discusión razonada, porque siempre un grupo rechazaría las premisas en que otro se basa, aparece en la democracia el necesario poder de dirección, la auctoritas democratica. Por eso la legislación y la jurisdicción no bastan para integrar la actividad jurídica del Estado, pues él debe obrar no sólo cuando surge una controversia que termina con ~~una~~ resolución declarativa o atributiva de derechos, sino que el Estado debe actuar también de manera continua en todo movimiento individual o colectivo, previniendo, ordenando, manteniendo en suma el orden jurídico en su esfera. Esta es la actividad jurídica estatal que ejerce el poder ejecutivo, que es poder político y también poder administrador. Como poder político realiza funciones de gobierno y es colegislador y como poder administrador realiza funciones meramente administrativas (Bielsa).

Afirma Laski que una democracia necesita una dirección

definitiva y que no podrá obtenerla a menos que el centro de gravedad de un sistema político descance en las manos del ejecutivo. Esta tendencia hacia el fortalecimiento del ejecutivo plantea un problema más general: el del poder fuerte en la democracia, que es el problema de la supremacía política (y no constitucional) del ejecutivo (Mirkine-Guetzevitch). Podrá el ejecutivo equivocarse o no, lo importante es que los planes puestos en práctica sean fundamentalmente planes para los cuales esté dispuesto a aceptar una responsabilidad plena. Y, según Laski, no es posible en el Estado moderno separar la legislación de la administración. En la elaboración de una política, una asamblea, tan heterogénea como puede llegar a serlo una legislatura, no puede organizarse para realizar una acción creadora a menos que los que dirijan esa acción sean también los que la apliquen en la práctica. Por ello es que la función presidencial toma en los países democráticos un carácter inusitado y hasta violento. La dinámica de la democracia existe únicamente en la pasión que el líder pueda transmitir a sus partidarios. El ciudadano busca las orientaciones del titular del poder ejecutivo. Espera que éste los guíe. Cuando mayor sea el papel orientador del presidente, más funcionará la democracia, porque el primer mandatario es el que hace inteligibles las cosas para la gran masa ciudadana. Esta actitud suministra una base que hace de un llamado del presidente a la opinión pública, una cuestión de enorme significado. Nadie más que él tiene el poder de movilizar la opinión pública, nadie más puede alcanzarlo tan profundamente.

Por eso mismo la tendencia a establecer un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrática ni antiparlamentaria; por el contrario, en esta concepción la verdadera significación política de la democracia es poseer un ejecutivo fuerte, poderoso, pero siempre controlado, siempre subordinado a la voluntad del sufragio universal (Mirkin-Guetzevitch). Por consiguiente, necesita el cargo ejecutivo del acercamiento popular, pues permitir que los ciudadanos vean como se mueven algunas de las ruedas de la maquinaria gubernamental equivale a darle un amplio sentido de alcance y magnitud al cargo presidencial.

Si un gobernante se aparta de las leyes —señala Feláez— los ciudadanos se sienten excusados de acatarlas. Es ley indestructible de la sociología el principio de que, del mismo modo como las desviaciones de la libertad producen en el ánimo popular y en los organismos que recogen la opinión pública, cierta inclinación a la reacción autoritaria, los abusos del poder tienen la virtud de provocar el establecimiento de cortapisas al poder del Estado. A los procesos políticos y sociales les es de rigurosa aplicación la ley del ritmo intelectual en que Sighele condensara las acciones y reacciones del espíritu: en el dominio de lo espiritual, toda acción violenta provoca una reacción a veces más violenta que la que la suscitó.

El ejecutivo es la mayor fuerza creadora de la democracia moderna. Si es el parlamento quien vota las leyes, es el Ejecutivo quien las prepara y quien obliga al Parlamento a votarlas. De hecho, el papel del ejecutivo en la legislación se hace cada vez más importante y algunas veces decisi-

vo. No es ello una desviación de la democracia, por el contrario, su más racional afirmación. El ejecutivo se basa sobre el sufragio universal, es siempre responsable ante el parlamento, más, eso sí, desde el punto de vista técnico es el ejecutivo quien tiene el carácter de creador en la vida moderna (Mirkin-Guetzevitch). Tal es la función primordial del director de la democracia, inmensa carga de decisiva influencia en los países. Basado en tal situación Bolívar creía que la autoridad del presidente debía ser suprema y perpetua, porque, explicaba, "en los sistemas sin jerarquías como en la democracia, se necesita un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos. Un presidente vitalicio, con derecho para elegir al sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano." Estimaba también que para dar al gobierno la fuerza permanente de que en las democracias carece, los gobiernos formados en la América para sostenerse contra las borrascas y los embates de las elecciones periódicas, debían adoptar un presidente vitalicio. Y, en realidad, no se equivocaba en gran parte Bolívar. La evolución de los últimos años ha demostrado que el Estado moderno requiere un poder ejecutivo fuerte cuyas directrices, universalmente criticadas y controladas, constituyen el alimento predominante de la digestión legislativa. Sólo el presidente, dadas sus especiales características, puede dar al país la dirección que éste requiere. No es vano hacer notar que en los pueblos hispanoamericanos las ideas existen sólo cuando están

encarnadas en un hombre. En el futuro, el lugar del presidente en el sistema constitucional ha de ser mayor y su autoridad nacional aún más grande que en la época presente. Es de prever que el Presidente no podrá ocuparse más que de los problemas fundamentales ni hacer otra cosa que dar orientaciones generales, cuya ejecución correrá por cuenta de otros (Laski).

o

o o

Ante la ingerencia suprema del ejecutivo en la dirección de la democracia, salta en un momento dado, como valle protectora, el sistema de la separación de los poderes. No hay amenaza peor para los pueblos libres, que la constituida por uno solo de los órganos estatales que detente el poder en su plenitud. Conforme lo proclama Montesquieu, es experiencia eterna que el hombre que dispone de facultades excesivas se ve llevado a abusar de ellas, de modo que si en unas solas manos pudiera encontrarse la suma potestad pública, se abriría el camino a las que Carré de Malberg llama leyes de circunstancias, de inspiración personalista o pasional, formuladas muchas veces ex profeso para producir situaciones particularistas, en cuyo dédalo de disposiciones casuísticas no tardaría en perderse todo asomo de régimen jurídico. Desarrollando esa tesis, advierte Carré de Malberg que si la autoridad gubernamental retuviera al mismo tiempo la potestad legislativa, sería muy tentador para aquélla formular leyes circunstanciales que respondieran a su política, a sus preferencias, quizás a sus pasiones del momento, lo que sería para la vida del

Estado aún más peligroso que las deficiencias comunmente atribuidas a la institución parlamentaria.

Cuando el Estado define los derechos individuales y establece las garantías correspondientes, simplemente previene los actos que puedan vulnerar tales derechos; pero cuando separa los órganos del poder público y señala normas para su funcionamiento, ya no se trata de amparar un fuero individual sino de precaver las desviaciones del poder que puedan amenazar el orden constitucional establecido, es decir, que puedan conducir a una grave crisis jurídica. En el primer caso simplemente hay una tutela de derechos privados, mientras que en el segundo esa tutela se extiende a la juridicidad misma: allí se asegura el goce de un derecho, acá la subsistencia y realización del sistema jurídico (Peláez). Por eso se explica en doctrina que sin la separación de funciones públicas y con la facultad incluso de intervenir en la constitución y funcionamiento de la rama jurisdiccional, la garantía de la ley queda reducida a la moralidad del gobernante; pero la moralidad del gobernante no es una garantía jurídica sino meta-jurídica —una virtud—, y el derecho requiere siempre garantías jurídicas indispensables.

Mas el Estado, después de todo —afirma Laski—, no es sino un conjunto de hombres que, en un momento dado, ejercen el poder coactivo o coercitivo de la sociedad, y el presidente, tal como se ha entendido, no tiene por objeto asegurar para los individuos cierta "esfera de libertad", sino realizar

un acto de conducción o de gobierno, provocar un efecto político, económico, social o de cualquier naturaleza, que se entiende necesario o conveniente a la comunidad, valiéndose para ello de la fuerza coactiva de que dispone. Constituyendo el poder la capacidad, y también en la mayoría de los casos, la voluntad de imponer a los demás la propia orientación valorativa como motivo permanente o pasajero, y siendo la administración pública una tarea imposible cuando dentro de los límites del poder ejecutivo existen organismos cuyo propósito sea reducir a la impotencia la política que el gobierno se empeña en seguir, el poder por delegación del pueblo es un simple y débil concepto jurídico cuyo origen tiene raíces románticas ético-sociales. Psicológicamente y en la realidad de la vida política, es imposible delegar un poder: éste se tiene o no se tiene (Spranger).

Por tal razón, el presidente no sólo está destruyendo la separación de los poderes, sino que está transformando también el carácter de la democracia en un espectáculo monárquico y unilateral de gobierno. Este fortalecimiento del ejecutivo está llevándolo a darse primacía constitucional, y los pueblos se encuentran en presencia del sistema de poder personal y soberano del jefe de gobierno, comparable al principio monárquico (Mirkine-Guetzevitch). Bien ha dicho Laski que el espectáculo de la separación de los poderes es en realidad el espectáculo de la confusión de los poderes, porque en definitiva corroe la responsabilidad al dividirla, e importa, además, una tentación para un presidente débil que se sienta inclinado a eludir la responsabilidad de la dirección,

puesto que al abandonarse tal separación, los órganos del Estado abandonan sus objetivos, y se da al traste con las garantías del status de libertad (Peláez). Observando el descendimiento que el sistema presidencial efectúa hacia las formas monárquicas, en las cuales el jefe del ejecutivo es el titular de todas las atribuciones que ejercen los ministros bajo su responsabilidad, se colige con claridad la razón por la cual tal forma de sistema, como afirma Duguit, ha sido de completa aceptación en los países monárquicos. El presidente es, pues, un monarca sui-generis con las prerrogativas de las antiguas constituciones europeas, elaboradas sobre lo que se ha llamado el principio monárquico; sólo que en el puesto de un rey hereditario se sustituye la sucesión dinástica por la elección artificial de los presidentes (Mirkin-Guetzevitch). Siempre hay en la organización del ejecutivo —afirma Rafael Bielsa— una especie de supervivencia morfológica de gobierno general (monarquía sin separación de poderes). Donde ha dominado un caudillo, o se entra en la vida independiente después de una revolución, o cuando es necesario realizar una obra de pacificación interior por la acción directa del gobierno y no por persuasión política, casi siempre se establece un ejecutivo fuerte, unipersonal o no. La tendencia a la concentración del poder es esencial en todos los regímenes personales de toda dictadura que descance sobre el principio monárquico en el sentido técnico de la palabra (Mirkin-Guetzevitch).

o

o o

Dejando a un lado el concepto más o menos abstracto del presidente, procede examinar, de una manera general y sistemática, el aspecto positivo de sus funciones. Para ello hay que tomar muy en cuenta que desde los primeros comienzos de funcionamiento del sistema en Norteamérica, trajo inevitablemente a la memoria al Rey de cuyas tiránicas garras hablaba insistentemente la historia europea. Edmund Randolph, convencional de Virginia, quién abogaña por un poder ejecutivo colegiado, se opuso enérgicamente en la Convención de Filadelfia a la magistratura unipersonal. La miraba, temerosamente, como "el feto de una monarquía." Empero, la circunstancia de que la ~~inmensa~~ carga de la presidencia reside en la multiplicidad de funciones y la premura con que las decisiones han de ser tomadas, toda vez que el Presidente es el arquitecto principal de la nación, sea cual fuera el grado en que se consulte a sus colaboradores, bien en el gabinete o ya en el Congreso, tuvo por resultado colocar sobre los hombros de un solo mandatario una responsabilidad mayor que la podría exigírsele a cualquier hombre. La vastedad de los problemas que como figura unitaria le corresponde resolver es, sin lugar a dudas, mayor de lo que cualquier hombre podría decidir acertadamente, y rara vez cuenta con el tiempo necesario para examinarlos en forma que le permita emitir juicio certero. La responsabilidad del cargo es, en un sentido especial, suya y sólo suya; no hay nadie que pueda compartirla

con él o quitársela de los hombros (Laski).

El tratadista español Manuel García Pelayo divide los poderes presidenciales en dos clases: a) ejecutivos: que se despliegan en ejecución de las leyes y mantenimiento del orden; dirección de la administración; poderes militares; política exterior; derecho de gracia, y b) legislativos: derecho de veto, facultades sobre la reunión extraordinaria de las cámaras y, prácticamente, iniciativa legislativa a través de los mensajes. De estas funciones deduce Duguit que en realidad no existe técnicamente la ejecutiva, puesto que "se designa por esta expresión una serie de actos que, en el fondo, no son más que, ya operaciones materiales, ya actos legislativos, ya actos administrativos." Con todo, y dentro de esas funciones, constituye elemento importantísimo en la forjación del poder presidencial y de la unidad del órgano ejecutivo en general, la facultad de hacer nombramientos que tiene el presidente en doctrina. Es la posesión de la facultad de hacer nombramientos —explica Laski— la que mantiene aceitada la máquina del partido. La inmensa extensión de los cargos gubernamentales que debe proveer de titular al presidente ha sido causa directa de su gran predominio sobre los congresos; ha sido también un motivo que explica el rencor de sus opositores. Es natural que la influencia presidencial decline cuando ya se han distribuido todos los cargos. Un presidente reformador no sólo tiene que contar con la bondad de su programa sino también estar seguro de que cuenta con la burocracia. Se cuestiona si un servicio estable del tipo in-

glés es compatible con las cualidades que se apuntan al sistema presidencial. Pero, aun cuando lo moral es terminar con el sistema de despojos, ello equivale a poner en peligro la penetración de la influencia del presidente en todos los ámbitos; por otro lado, asignar al presidente un servicio civil permanente a la manera inglesa, podría privarle de los elementos humanos que necesita para un cambio en gran escala, cuando trata de realizar un ideario político determinado.

En el aspecto de las relaciones exteriores, la idea del presidente como dirigente de la nación ha llegado a adquirir una importancia especial. El pueblo espera que él desempeñe un gran papel en las miamas; el ciudadano aguarda sus pronunciamientos con excepcional ansiedad. La autoridad presidencial en esta clase de asuntos es, sin duda alguna, de influencia decisiva para la elaboración de la política internacional. Sea cual fuera el papel que la constitución pueda designar al poder legislativo —escribe Baski— el espíritu de la acción presidencial, sobre todo en una situación grave, es el factor predominante. Desde luego, es inevitable que así sea, puesto que la elaboración de la política exterior de los países así como su negociación, no pueden ser llevadas a cabo por una asamblea numerosa, dado de que en la gran mayoría de los casos el verdadero proceso de negociación es de un carácter tan eminentemente ejecutivo, que el congreso ignora sus resultados, salvo en líneas generales, hasta el instante en que el tratado o el convenio pasa a sus manos para ser considerado.

En el aspecto de las relaciones del ejecutivo con el le-

gislativo se ha presentado una curiosa anomalía. En un principio se encuentra que todas las constituciones se inspiran en la opinión del norteamericano John Sherman, quien siguió letra a letra la tesis de Montesquieu: "El departamento ejecutivo de una república debe estar subordinado al departamento legislativo. El presidente debe obedecer y hacer cumplir las leyes, declinando en el pueblo el deber de corregir los errores cometidos por sus representantes en el congreso." Tal es la tesis legalista por excelencia, que roza los límites de la utopía. Aunque en realidad es la adoptada por las repúblicas presidencialistas, ha topado estruendosamente en la práctica con el juicio verídico que de antiguo había enunciado John Stuart Mill, de que la formulación de las proposiciones legislativas no es una tarea para la cual esté capacitada una legislatura. "Una legislatura puede criticar; puede ventilar quejas; su poder de investigar por medio de comisiones es valiosísimo...; pero es a la vez demasiado grande y demasiado inconexa para encarar en forma orgánica y unificada los problemas del momento." Tal circunstancia, unida al hecho de que el presidente desde su inconmensurable altura lucha denodadamente por cumplir su programa ideológico, y para el presidente que está en lucha —como aduce Edward Spranger— aquello que él quiere llega siempre a convertirse en una "verdad" evidente por sí misma, pues en el ámbito de la estructura psíquica puramente política en él se atrofia el órgano de la objetividad, hacen que el presidente pierda el sentido de sopesar justamente los datos de la realidad, y que

el presidente choque con el congreso, lerdo siempre, falto de acción y muy conservador. De ahí que ningún sistema presidencial fuerte pueda tolerar un sistema de gobierno excesivamente democrático, cuya base sea el derecho de la legislación a paralizar el poder ejecutivo. Los programas presidenciales adolecen a menudo de graves defectos; la autoridad presidencial suele ser más pequeña que los problemas que afronta; pero por defectuosos y pequeños que sean constituyen los únicos programas y la única autoridad que se proyecta en un plano nacional; más aún, son los únicos que operan abiertamente de manera de concentrar sobre ellos toda la fuerza de la opinión pública (Laski).

Con todo, las funciones constitucionales del presidente no se agotan en los esquemas fríos y carentes de vida que en multitud de artículos e incisos establecen las cartas magnas. A través del ejercicio constitucional de su cargo realiza el presidente una función no prevista en el texto constitucional, pero tampoco contraria a ella y que vitaliza las funciones propias de su cargo al tiempo que sirve como factor de integración política del pueblo. Tal función es la que se suele designar como el caudillaje democrático, el cual informa preponderantemente la procelosa vida política centroamericana. El significado de un gran presidente —dice García Ielayo— no radica sólo en las medidas llevadas a cabo por el mismo, sino también en el interés y en los impulsos que sea capaz de despertar en su pueblo.

Otro aspecto del sistema y que lo define por sí mismo es

el de la no continuidad del cargo presidencial. En todos los países regidos por tal forma de gobierno, las fuerzas que operan contra la continuidad son inmensas. En primer término, están las fuerzas inherentes a la constitución: una absoluta división de poderes; un sistema de frenos y contrapesos entre el ejecutivo y la legislatura que hace que cada uno esté más interesado en la disminución de la autoridad del otro que en su propia consolidación, y una tendencia a destruir parte del prestigio del presidente a medida que se aproxima al término de su período. En segundo lugar, se hallan las fuerzas inherentes a la naturaleza de la empresa privada: su temor a la reglamentación gubernamental y la timidez de la clase poseedora frente a las innovaciones económicas y sociales. Y, por último, se encuentran las fuerzas de la gran masa que gusta del cambio, de la caída de los grandes y del jolgorio con que los nuevos amos festejan sus triunfos (Laski).

o

o o

El presidente, en persona, necesita también, por su función, de circunstancias psíquicas especiales y poco corrientes. Contrario a los reyes, cuya idiosincracia especial pocas veces ha sido necesaria, el presidente tiene que ser un hombre poco corriente, pero como dice Laski, **dotado de ideas y aspiraciones corrientes**. Por encima de todo ha de poseer la capacidad de manejar a los hombres; la habilidad casi instintiva de reconocer el instrumento humano más eficaz para

llevar a cabo sus propósitos; la condición de pensar y decidir con rapidez, toda vez que el tiempo es quizá la esencia de la mitad de sus decisiones; la facultad de coordinar, dependiendo la misma en gran parte de la destreza en distinguir entre lo importante y lo insignificante; la seguridad en sí misma; la condición de pensar y decidir con rapidez, toda vez que el tiempo es quizá la esencia de la mitad de sus decisiones; la facultad de coordinar, dependiendo la misma en gran parte de la destreza en distinguir entre lo importante y lo insignificante; la seguridad en sí mismo; la convicción de que los hombres que emplea han de ver las cosas con los mismos ojos con que él las ve, a fin de fortalecer la unidad de su gobierno, y, esencialmente, el poder de no adelantarse demasiado a su época si quiere tener éxito en su misión. Por último, los ciudadanos deben verse reflejados en él, pero, al mismo tiempo, deben estar seguros de que él es más grande que ellos. Los pueblos siempre necesitan de alguien que imponga respeto.

o

■ o

Al examinarse el carácter de la presidencia, hondamente impresionado se queda el ánimo por la multiplicidad de sus aspectos. La amplitud de las funciones es enorme. Como enseña Laski, el presidente es el jefe ceremonial del Estado; es la fuente vital de sugerencias legislativas; es el origen último de las decisiones ejecutivas; es el exponente autorizado de la política exterior de la nación. Combinar todas estas actividades con la necesidad permanente de ser al mismo tiempo el

representante de la nación y el líder de su partido político, implica, sin duda, una tarea exorbitante impuesta a las energías de un sólo hombre, que no tiene parangón con las exigencias de ningún otro cargo político.

El presidente de un estado democrático tiene detrás de sí una mayoría parlamentaria casi omnipotente, por lo que es considerablemente más fuerte que todos los ministros de los reyes del siglo XVIII. Es más fuerte que los antiguos ministros, principalmente porque el campo de acción del ejecutivo en el siglo XX es mucha más vasto que al comienzo del siglo XIX. Los ministros de Luis XVIII o de Carlos X sólo se preocupaban de la política exterior o escasamente de la hacienda pública. La vida social quedaba fuera de la acción gubernativa, en tanto que en el presente, en la actual vida social y política tan compleja, el Estado interviene en todo y mucho más como administrador, que como legislador o juez. Esta intervención profunda de la vida social y política en los países democráticos fortalece grandemente al ejecutivo. Las cuestiones suelen ser importantes, suelen ser urgentes y no pueden resolverse corrientemente por el procedimiento legislativo. Luego el ejecutivo es el centro indiscutible de la actividad democrática contemporánea (Mirkiné-Guetzevitch).

Como epítome, basta recordar las palabras de Theodore Roosevelt que son toda una filosofía política del sistema presidencial. "El poder ejecutivo —escribió en su Autobiografía— sólo estaba limitado por instrucciones y restricciones específicas consignadas en la Constitución, o impuestas por el Con-

greso en virtud de sus facultades constitucionales. Mi punto de vista era que todo funcionario ejecutivo, y en especial todo funcionario ejecutivo que ocupara un alto cargo, era un servidor de todo el pueblo y estaba obligado a hacer todo lo que estuviera a su alcance en favor del pueblo. Yo no usurpé ningún poder, sino que di mayor amplitud al empleo de las facultades del ejecutivo." A su vez, Woodrow Wilson renovó y extendió la concepción de Roosevelt: "El presidente —escribió en 1906— tanto por los dictados de la ley como por los de su conciencia, está en libertad de ser un hombre tan grande como le sea posible. Su capacidad es su único límite."

### III

#### EL TRASPLANTE Y SUS CONSECUENCIAS

"Creyeron... que la patria libre era una extraña flor brotada de súbito y capaz de explicarse por sí misma."

Carlos Cuadra Pasos

Estudiado el concepto del sistema presidencial y esencialmente la forma de gobierno norteamericano, junto con sus aciertos y también con sus enormes errores, y, luego de repasada la sociología centroamericana anterior a la Independencia, habiéndose insistido en su conformación gubernativa, procede ahora examinar el rudo choque político y social que el trasplante de la Constitución de los Estados Unidos de América tuvo en el istmo centroamericano, con la tradición de mando de los caudillos emancipadores, los gobernadores españoles y los caciques aborígenes.

Para pueblos apenas iniciados en la dirección de los asuntos nacionales y que además debían resolver problemas infinitamente más complicados que los de las colonias anglosajo-

nas, la Constitución de los Estados Unidos adquirió un predicamento extraordinario, y los ideólogos de ese entonces se entregaron a una función copista, desdeñando la riqueza constitucional de que eran herederos y desconociendo su experiencia secular. En una posición típicamente autodenigratoria, imitaron febrilmente la obra norteamericana (Moreyra). Mientras los Estados Unidos recibían continuamente una oleada de inmigrantes dueños de capital o dotados de fuertes actitudes prácticas, los países hispanoamericanos tenían que empezar por el esfuerzo que supone proporcionar educación y medios de trabajo a su población indígena. Existen infinidad de causas que favorecieron la formación de los Estados Unidos e innumerables motivos que han obstaculizado un rápido desarrollo hispanoamericano. La diferencia de ambas culturas es inmensa. En una hubo guerra de exterminio al aborígen y en la otra mezcla de sangres. La primera es una simple continuación anglosajona de la civilización europea; la segunda, la amalgama de razas heterogéneas que tendieron desde el primer momento a formar un nuevo tipo de cultura, un aporte inédito en el mundo, por lo que su proceso de elaboración fué más tardío (Herrarte).

El Estado moderno requiere una dirección disciplinaria, y el sistema norteamericano no permite asegurar que se pueda contar con esa dirección en forma continua. Ese sistema se asienta en cimientos que, por su naturaleza, recelan de la autoridad. El Presidente se ha movido siempre en las andaderas del control parlamentario y este control no ha dejado que se

defina claramente la autoridad presidencial. Por el contrario, el resultado ha sido una confusión de la opinión pública (Las-ki). Cómo era posible que los admiradores hispanoamericanos de los Estados Unidos pudieran haber copias afortunadas de un edificio en construcción, cuyos planos les eran desconocidos? Además, los iberoamericanos ignoraban que la Constitución de los Estados Unidos abunda en deficiencias que se traducen en irresolubles conflictos de poderes —como se ha estudiado anteriormente— y que si estas deficiencias no han producido una catástrofe es debido sólo al vigor extraordinario y la fuerte cohesión de la sociedad sujeta a tales preceptos. Ajenos a la historia política de los Estados Unidos, sólo vieron un texto legal y lo adoptaron con un fetichismo que no tiene otro paralelo que el desprecio de lo propio (Pereyra). Olvidaron el principio sociológico de que los sentimientos de decenas de generaciones, la cultura acumulada durante siglos, las costumbres que la vida social ha venido elaborando a lo largo de la historia, en fin, la tradición, va formando una sobreestructura jurídica conocida y estable que no sólo suple las deficiencias de los preceptos escritos, sino que los violenta para adaptarlos a las tradiciones y los sentimientos populares (Peláez).

El desprecio de lo propio que caracterizó a los ideólogos de la Independencia tiene su origen en no querer ver en América sino lo que Europa quiere ver, en el querer ser una utopía en vez de una realidad. Lo real, lo circundante, es visto por el hispanoamericano como algo inferior en compara-

ción con lo que considera debe ser su destino, un destino que lamentablemente nunca se realiza, un destino desgraciadamente utópico. Lo subótimo del hispanoamericano es considerado por él mismo como de poco valor. Se empeña en realizar modelos que le son virtualmente ajenos, se empeña en imitar. Samuel Ramos hace una perfecta descripción del sentimiento de inferioridad del hispanoamericano en El Perfil del Hombre y de la Cultura de México. En esta obra muestra como el hispanoamericano se siente situado entre dos planos: un plano real y un plano ficticio, planos estos que explican las continuas "revoluciones", que más bien se pueden llamar "inadaptaciones", y que son la consecuencia —según explica Leopoldo Zea— de un querer adaptar la realidad a proyectos y programas ajenos.

o

o o

No es inútil tarea la de volver, aunque sea sólo de soslayo, a recordar el carácter del mestizo, tipo sociológico de honda influencia en la emancipación y sus consecuencias. De él se ha dicho que padece de una orgullosa y a veces grosera falta de respeto por toda jerarquía social. El igualitarismo encontró en la democracia liberal de las repúblicas independientes que acababan de nacer, un ambiente propicio al desarrollo revolucionario y anarquizante de aquel sentimiento (Icaza Tigerino). El cruzamiento realizado en Iberoamérica es, indudablemente, el de mayores proporciones que puede señalar la historia, pues las dos razas que lo verificaron no tenían

ningún parentesco cultural ni étnico. De muy distinta manera procedieron los ingleses en la conquista de América. Mientras éstos eliminaron el elemento nativo bajo la consigna de que "el único indio bueno es el indio muerto", los españoles mezclaron generosamente su sangre con la de los aborígenes, y crearon con ello no solamente un nuevo tipo étnico, sino también un importantísimo fenómeno de "transculturación". De ahí que las colonias anglosajonas fueron siempre un trasplante puro de la civilización europea, en tanto que en las colonias iberoamericanas la mezcla de sangres dió a la humanidad algo completamente inédito (Herrarte). Waldo Frank ya ha dicho: "el mestizo, producto de la unión entre España y América indígena, es el símbolo perfecto de la interna complejidad de todos los hispanoamericanos." La influencia del mestizaje a que han estado sometidas estas naciones desde hace cuatrocientos años, es de creación y revolución, y como tal supone una larga etapa de lucha y destrucción. El choque de las sangres en las venas del mestizo se traduce, en la vida social, en choques y desórdenes morales y políticos. Las borracheras doctrinarias de los ideólogos y sicofantes liberales —explica Icaza Tigerrino— hubieran sido menos fatales y peligrosas sin ese trasfondo de fuerza instintiva y primordial, reprimida durante tres siglos en las masas mestizas y que la democracia liberal ayudó a despertar actualizándola en toda su destructora potencialidad y permitiéndole advenir al primer plano de la vida histórica. El mestizo es, al decir de Waldo Frank, una ciaturra de transición, un problema psíquico más que racial. De ahí

la expresión de hombre marginal con que ha sido designado por el autor norteamericano R. M. Lark, porque como hombre marginal el mestizo ha perdido sus especiales y propias características culturales y no es aceptado por el grupo dominante.

o

o o

La teoría liberal, la mayor fuerza del pensamiento en el impulso de la vida centroamericana después de la Independencia, fué inspirada por la filosofía del siglo XVIII y modelada por la ejemplaridad práctica de los Estados Unidos de América. Esos elementos —como explica brillantemente Carlos Cuadra Pasos— no se adecuaron a la tradición castiza, sobre la cual penetraron como cuña a golpe de martillo, descoyuntando el orden existente en lo social y en lo político. Se produjo un trastorno que hizo perder a estos pueblos el sentido de la orientación. La masa no comprendió esa invención de los señores y la interpretó en un sentido demagógico, rompedor de jerarquías y despreciador de aptitudes, para obedecer al final sólo al caudillo, predominante por la audacia y otras fuerzas de igual importancia. Se produjo el conflicto entre la soberanía política y la soberanía social, que ha sido vibración convulsa en la historia hispanoamericana. De la lucha que engendró ese conflicto brotó el desorden de cuartelazos, golpes de estado y dictaduras, que formaron la corriente ineludible de los acotecimientos.

Los emancipadores, en consecuencia, quebraron en los pueblos istmeños el concepto sociológico de la constitución. Por

tal se entiende en doctrina una concepción científica y una actitud mental que de manera intensa y extensa relativiza la política, el Derecho y la cultura a situaciones sociales. La constitución sociológica es primordialmente una forma de ser y no de debe ser, una immanencia de las situaciones y estructuras sociales del presente que no se sustentan en una norma trascendente, sino que al tener la sociedad su propia "legalidad" choca con la pura normatividad. La estructura política real de un pueblo no es creación de una normatividad, sino expresión de una infraestructura social, y si la normatividad pura quiere ser vigente y perdura, ha de expresar y sistematizar la realidad social subyacente (García Pelayo). Por ello, el mimetismo servil con que los congresistas ilustrados de las primeras asambleas constituyentes, se pusieron a copiar la Constitución de los Estados Unidos y las doctrinas de Montesquieu y de los enciclopedistas —escribe Icaza Tigerino—, sirvió para establecer en nuestra vida política un pernicioso y fatal dualismo entre la doctrina y la realidad, entre lo jurídico y lo vital, entre el Derecho y la Historia. La escisión de la vida política hispanoamericana, fruto de la suplantación realizada por la independencia de las formas políticas mal copiadas de los Estados Unidos, encuentra su expresión en el indiferentismo esencial de la masa popular, especialmente la campesina, hacia los problemas políticos, que no constituyen problemas del pueblo sino de la minoría dirigente, y que se refieren exclusivamente al control

del Estado, concebido como botín de la lucha partidista.

La superestructura democrática que se impuso dejó sentir desde el primer momento su acción histórica en una forma más negativa que positiva. Aparecieron vestigios del arraigado sentimiento monárquico de las masas indígenas y mestizas, en ciertas formas actuales del caudillaje paternalista. Lo acertado, según Augusto Guidi, hubiera sido que, en un gobierno unitario pero de completa descentralización administrativa, los pueblos centroamericanos hubieran adquirido, en la escuela del municipio autónomo, la práctica de los asuntos locales, práctica que, como sucedió en los Estados Unidos e Inglaterra, habría habilitado al ciudadano para que brillara después en elevadas posiciones a fuerza de iniciativa y patriotismo. Mientras tanto los hombres de mayores alcances, improvisados legisladores y estadistas, se hubieran ido amaestrando en el manejo de los asuntos de la más alta esfera, y tiempo después la federación habría podido ser un hecho tan sostenible y conveniente, como habría sido, si a ello no se hubieran opuesto el mutuo antagonismo de aquellos pueblos, hijos de prevenciones lugareñas, así como el caudillaje militar y los círculos burócratas de las cinco repúblicillas.

La emancipación política hispanoamericana fracasó —dice Leopoldo Zea—, porque no había sido antecedida por una emancipación de tipo mental. El movimiento de Independencia tomó a los hispanoamericanos de sorpresa, impidiéndoles llegar a ella con la preparación necesaria. Esta falta de preparación hizo que un pueblo no acostumbrado a la libertad, hiciese mal

uso de ella provocando la anarquía y, con la anarquía, los nuevos despotismos. La revolución de independencia centroamericana fué realizada por teóricos puros que poco o nada sabían de la auténtica realidad americana, y por esto fracasaron. En consecuencia, el cuadro histórico del primer siglo de vida democrática independiente y soberana se caracterizó por un dualismo radical entre los principios y doctrinas estampados en los Códigos Políticos y la realidad viva de la Historia. Como lógica derivación de esa dualidad —explica Icaza Tigerino—, la vida hispanoamericana se ha movido fatalmente entre dos polos extremos: la dictadura y la anarquía, sin encontrar la conformación jurídica de una fórmula política viable, de una forma política adecuada a la inmadurez social y política y a la poca edad histórica que tienen los conglomerados centroamericanos, prematuramente nacidos como naciones soberanas y estados libres.

## 1. Constitución federal

"Copia de una mala copia,  
tuvo la inconsistencia de las  
nube".

Carlos Pereyra

En junio de 1823 se reunieron los diputados al Congreso General Constituyente de Centroamérica, confirmaron la Independencia con relación a España y a México y crearon las Provincias Unidas, federación copiada de los Estados U-

nidos de América. Un año después se adoptó solemnemente la Constitución Federal fechada el 22 de noviembre de 1924 y se eligió a Manuel Arce (liberal) Presidente y a José Cecilio del Valle (conservador) Vicepresidente. Que Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica se hubieran organizado como una nación soberana era de esperarse, atendidos su antiguo modo de ser y su pequeñez, pues con ello habían llegado el rango de estados independientes. Como decía sarcásticamente Sarmiento, en Centroamérica se crearon después, cinco estados soberanos de cinco aldeas. Pero no parece bien, y se ha criticado duramente, que la afición a imitar el tipo de Constitución estadounidense, hubiera llevado a los legisladores de 1824 al extremo de adoptar la forma federativa para países tan aquejados de incipiente en asuntos de gobierno, como sin duda alguna lo eran aquellos por entonces. Al romper la unión histórica para erigir una artificial —explica Guidi—, se estableció el germen de desunión que de allí a poco se desarrollaría en forma de espíritu localista. No puede negarse en la actualidad el razonamiento histórico ineludible, de que por haber pasado de pronto y no por grados, del sistema colonial al régimen republicano, y, sobre todo, al complicado federal, contrajeron los países centroamericanos el espíritu de revuelta y de dispersión que los identifica.

El federalismo centralista norteamericano fué deformado por los ideólogos istmeños, transformándolo en un instrumento de división y de dispersión de la autoridad, de anticentralis-

mo y de obstaculización efectiva para la constitución orgánica del Estado nacional. El federalismo hispanoamericano —explica Icaza Tigerino— no sólo desunió a los países entre sí, sino que impidió la organización del Estado. Su concepción anticoncentralista, claramente opuesta a la concepción centralista del federalismo de Hamilton y de los convencionales de Filadelfia, se puso de manifiesto en el afán de establecer límites a la autoridad y cortapisas al ejercicio del poder. Y es que donde no existe un sentimiento jurídico tradicional acorde con la constitución, que supla los vacíos y la imprecisión de los textos fundamentales, la suma elasticidad de las normas suele dar ocasión a peligrosas crisis de legalidad, que sólo podrían evitarse atendiéndose en la interpretación de la ley, a los principios generales en que se inspira todo el ordenamiento jurídico, de extracción puramente tradicional (Leláez).

Hay que dejar claramente establecida la circunstancia de que, el asomo de unidad federal que pareció existir en algunos momentos de la revueta historia centroamericana, fué una unidad política circunstancial nacida de un entendimiento de gobiernos o de las personas que constituían esos gobiernos, una coincidencia de intereses personales debida a la influencia predominante de algún presidente centroamericano, convertido en dictador más fuerte y en figura epónima de la entremezclada política istmeña. Cuando se habla de la República Federal Centroamericana o de la República Mayor Centroamericana como realizaciones históricas del ideal unionista, se deben enten-

der esas federaciones como una federación de gobiernos más que como una federación de Estados (Icaza Tigerino).

El nacimiento, o con más propiedad, el aborto federal centroamericano, fué duro y contraproducente. Así lo describe Pedro Joaquín Chamorro:

"... nació la Federación de Centro América, en medio de asonadas militares, inspirada por soñadores, agitada por demagogos jacobinos, estimulada por intereses personales, impuesta con amenazas baladíes contra el gusto y conveniencia de la mayoría de los pueblos. La creó el espejismo, la alentó el deseo de libertades, le dió ser la ambición que necesitaba multiplicar las oportunidades, creando muchos destinos y dividiendo lo que encontró unido; fué engendrada en medio de convulsiones político-religiosas que debían seguir su desenfrenada carrera de violencia hasta hacer pedazos el que durante 300 años había sido Reyno de Guatemala, compuesto de cinco provincias y un solo Gobierno. Todos los historiadores de estos sucesos juzgan desacertada la imitación y a ella atribuyeron la anarquía que siguió y la ruptura de la unidad."

El problema de la unión tuvo desde el primer momento, como dice Carlos Pereyra, una dificultad enorme, que al fin dió, junto a otras causas, al traste con ella: ¿qué cacique dominará? En Guatemala apareció el sombrío indígena Rafael Carrera, uno de los caudillos centroamericanos de fisonomía más repulsiva. Enfrente de Carrera se erguía el héroe liberal Francisco Morazán. Este se sobrepuso primeramente y después Carrera obtuvo la ventaja. Con todo, al arrogarse Morazán en ese entonces, con la vista puesta en toda Centroamérica, facultades que no le correspondían, al dictar medidas drásticas en su carácter de jefe militar con menosprecio del Gobierno bajo cuyas órdenes se encontraba, al tomar resoluciones políticas graves, fundaba la primera escuela istmeña del poder del sable

sobre el de la autoridad civil, de la fuerza sobre las leyes. Esa escuela funesta ha perdurado lamentablemente hasta los días actuales, y ella ha caracterizado desgraciadamente desde entonces, las luchas destructivas (Pedro Joaquín Chamorro). ¡Cuánto germen disociador iba a acumular y reafirmar la Federación de Centro América!

o

o o

La Constitución federal decía Manuel Fontúfar y Coronado "es el bello ideal de copiantes y teóricos que soñaron un pueblo para constituirlo, y que no conocían al país en que nacieron: en una sociedad de ángeles o de hombres sin pasiones, la constitución federativa de Centro América habría parecido el código de la anarquía."

Las atribuciones del poder ejecutivo quedaron limitadas al mínimo y referidas, la mayoría de ellas, a consulta con el Congreso o el Senado. Un ejecutivo así organizado apenas podía corresponder a su objeto, puesto que —según Laski—, una constitución operará con buenos resultados cuando los hombres están de acuerdo respecto a los fines que debe alcanzar, cuando sus mentes se orientan hacia la definición de esos fines. Y para que esa orientación sea clara, es esencial que haya una dirección que sólo el presidente puede asumir, conforme se expuso al estudiar el concepto del sistema presidencial. Mucha gente comprende también que la forma de una constitución es una cosa muerta e inerte, si no está habitada por el espíritu de hombres deseosos de hacerla servir a

las finalidades de un designio noble.

Las consecuencias de una Carta Magna como la de 1824, que dejaba al poder ejecutivo federal atado de pies a manos a la voluntad de una asamblea sembrada de discordias locales o partidaristas, imposibilitado a su vez de controlar a las asambleas provinciales que gozaban de un semejante poder anarquizante, como luego se verá, fueron desastrosas para la unidad de la flamante República y para la paz y tranquilidades internas de cada uno de los Estados federados en ella. El primer choque surgió del localismo provinciano que la autonomía estatal formulaba como un resabio del viejo feudalismo indígena y colonial, ese feudalismo que solamente un estado fuertemente centralizado es capaz de superar. Recuérdese que la organización anticentralista del gobierno federal fué trasladada íntegramente en el título III de la Constitución de 1824, a cada uno de los Estados integrantes de la Federación. El régimen interno de estos fué una copia exacta del régimen federal, con lo cual la debilidad y la anarquía del gobierno nacional y de las relaciones interestatales se reproducían en el gobierno y en las relaciones de cada Estado. El federalismo impidió no sólo la organización del gran estado centroamericano en la unidad política de la antigua Capitanía General de Guatemala, sino que impidió también la organización estatal de cada una de las provincias que integraban dicha Capitanía durante el Imperio castellano (Icaza Tigerino).

Con el afán plausible de aclarar las cosas, se tramitó

en el año 1835 una reforma constitucional, la cual, pese al aliento sincero de resolver arduos problemas presentados, no contempló el único si bien heroico remedio de Centro América: la centralización del poder en un solo ejecutivo fortalecido con hacienda y ejércitos propios, según interpreta el brillante y culto historiador Pedro Joaquín Chamorro. Nada de esto se intentó, sino que —agrega ese historiador—, dejando entera la armazón de aquel sistema raquítico y nada compacto, se conformaron con echarle unos remiendos en las partes menos esenciales y hasta pusieron un poquito de sectarismo, en el espíritu de un odio religioso que aún no había osado tomar lugar entre las leyes. Por consiguiente, prosiguió obstaculizada por una serie de trabas legales, la función ejecutiva, conforme al texto de la Constitución del 24.

En compendio, puede expresarse que el poder ejecutivo en épocas de la Federación fué endeble, asentado en un país comido por los odios y recelos lugareños, y que sobre él se erigió erróneamente un Congreso al parecer robusto; más lo cierto es que —como afirma Alberto Herrarte—, sobre las organizaciones ejecutivas federales sobresalió, todopoderosa, la fuerza que se dejaba a los Estados. La organización de éstos era parecida, como antiguo se dijo, a la de los poderes federales, de manera que en las asambleas estatales era donde residía la verdadera fuerza política. Por otro lado, la obligación impuesta al ejecutivo federal de cuidar el orden público se veía obstaculizada por las facultades concedidas al Congreso y al Senado, respecto a la organización de las fuerzas públicas. La debilidad del ejecutivo suele ser grave para

los países, sobre todo cuando están en la etapa inicial de su organización, y más aún cuando, como en el caso de Centroamérica, los acontecimientos históricos marcaban profundos resentimientos y fuertes defectos. Dejar el poder casi absolutamente en manos de las disímiles asambleas estatales, era crear efímeras dictaduras colectivas, que en definitiva desembocaban en la anarquía. Aunque es respetable la opinión que estima que la forma de organización colegiada en el ejecutivo, es la más adecuada en países turbulentos y personalistas como los centroamericanos, es un hecho histórico el que el ensayo resultó no sólo peligroso, sino un rotundo fracaso, por ser algo completamente opuesto a la peculiar idiosincracia de estos pueblos. Haciéndose eco del pensamiento de André Siegfried, puede decirse que poco importa que el cabecilla se imponga por la fuerza o que sea regularmente electo, colegiado o unipersonal, pues la conclusión es la misma: se trata siempre de él, sólo de él y él encarna invariablemente de su persona la noción misma del poder y hasta de la soberanía.

Los constituyentes centroamericanos fueron muy originales en la copia del federalismo yanqui. No se limitaron simplemente a trasladar al papel las instituciones de la Constitución de los Estados Unidos. En realidad, las cambiaron esencialmente en su espíritu y en su sentido político, pero no por afán de adaptarlas a las realidades procelosas de Centroamérica, sino por equivocación interpretativa, por creer que el espíritu y el sentido que ellos les asignaban eran el verdadero espíritu y el verdadero sentido de los constituyentes

de Filadelfia (Icaza Tigerino). Pero lo más grave fué, el haberse apartado del original por lo que hace al ejecutivo. Los estadistas norteamericanos, prácticos ante todo, no desdeñaron adoptar la fórmula monárquica inglesa, examinando, como se expuso, al rey de carne y hueso que tenían enfrente. Crearon así, ayudados por el tiempo y el espíritu de la Constitución, un poder ejecutivo federal fuerte, efectivo e indispensable y no una mera sombra incapaz de mantener unidad y orden. Los imitadores centroamericanos, al contrario, como nunca habían probado el sistema democrático y vivieron 300 años bajo un régimen absoluto y centralista, sentían gran temor hacia el absolutismo, hasta el extremo de que quisieron extirpar los vestigios de todo poder central, y crearon un ejecutivo débil rodeado de poderosas obstrucciones. Por eso quizá toda la historia convulsa de Centroamérica ha sido, desde entonces, un proceso doloroso de ir arrebatando poderes a los pueblos, de hecho o legalmente, para atribuirlos al Presidente; un proceso de restringir las fuentes del desorden y de fortalecer el poder coercitivo contra las revueltas, para armar al fin al poder ejecutivo con las facultades preventivas de que antes carecía. Desgraciadamente esta reacción ha llegado al otro extremo de convertir al órgano ejecutivo en dueño absoluto de poderes, sometidos al criterio personal de los presidentes, convertidos ya en comandantes de armas, generales en jefe, reyes sin título, pero eternizados en el gobierno con imperio absoluto e irresponsable (Pedro Joaquín Chamorro).

La primera nación en romper el pacto federal fué Nicaragua, que se constituyó en Estado soberano, libre e independiente por decreto de su Asamblea Nacional del 30 de abril de 1838. Le siguió Honduras el 18 de octubre del mismo año, pero ya el Congreso Federal, reunido en San Salvador, había decretado el 30 de mayo "que los Estados que formaban la República de Centroamérica quedaban en libertad para constituirse de la manera que tuvieran conveniente, conservando la forma de gobierno republicano, popular y representativo, y la división de poderes". A Honduras le siguió Costa Rica el 14 de noviembre del mismo año de 1838; Guatemala volvió a ser independiente por Decreto del 17 de abril de 1839 y El Salvador decretó su propia Constitución el 18 de febrero de 1841. El ensayo federal de un poder ejecutivo débil y colegiado había costado a Centroamérica quince años de guerras fratricidas, mares de sangre y como su inevitable y dolorosa consecuencia, una anarquía pavorosa, al quedar dividida en cinco minúsculas republiquillas, política y económicamente insuficientes, divididas internamente en bandos y caudillajes feroces y despiados.

"Error fundamental fué a mi juicio —expresa Ramón Sosa— la aceptación de un régimen federal para las provincias del antiguo reino de Guatemala. El federalismo rompió nuestra unidad histórica y geográfica: creó para un pueblo sin ninguna educación política, el sistema de gobierno más difícil de practicarse; estableció un complicado y antieconómico organismo gubernativo para un pueblo falto de comunicación y de recursos; constituyó su poder nacional destituido de suficientes y

vigorous atribuciones; sembró, en fin, en el suelo de un pueblo inquieto, apasionado, de raza meridional, irreflexivo, la simiente de una constante guerra civil." Además, se puede agregar, la Constitución Federal adoleció de otras graves omisiones que dieron margen a funestos resultados en el transcurso del tiempo. En lo que atañe al poder ejecutivo, falta imponderable fué la de no señalarle una sede independiente, junto a todas las autoridades federales, dando con ello ocasión a rozamientos inevitables de secuencias anárquicas. Más tarde y ante la situación creada por el choque de jurisdicciones, por carecer de Distrito Federal la República, vivía el poder ejecutor de las leyes en una falsa posición, amparado casi a la hospitalidad de un Estado (Coello). La época turbulenta del federalismo no representó en estos países —afirma Herrarte— más que la lucha de un pueblo por auto-determinarse, pero que, enredado entre las mallas de una legislación exótica e inadecuada y víctima de otras circunstancias no menos graves, terminó por agotarse aflojando los vínculos que ligaban a sus partes. Un código fundamental inconveniente por las constantes irritaciones que provocó, vino a significar la ruina de una nación carente de experiencia política.

Carlos Pereyra en su Breve Historia de América, ha sintetizado en sabias y enjundiosas palabras el fracaso del federalismo istmeño: "El problema planteado por el sistema federal era irresoluble en todo punto. Consistía en sostener un cacique máximo sobre los hombres agitados de cinco caciques provinciales. Como el sumo imperante debía salir necesariamente de al-

guna de las provincias unidas, ésta tenía, por lo mismo, que entrar en lucha contra las otras para sostenerle. El cacique máximo tendría probablemente como enemigo al cacique local. Y así fué."

## 2. Constituciones regionales

"La República es de papel,  
y sus tapas, la Constitución,  
de cartón."

Miguel de Unamuno

La constitución de un pueblo —dice Manuel García Jela-  
yo— no es un sistema producto de la razón, sino la estructu-  
ra resultante de una lenta transformación histórica, en que  
intervienen frecuentes motivos irracionales y fortuitos irre-  
ductibles a un esquema. De modo que la constitución de un  
país no es creación de un acto único y total, sino de actos  
parciales reflejos de situaciones concretas y, frecuentemen-  
te, de usos y costumbres formados lentamente y cuya fecha de  
nacimiento es imprecisa. Por eso, aunque las constituciones  
centroamericanas se basan en la separación clásica de los  
tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, dándole una  
preeminencia aparente al primero, de hecho no existe un equi-  
librio de poderes y el ejecutivo en realidad, domina a los de-  
más. Los poderes del presidente son muy amplios, aunque a ve-  
ces las constituciones le fijan límites, sobre todo al requere-  
rir la aprobación del Congreso para ciertas medidas importan-

tes. Las dos poderosas armas que el Presidente tiene en estos países, según comentario que hace Jesús de Galíndez, son la posibilidad de dictar decretos-leyes o reglamentos que amplíen las leyes emitidas por el poder legislativo, y la facultad de suspender a su discreción y con gran facilidad, las garantías constitucionales en momentos de emergencia.

Las nacientes repúblicas centroamericanas adoptaron en general la misma estructura. Comienzan sus constituciones con un preámbulo en que se suelen distinguir los matices de la convención que la redactó y mezclan los principios revolucionarios franceses con la tradición católica colonial, en énfasis mayor o menor según el grupo gobernante de turno. La organización del gobierno sigue la fórmula norteamericana: tres poderes y un ejecutivo presidencialista, pero con exceso de atribuciones. Agregan una declaración de derechos individuales de origen español y portugués. Tienen la particularidad de que garantizan los derechos individuales como concesiones arrancadas a un gobierno que antes era todopoderoso. En este aspecto se puede decir que hay constituciones negativas y positivas; la de los Estados Unidos simplemente limita los poderes del gobierno, las de Centroamérica pretenden enunciar todos los derechos de los ciudadanos; en aquélla, lo que no se ha delegado sigue perteneciendo en forma inmanente a los ciudadanos; en éstas, los ciudadanos no tienen más derechos que los garantizados. Con esta concesión a la vista es más fácil comprender el vaivén de las constituciones istmeñas. Pareciera que la constitución se transformara en la mente de

quienes la redactaron como en una especie de irreductible "tabú", como si la libertad escrita en letras de molde pudiera tener más fuerza que los tiranos. Y a ella se llevan entonces verdaderos programas de futura acción política, programas partidistas. Por eso al triunfar el bando contrario, éste se apresura a modificar la constitución. En realidad, y si se limitaran sólo a estructurar el gobierno en sus líneas básicas como una garantía general para todos, la constitución sería un instrumento estable, pero ocurre que en Iberoamérica se quiere abarcar todo, debido a lo cual la constitución es pronto "trágala" del vencedor de turno sobre los vencidos, y los dictadores no tardan en aprender que es más elegante cubrir su despotismo con un manto de legalidad. Las constituciones llegan a ser instrumento de propiedad personalísimo que se sacan del bolsillo los partidos y los caudillos, tan pronto alcanzan el poder en una u otra forma. Estos matices partidistas o personales son los que diferencian las innumerables constituciones iberoamericanas (Galíndez).

En realidad, no hay historia política más llena de dramatismo que la del pueblo centroamericano. La tragedia la revela el prodigioso número de constituciones con que se procura ocultar la inconstitucionalidad en que viven estos pueblos, y de ahí la morbosa fiebre constitucionalista de que adolecen. Todo motín enarbola en la generalidad de los casos un artículo de la constitucional nacional, transgredido por el régimen imperante. Las autocracias, salvo excepciones contadas, se valen de reformas constitucionales o de artículos

desusados para cohonestar sus protervos designios. Cuando la ley prohíbe la reelección, el déspota "reforma" la ley de suerte de quedar siempre dentro de ella. El sociólogo francés André Siegfried decía en cierta ocasión que en "América Latina hay muchas leyes y muchos abogados porque nadie cumple aquéllas." Cada arbitrariedad se ampara, la mayoría de las veces, en un precepto legal escrito (Sánchez). A manera de ejemplos, basta citar dos artículos constitucionales de El Salvador. A efecto de no someterse el gobernante en turno a un veredicto popular que podría resultar fatal a sus designios, se expresó en el artículo 91, párrafo infine, de la Constitución del año 1939:

"Excepcionalmente, y por exigirlo así los intereses nacionales, el ciudadano que habrá de ejercer la Presidencia de la República del primero de marzo del corriente año hasta el primero de enero de 1945, según esta Constitución, será electo por los Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, sin que por esta única vez tengan aplicación las incapacidades a que se refiere el artículo 94".

El artículo 94 disponía que el ciudadano que hubiera ejercido la Presidencia de la República en propiedad no podía ser reelecto Presidente de la República, sino después de haber transcurrido igual periodo, que comenzaba a correr el primero de enero del año de la renovación del gobierno. Con todo, y con iguales fines a los apuntados, la Constitución fué otra vez reformada en el año 1944 y se dispuso:

"El inciso tercero se reforma así: Por convenir a los intereses públicos que se mantenga el ritmo y orientación que se les ha marcado a los asuntos de Estado desde hace algún tiempo; y para satisfacer las necesidades del actual conflicto bélico internacional, lo mismo que para la mejor solución de los problemas de orden políti-

co, económico y social que surgirán en la post-guerra, solución que debe asegurar la tranquilidad y paz sociales, el ciudadano que deberá ejercer, conforme esta Constitución, la Presidente de la República desde el primero de marzo del corriente año, hasta el treinta y uno de Diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, será designado por los Diputados de la actual Asamblea Nacional Constituyente..."

Otra constitución centroamericana, la de la República de Guatemala emitida en 1879, es una Constitución para dictadores. Esta concebida y formulada de manera que dentro de ella, sin violentar ostensiblemente sus preceptos, se realice la dictadura legal. Esta constitución centraliza en el presidente de la República todos los poderes efectivos del Estado. Faculta al jefe del Ejecutivo para suspender las garantías individuales con sólo el acuerdo de su consejo de ministros; para nombrar y destituir los jueces; para conceder indultos a reos de delitos comunes, condenados por los tribunales de justicia; para legislar de la manera más amplia, en todo y por todo, durante el receso del Poder Legislativo, y otras más funciones que hacen de aquel funcionario el poder supremo y casi irresponsable del Estado (Wylé Ospina).

Braulio Carrillo, en Costa Rica, legisló su Ley de Bases y Garantías de 8 de marzo de 1841, en que se declaraba Jefe perpetuo e inamovible. Asimismo, asumió el poder legislativo, al establecer en el artículo 52, como deberes y atribuciones del primer Jefe: conservar la paz interior del Estado, su soberanía e independencia; celebrar tratados con otros Estados o potencias; hacer los Códigos, ordenanzas y Reglamentos generales del Estado, y darles en los casos de duda su verdadera inteligencia; fijar los gastos de la admi-

nistración, establecer, aumentar ó disminuir los impuestos, derechos y contribuciones del Estado para cubrirlos; y en caso necesario negociar empréstitos, así como nombrar los empleados políticos, eclesiásticos, de hacienda y militares, entre otras muchas atribuciones. A la vez estableció como incipiente poder legislativo, una brumosa Cámara Consultiva, que debía reunirse dos veces cada año por los meses de Mayo y Diciembre, "para tratar los negocios que el Primer Jefe le tenga preparados..."

De tal suerte, y como expresó olímpicamente Julio Leaza Tigerino, las constituciones centroamericanas perdieron desde el comienzo de la vida independiente su prestigio de bellas durmientes, para convertirse en rameras de militares y leguleyos.

La facultad constitucional de suspender las garantías individuales, con formalidades sencillas —expresa Wylá Ospina—, ha colocado a la República a merced de la voluntad, en estos casos omnimoda, del presidente. Basta que a los intereses políticos de este mandatario convenga, o basta simplemente su capricho o su deseo de venganza, para que se simule un levantamiento revolucionario, una alteración cualquiera del orden público y se suspendan las garantías individuales; y el orden público que nadie había interrumpido se interrumpa de verdad, dando ocasión a terribles represalias y abusos, cometidos en nombre y salvaguarda de ese bendito orden y de la siempre invocada tranquilidad del país.

Desgraciadamente, los pueblos centroamericanos —como ya

lo dijo Leopoldo de la O— están faltos de tradición, carentes de ideales propios, y no les importa el pasado ni el futuro; lo único que anhelan es el hoy, un hoy que les permita vivir de la mejor forma posible. De ahí que su política se haya transformado en un problema de mera burocracia, en un instrumento para alcanzar un puesto público que permita vivir cuando menos al día. Las revoluciones, los ideales políticos, descansan todos en el presupuesto nacional. No importan banderas ni ideales, y si se invocan es como instrumentos para el logro de intereses personalísimos. En esta forma la política deja de ser tal para convertirse en un modus vivendi, y de ahí el irrespeto para las constituciones, pues la reforma política —según Augusto Coello— no engendra la reforma social, razón por la cual unas instituciones suceden a otras sin afectar profundamente al país, sin realizar un cambio notable en la idiosincracia del pueblo. Las sociedades no pueden hacerse mecánicamente por medio de una ley: se forman por la lenta evolución del trabajo, por el proceso de la educación o por la fuerza incontrastable del desenvolvimiento histórico. Por esas razones y muchas otras más aducidas atrás, los latinoamericanos, en general, durante su vida independiente de más de un siglo, se han dado el fabuloso número de 157 constituciones o reformas importantes a las mismas, y dentro de esa enorme cifra corresponden, hasta el año de 1945, 38 constituciones a la parte más ínfima del conglomerado latinoamericano: Centroamérica. Miguel Ángel Gallardo establece estadísticamente como término medio de vida de una carta magna en Centroamérica,

la escasa edad de 14.8 años, con pocas posibilidades de mejorar sensiblemente, pues apenas aumenta un año en épocas de gran calma política.

La vida centroamericana constitucional, eliminando por obvia prudencia las convulsas épocas actuales, se ha fijado así:

El Salvador	1824-1944	=	10	constituciones
Guatemala	1825-1945	=	5	constituciones
Honduras	1825-1936	=	8	constituciones
Nicaragua	1826-1939	=	7	constituciones
Panamá	1904-1941	=	2	constituciones
Costa Rica	1825-1871	=	6	constituciones

o

o o

La diferencia principal entre las constituciones de Iberoamérica, en especial las centroamericanas, y la de los Estados Unidos —se repite—, es la inclusión de una declaración de los Derechos del Hombre procedente de la Revolución Francesa, a través de la fórmula española de la Constitución de Cádiz. Esa declaración de derechos no existía en la Constitución de Estados Unidos, porque no la creyeron necesaria los hombres que eran libres, pero fué fundamental para los revolucionarios franceses, españoles e iberoamericanos, quienes se alzaron contra el absolutismo real, en defensa de derechos desconocidos y no practicados. Recuérdese que uno de los documentos que impulsaron el movimiento emancipador fué la traducción que Mariño hizo, antes de 1810, de la Declaración fran-

cesa, y por la cual fué perseguido y condenado. No hay una sola constitución iberoamericana y en especial centroamericana, que no la incluya, con mayor o menor extensión, aunque después se desconozcan en la práctica sus generosos principios. Es sumamente significativo, en el estudio del poder ejecutivo en Centroamérica, la circunstancia de que esas constituciones, junto a la enumeración de los derechos individuales, agreguen la atribución presidencial de suspenderlos, mediante un procedimiento que depende, en definitiva, del mero capricho del presidente. Asimismo se observa una incongruencia e impropiedad de lenguaje en la disposición que califica al presidente de jefe supremo de la Nación, desde que sobre él en principio se halla el Congreso, cuyas leyes debe cumplir y hacerlas cumplir, y de que en algunos países hasta puede ser separado de su cargo por el procedimiento del juicio político. Estrada dice —según cita afortunada de Rafael Bielsa— que la palabra "supremo" pasó insensiblemente del lenguaje de los caudillos al de los constituyentes y eso explica en parte su presencia en los textos constitucionales.

Las constituciones centroamericanas, en fin, al estatuir sobre el poder ejecutivo, tomaron casi todas una cansante repetición de los preceptos norteamericanos, con ligeras modificaciones motivadas por las necesidades políticas del momento, de modo que el estudio de los presidentes istmeños es indispensable, puesto que, en agua clara, Centroamérica no ha tenido más constituciones en lo que se refiere a los poderes y atribuciones ejecutivas, que las ambiciones y el hamor de

sus presidentes. Huelga demostrar --aduce Wyld Ospina en apoyo de esa tesis-- que las leyes no aseguran la efectividad, siquiera relativa, de la democracia. Al contrario: a legislaciones avanzadamente democráticas, suelen corresponder gobiernos autocráticos. Cuando las leyes complican y dificultan exageradamente la función de gobernar, el poder corta por lo sano: prescinde de la ley en sus actos, bajo el imperio de la necesidad, aunque cuida de respetar las apariencias formales de la ley.

### 3. Presidentes centroamericanos

"El gran político viene a ser el latido, el corazón de las cosas. El político es el eje de la rueda; cuando se rompe o corrompe, la rueda, que es el pueblo, se hace pedazos".

Rodolfo Usigli

Sumamente confusa es la historia política de las minúsculas cinco repúblicas en que se parceló la federación centroamericana, el año de 1838. Predomina en ellas la influencia preponderante de cuatro dictadores que se suceden en Guatemala, la más poderosa de las naciones istmeñas: Rafael Carrera; se adueña de la capital al frente de un ejército de indios ignorantes y rabiosos, inflados por fanáticos sacerdotes, y en el año 1844, no contento con ser el dirigente oculto de la política guatemalteca, se proclamó presidente y como tal

mantuvo una férrea dictadura hasta su muerte, acaecida en el año de 1865; Justo Rufino Barrios; después de un corto período de inseguridad y anarquía, gobernó despóticamente desde el año 1875 hasta el año 1885; Manuel Estrada Cabrera, cuyo tenebroso régimen se extendió de 1898 a 1920, y Jorge Ubico, quién emulando a Napoleón, se mantuvo en el poder desde el año 1931 a 1944.

Por su parte, El Salvador, Honduras y Nicaragua, vivieron en la habitual inestabilidad política centroamericana, donde la tiranía de un presidente se destruía con el sable de otro: a la fuerza se imponía la fuerza. En la última de estas repúblicas se afianzó, por fin, en el año 1894, El General José Santos Zelaya, de quien dijo Carlos Cuadra Pasos, que vino a cubrir con su sombra, amparada al recuerdo autoritario de Pedrarias Dávila, a todo el pueblo nicaragüense, el cual le delegó en forma absoluta la facultad de accionar.

En la que se ha llamado —quizá con un poco de ironía— la pacífica y loable Costa Rica, han brotado más de cuarenta conjuraciones y han triunfado doce crueles revoluciones (Rafael Obregón Loría). Se topa de primero, en el estudio de sus presidentes, con la dura figura de Braulio Carrillo, quien terminó tajantemente con el llamado "exceso parlamentario", forma de gobierno de asamblea que había sido la primitiva manera de regirse de los pueblos recién independizados. Este Presidente, ante la imposición cabildea al poder ejecutivo, impuso su soberana voluntad y al imponerse —como narra Hernán G. Feralta— libertó al ejecutivo de manos de la asamblea y

lo colocó en su sitio, pero sí, salido de madre. Luego corrieron muchos años de gobierno de cuartel, hasta que en el año 1870 se derrocó del poder a la oligarquía de terratenientes y productores de café, y el gobierno lo tomó con sus fuertes manos el General Tomás Guardia, exactamente medio siglo después de la Independencia, y no lo devolvió sino a su muerte en 1889.

Pese a ello Costa Rica presenta, en relación con las otras naciones centroamericanas, una tradición de cariño a la tranquilidad y la paz. Se insiste en que la pobreza costarricense durante la Colonia y durante los primeros lustros de la República, en cuanto a artículos de subsistencia, ha sido el incremento del amor a la paz. El temor del hambre —decía el Licenciado Ricardo Jiménez— prevaleció en nuestros abuelos, y en vez de combatir a las dictaduras procuraban suavizarlas. Debido a ese temor ocurre que en la llamada pacífica Costa Rica es en donde más hombres ilustres, distinguidos patricios, han subido el patíbulo político. Morazán, Mora y Cañas están ahora consagrados por sendas estatuas, pero fueron sacrificados por sendos pelotones de fusileros.

Mas en la convulsa vida centroamericana han aparecido también presidentes nobles, demócratas y respetuosos de la libertad individual, como extrañas flores en el desierto páramo de las concupiscencias dictatoriales. Basta citar a dos: Marco Aurelio Soto, en Honduras, de quien dijo Rubén Darío, en su fascinante libro Los Naranos, que debería ser estimado por toda la juventud de América, y Ricardo Jiménez, en Costa Rica, quien

usando métodos de suavidad y operando bajo el manto legalista de Juan Vázquez de Coronado —como dice Cuadra Iasos—, refrescó al pueblo bajo su noble sombra, y ese pueblo, que entendió que debía ser guiado por don Ricardo, en él delegó su facultad de pensar.

o

o o

La noción de estado en un sentido comunitario y la de gobierno en el sentido de conducción a una meta prometida o anhelada, forman parte del acervo de las ideas políticas innatas del hombre. En el examen puramente conceptual del fundamento del poder caudillista, hay que fijar de previo que en el estado totalitario y absorbente —como en realidad lo es todo estado centroamericano, pese a sus plañideros suspiros democráticos— el origen de la ley se encuentra en el sentimiento de una textura de intereses compartidos, que crea un destino común —espíritu objetivo—. Por eso el derecho se entiende como el ordenamiento vital de un pueblo, o sea, el conjunto de normas que el espíritu popular intuye como necesarias para la satisfacción del interés comunitario, interpretado por quien se presume que tiene de él una conciencia más basta: el conductor o guía. Al caudillo se le reconoce aptitud para formular por medio de normas y direcciones el espíritu comunitario, y se convierte por ende en el depositario de ese espíritu objetivo, por su supuesta identificación con la conveniencia popular objetiva, identificación que lo arrastra a una misión que cree providencial (Peláez).

Tal teoría tiene aplicación tajante en el convulso ambiente istmeño, pues en su disolvente anarquía el espíritu objetivo no tiene más intérprete que el caudillo aparecido como guía ineludible. Y como el fundamento del poder político del conductor radica esencialmente en la identificación que se supone tiene con los anhelos populares, la cual le otorga un poder originario emanado de una aptitud privativa de su personalidad, el guía de su poder hace un poder originario y, además, autónomo, porque no la comparte con ninguna otra potestad; unitario, porque concentra en una sola cabeza todas las manifestaciones políticas, y despótico, porque no tiene otro límite que su propio arbitrio. Por consiguiente, el estado en las naciones centroamericanas, debido a razones sociales de pronto examen, descansa técnicamente en la idea de conducción o caudillaje.

El poder supremo aparece siempre —aduce Edward Spranger— como poder colectivo. Quien llega por circunstancias especiales a ser vehículo y brazo de ese poder, ha de incorporarse al espíritu de la comunidad, para que ese espíritu le reconozca el poder. Esta relación entre pueblo y gobernante puede basarse en tres circunstancias: si es en la sinceridad y el cariño, aparece el sistema patriarcal; si se basa en el derecho, nace el gobernante jurídicamente vinculado, el auténtico conductor, y si se asienta en la lisonja de las masas y en la sumisión de ellas (popularidad mal entendida), se tiene al demagogo. Tales circunstancias, unidas al carácter del político —quien constituye una antítesis de la

naturaleza social, pues se orienta en el sentido de la satisfacción de su impulso de existencia vital o mental, aunque sea a costa de los demás—, al aplicarse a la turbulenta vida centroamericana, tuvieron por consecuencia el nacimiento de los caudillos o tiranos. Casi por definición —dice Laski— el político es un individuo ávido de poder, un hombre interesado en que su voluntad prevalezca sobre las voluntades antagónicas, por lo que para tal puesto ni el tipo estético ni el intelectual son aptos, por ser incapaces de una verdadera entrega popular. Como explica Spranger, se fugan ambos en sus sensibilidades estéticas o intelectuales y a la postre acaban neciéndose en la delectación exclusiva de sus propios sentimientos o ideas.

Tal relación, unida al hecho de que los pueblos hispanoamericanos, como todos los que heredaron las tendencias de la cultura mediterránea, aman en política al caudillo —su mejor culto histórico va hacia los hombres de acción, a los grandes hacedores de fanfarrias, en quienes el valor personal, la audacia y el talento los hacen triunfar de enemigos más poderosos—, tuvo por resultado la lamentable degeneración del concepto de auténtico conductor de pueblos, en el de tiranos y déspotas; de manera que el concepto verdadero del caudillo se obtiene analizándolo también y en especial desde el punto de vista psicológico y social. En el caudillo —según Galíndez— importan muchas veces menos sus principios ideológicos que sus calidades de mando; predomina sobre todo su atracción personal, la adhesión ciega hacia él de sus partidarios, quienes

están dispuestos a luchar y a morir bajo su bandera. Así se explica el hecho de que muchos caudillos fueron idealistas y lucharon por una causa noble y contra un gobierno que creyeron nefasto; pero terminaron siendo dictadores, precisamente tratando de imponer a la fuerza lo que ellos creían mejor y más saludable para la colectividad.

o

o o

En el estudio de las causas sociales que produjeron tal orden de cosas, se nota que las principales de ellas consisten en la anarquía desenfrenada producida por la Independencia y el tambaleante Gobierno Federal, unida esa anarquía al complejo histórico social y a la extraña psicología étnica de los pueblos centroamericanos. La dictadura apareció cuando en la lucha desaforada de los caudillos provinciales, surgió uno más fuerte que les impuso orden y autoridad. Creció, pues, amparada al hecho de que en las patrias de Centroamérica —como explica Icaza Tigerino— si bien hay una conciencia individual de la libertad, no existe una conciencia social de la misma. La mecánica simple de los golpes militares que se sucedieron, obedeció a que los castrenses actuaron fuera del plano de las realidades populares, puesto que —como afirma Laski— cuanto más elevado es el cargo que alcanzan, más alejados se sienten de la colectividad. El militar, ser atávico de mentalidad inferior —el puño que quiere hacer de cabeza, el verdugo que quiere hacer de juez—, deseoso de ahogar toda manifestación libre de la pluma o de la palabra, impuso a los pueblos, como

decía brillantemente el bayardo peruano Manuel Gonzalez Prada, "un silencio de tumbas, interrumpido únicamente por el arrastrar del sable".

Se señala, además, otra causa, consistente en que en los primeros albores emancipatorios centroamericanos y después de la hecatombe federal, el orden político y las funciones de gobierno quedaron casi totalmente en manos de asambleas, representantes de la voluntad popular, con un predominio del asambleísmo anarquizante que maniataba con sus largas discusiones, a los gobernantes ansiosos de rapidez y de acción, de manera que estos países nacientes no tuvieron más dilema que aspirar a la dictadura, pasando por encima de constituciones y asambleas. Los congresos, abrumados por las calamidades públicas que los aquejaban duramente, delegaron poco a poco sus facultades en un jefe con prestigio popular, al cual le conferían poderes discrecionales. El mismo Bolívar, molesto, lo repetía sin cesar: "Estoy fatigado de ejercer el abominable poder discrecional". Tal situación, junto a la ley histórica insinuada por Laski, de que un gobernante que llega al poder en época de crisis tiene que ser más influyente y autoritario que el gobernante que llega al poder en períodos de profunda prosperidad y calma, tuvo como inevitable consecuencia que no pudiera consolidarse en la democracia centroamericana un poder ejecutivo jurídicamente estable y responsable, respetuoso de ajenas libertades y resguardador del orden público.

En concordancia con tal tesis se manifiesta el conocido escritor español Jesús de Galíndez. Al analizar el punto referente al nacimiento de los caudillos en el istmo, explica, reforzando la opinión expuesta, que en los primeros tiempos de la emancipación los políticos centroamericanos trataron sinceramente de adaptar sus conductas a un régimen constitucional, razón por la cual muchas de las primeras revoluciones surgieron en defensa de la Constitución federal que se creía más o menos fundamentalmente violada por el gobierno. Pero las frecuentes insubordinaciones, conspiraciones y revueltas, impulsaron a los gobernantes a buscar métodos de gobierno más eficaces, regímenes más fuertes. De ahí a la dictadura sólo faltaba un paso. Suele ésta comenzar generalmente con las represiones consiguientes tras una revolución derrotada o abortada; después se aprueban —ante otras amenazas de alteración de la paz— nuevos textos constitucionales en los que se atribuyen más poderes al presidente, y por último aparece el dictador que se arroga todas las facultades y sustituye la voluntad anarquizante de la colectividad, por una vigorosa voluntad unilateral. En realidad, todo ello tiene un fuerte sustrato social y psicológico formado por la idea del "orden" que domina a las multitudes centroamericanas, como cura de su anarquía innata. Un orden conservador, que garantice la tranquilidad y la paz, y que refuerce las atribuciones del gobernante o presidente que lo realiza, es la aspiración suprema de los pueblos desorganizados. En consecuencia, para la convulsa vida centroamericana no hubo nada más

que una salvación: el hombre fuerte dominador de rebeliones. Es la misma deducción a que llega el historiador Carlos Ireyra: el personalismo constituye el orden, el anti-personalismo la anarquía.

o

o o

En riguroso análisis, la inmensa mayoría de los gobernantes centroamericanos no han sido ajenos a los procedimientos autoritarios —escribe Carlos Wyld Ospina—, porque la fuerza que los impele a burlar la ley emana, más que de sus personales tendencias, de la constitución social que está tras ellos. El sentimiento de que el gobierno debe ser ejercicio de suavidad, una operación patriarcal, parece una exótica y extraña flor en Centroamérica, puesto que los pueblos naciotes revelan —explica José Ortega y Gasset— cierta propensión criminosa en el ethos social, una atmósfera criminosa nativa que emana a bocanadas y que se traduce en una violencia continuada que ejecuta el estado. Tal es un concepto verídico, plenamente ajustado a la realidad, que si bien en modo alguno implica una justificación de las tiranías, si encierra una clave de interpretación de los procesos históricos istmeños.

La historia de Centroamérica demuestra —dice Alberto Herrarte— que los gobiernos locales, salvo muy escasas excepciones, han sido incapaces de constituir verdaderos regímenes democráticos, y son en los casos más benévolos oligarquías patriarcales dueñas del poder; pero, por lo general, son dic-

tadores los que se apropian vitaliciamente del poder, con abundancia del repulsivo tipo de tirano de dueño de haciendas y vidas, déspota de campanario. De todas maneras, un centralismo absorbente domina en todo el istmo, sin el menor asomo de descentralización por regiones en beneficio de los pueblos.

El lema político de gobierno de la mayoría de los presidentes de Centroamérica puede condensarse en el siguiente principio de médula maquiavélica: mantener rigurosamente distanciadas la teoría y la práctica de gobierno, de suerte que, proclamando siempre la doctrina democrática y mandando en su nombre, se realice, sin embargo, una administración perfectamente autocrática. Y para ello han contado, desde luego, con la aprobación venal de los congresos. Las cámaras legislativas han jugado un papel tan degradante y servil, que muchos diputados —como decía del Perú González Irada— merecen figurar en la servidumbre de la Casa Presidencial. Venga de un solo individuo, venga de una colectividad, la tiranía es siempre tiranía.

Carlos Wylá Ospina, valiente enjuiciador del macabro gobierno de Estrada Cabrera que agobió por veinte años a la arrogante república chapina, ha definido magistralmente el carácter del presidente centroamericano, del temible "Señor Presidente" que describe Miguel Ángel Asturias en su famosa novela de reminiscencias de épocas de pavor y latigo.

"El Presidente de las latitudes centroamericanas no quiere ver, no quiere oír, y sobre todo, no quiere pensar. Conservar el poder, gozar indefinidamente del disfrute de los bienes que da el poder, considerado co-

mo el patrimonio de un partido o de una casta dominante, es el único norte de su política cacical".

## PALABRAS FINALES

En síntesis, el sistema presidencial unipersonal se justifica —como aduce Rafael Bielsa— por las dos ideas primordiales que integran la noción de la autoridad presidencial: la unidad de acción y la responsabilidad del que realiza tal acción. Si sólo hay autoridad sin responsabilidad, se corre el riesgo de que aquella degenera en autoritarismo; y si el principio de separación de los poderes sólo es nominal o formal y el legislativo no ejerce debidamente su función de contralor, la anomalía también subsiste. Si bien en la doctrina general del derecho constitucional, el sistema presidencial es un sistema loable referido a su valoración jurídica, desde el punto de vista político ha resultado en gran parte absurdo y nocivo, a causa de que su efectividad se basa, en último término, en las condiciones personales del titular del ejecutivo. Se trata, pues, no de una falla congénita del sistema, sino más bien de una anomalía funcional. La razón de su fracaso en Centroamérica ha estribado, esencialmente, en una causa de carácter histórico: antes de implantarlo se debieron haber abatido los residuos o reductos del caudillismo, el espíritu centralizador y las deformaciones patológicas del po-

der, las aberraciones originadas en la falta de educación jurídica de los pueblos y el escepticismo político de los mismos.

Esa causa histórica, unida a la idiosincracia propia de los conglomerados centroamericanos, dió lugar a que, por el trasplante verificado por los ideólogos de la independencia, todo el panorama istmeño haya oscilado entre dos términos: la anarquía o la dictadura. Dictadura de cualquier especie: conservadora, liberal o socialista, colectiva o personal. Dictaduras para mantener el orden o dictaduras para restablecer la libertad. Dictaduras que expresan el "retroceso" o dictaduras que expresan el "progreso" (Zea). Las causas de tal orden de cosas han sido ya estudiadas. Carlos Octavio Bunge en su libro Nuestra América, hace una persuasiva explicación: el hispanoamericano —dice— influido por la flojedad del indio, la tristeza del negro y la prepotencia del español, abandona fácilmente el destino de su patria en manos de líderes despóticos, sucesores de los caciques. El escritor chileno Lucas Ayagraray en La anarquía argentina y el caudillismo, sostiene por su parte, que las fuerzas de la anarquía surgieron de la desaparición repentina, en el momento de la emancipación, del control colonial que hasta entonces las tenía reprimidas. Y todo ello, junto con la adopción de exóticas teorías políticas, impulsó en Centroamérica el nacimiento de los gobiernos de autócratas, que tomaron luego carácter normal y perdurable a espaldas de la ley escrita, forma de gobierno ésta que puede definirse con Wylá Ospina como "la fuerza

que se ha tomado de sí mismo".

En la proclive vida política istmeña, los caudillos admiran y ansían la gloriosa aventura del guerrero donde sólo se requiere la obra laboriosa del estadista o del educador, y se lanzan por el camino de la revolución o del golpe de estado, teniendo como única mira la conquista del poder. En Centroamérica —ha dicho Galíndez— no hay revoluciones trascendentes sino alzamientos y montoneras, encaminadas a derribar a los hombres que disfrutaban del poder. Si se trata de una dictadura prolongada, la revolución adopta la forma de un movimiento masivo popular; pero en muchos casos, sólo es el alzamiento de un bando derrotado en las elecciones o la reacción de un simple descontento popular. A su vez es corriente el alzamiento de un hombre fuerte y egoísta: por ejemplo, el golpe de estado del presidente que no quiere acatar las limitaciones constitucionales o soportar la oposición de la minoría; o bien el golpe militar en que el ejército se impone por la fuerza a los poderes constitucionales. Las revoluciones —recuerda Wyld Ospina— han proclamado siempre el principio democrático de la alternabilidad en el poder, pero, con la misma energía con que lo asientan en sus programas políticos, lo desbaratan en la práctica del gobierno. Esto es axiomático y sirve mejor que todo para definir el carácter negativo de la democracia en Centroamérica.

Las constituciones no siempre se han aplicado fielmente. Se desarrollan dictaduras abiertas y regímenes semi-dictatoriales; las primeras prescindiendo de la constitución, los

segundos limitándose a suspender con excesiva frecuencia preceptos magnos. Mientras un dictador suspende la constitución o la desconoce, otro perfecciona el sistema sutil en que aparentemente se aplica precepto por precepto, pero de hecho ninguno de ellos tiene realidad (Galíndez).

El brillante escritor nicaragüense Adolfo Salero Orozco escribe en su novela de auténtico ambiente istmeño, Sancti Santa, que como deber de los maestros y profesores está el de presentar desnudos a los cabecillas egoístas de todos los tiempos y de todos los partidos. Los patriotas falsos, los unionistas que ahondan la separación, los reformadores que hacen retrogradar a sus países, los locos paseídos por la locura del engrandecimiento personal y el exterminio de sus enemigos, deberían desfilar siempre bajo un índice acusador y severo. "Habría que decirle a cada futuro ciudadano que va descalzo, que los zapatos que él iba a ponerse ahora se gastaron en pólvora muchos años antes de que él naciera, y que esa pólvora sirvió para matar al zapatero que los iba a hacer".

Los absolutismos estériles de Centroamérica carecen hasta de consagración sentimental. No sólo han dejado inmensas ruinas materiales, sino también el yermo moral en los espíritus. La Humanidad exalta a muchos de sus déspotas por la grandeza y la gloria que trajeron consigo; pero no siempre el déspota —como escribe Nyld Ospina en El Autócrata— es Julio César ampliando las fronteras de la república romana hasta los más remotos horizontes, ni Bolívar partiendo en dos un imperio para ceder la mitad de él a la democracia: con más fre-

cuencia es el príncipe Trinco, de la maravillosa fábula de Anatole France, dejando tras sí una muchedumbre de inválidos, una nación exangüe dentro de límites geográficos mermados y unos cuantos monumentos heroicos en las plazas de las ciudades, hasta donde los fieros veteranos arrastran sus piernas de madera para llorar inútiles hazañas.

En Centroamérica, salvo en la Guerra Nacional de 1856, no se ha vertido una sola gota de sangre por una idea inmaculada ni se ha hecho revolución alguna por un principio puro: los móviles siempre han sido las subterráneas ambiciones personales de poder o riqueza. En todas partes —afirmaba Manuel Gonzalez Prada— las revoluciones vienen como dolorosa y fecunda gestación de los pueblos; derraman sangre pero crean luz; suprimen hombres pero elaboran ideas. Mas, Gonzalez Prada, frenético e indignado increpaba en el Ateneo de Lima, condenando las revoluciones peruanas, de igual raigambre egoísta que las centroamericanas: ¿quién se ha levantado un palmo del suelo? ¿quién ha manifestado grandeza de corazón o superioridad de inteligencia? ¿Cuál de todos esos que chapotearon y se hundieron en la charca de sangre surgió trayendo en sus manos la perla de una idea generosa o de un sentimiento noble?

Sin embargo, en la pequeña Costa Rica se yergue como esperanza para los procelosos pueblos istmeños y como ejemplo permanente para sus Presidentes, la figura serena y generosa de Julio Acosta. Gobernando frente a un Congreso adverso y apasionado impuso, dentro del marco de la Constitución, su

caudillaje moral, borró las secuelas de una revolución y limpió el páramo nacional de rencores disolventes. Después de una conmoción cruenta, Julio Acosta, por la fortaleza de su carácter y por la sinceridad de sus convicciones éticas, redimió en un pueblo convulsionado las culpas de toda una generación. Su gesto noble lo ilumina con singular grandeza, y descuella en nuestra historia como una columna de mármol blanco en las orillas de un río cenagoso.

## BIBLIOGRAFIA

- Asturias, Miguel Angel.  
"El señor Presidente"  
Novela  
2ª edición  
Editorial Losada  
Buenos Aires, Argentina  
1955.
- Alcalá Zamora, Niceto.  
"Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias"  
Editorial Guillermo Kraft Ltda  
Buenos Aires, Argentina  
1944.
- Ayarragaray, Lucas.  
"La anarquía argentina y el caudillismo"  
Estudio psicológico de los orígenes argentinos  
1904.
- Berdiaeff, Nicolás.  
"Una nueva edad media"  
traducción de José Renou  
Editorial Apolo  
9ª edición  
Barcelona, España  
1951.
- Bolívar, Simón.  
"Obras completas"  
2ª edición  
Editorial Lex  
La Habana, Cuba  
1950.

Bunge, Carlos Octavio.  
"Nuestra América. Ensayo de Psicología social"  
6ª edición  
L. J. Rosso y Cía  
Buenos Aires, Argentina  
1918.

Calero-Orozco, Adolfo.  
"Sangre Santa"  
Novela  
Editorial Afrodiseo Aguado S. A.  
Madrid, España  
1956.

Coello, Augusto.  
"El digesto constitucional de Honduras"  
Tipografía Nacional  
Tegucigalpa, Honduras  
1923.

Cosío Villegas, Daniel.  
"Extremos de América"  
Editorial Tezontle  
México D. F., México  
1949.

Cuadra Pasos, Carlos.  
Boletín de la Academia Nicaragüense de la Lengua  
Año V., Volumen VII  
Editorial La Prensa  
Managua, Nicaragua  
1949.

Corwin, Edward.  
"La constitución norteamericana y su actual significado"  
Traducción de Rafael M. Demaría  
Editorial Guillermo Kraft. Ltda  
Buenos Aires, Argentina  
1942.

- Chamorro, Pedro Joaquín.  
"Historia de la Federación de la América Central"  
Ediciones Cultura Hispánica  
Madrid, España  
1951.
- Darío, Rubén.  
"Los Raros"  
Colección Austral  
Espasa Calpe Argentina S. A.  
Buenos Aires, Argentina  
1952.
- Duguit, León.  
"Manual de Derecho Constitucional"  
traducción de José G. Acuña  
2ª edición  
Francisco Beltrán, Príncipe 16  
Madrid, España  
1926.
- Galíndez, Jesús de.  
"Iberoamérica"  
Las Americas Publishing Co.  
New York, Estados Unidos de América  
1954.
- Gallardo, Miguel Ángel.  
"Cuatro Constituciones federales de Centro América  
y las constituciones políticas de El Salvador"  
Tipografía La Unión  
Dutríz Hermanos  
San Salvador, El Salvador  
1945.
- García Felayo, Manuel.  
"Derecho constitucional comparado"  
Revista de Occidente  
3ª edición  
Madrid, España  
1953.

Gettel, Raymond.

"Historia de las Ideas Políticas"  
2ª edición, reimpresión  
traducción de Teodoro Gonzalez Garcia  
Editorial Labor, S. A.  
Barcelona, España  
1950.

Gómez Carrillo, Agustín.

"Elementos de historia de Centro América"  
3ª edición  
Imprenta y Librería Española  
San José, Costa Rica  
1959.

Gonzalez Prada, Manuel.

"Antología del Pensamiento Democrático Americano"  
Universidad Nacional de México  
Imprenta Universitaria  
México D. F., México  
1945.

Gonzalez Prada, Manuel.

"Horas de Lucha"  
Biblioteca de Cultura Social  
Sección IX. Literatura  
Editorial Americana  
Buenos Aires, Argentina  
1946.

Gurvitch, George y

Moore, Wilbert.

"Sociología del siglo XX"  
Editorial El Ateneo  
Buenos Aires, Argentina  
1956

Guier Esquivel, Jorge Enrique.

"Contribución al estudio del Barroco Prehispánico"  
Sección de tesis de grado y ensayos, nº 14  
Editorial Universitaria  
San José, Costa Rica  
1956.

Harrison, Benjamín.  
"Vida constitucional de los Estados Unidos de América"  
traducción de Toribio Esquivel Obregón  
New York, Doubleday, Page & Company  
New York, Estados Unidos de América  
1919.

Hamilton, Alejandro; Madison, Santiago y  
Jay, Juan.  
"El federalista"  
2ª edición en español  
traducción de Gustavo R. Velasco  
Fondo de Cultura Económica  
México D. F., México  
1955.

Henríquez Ureña, Pedro.  
"Historia de la cultura de la América hispánica"  
Fondo de Cultura Económica  
México D. F., México  
1949.

Herrarte, Alberto.  
"La Unión de Centroamérica. Tragedia y Esperanza"  
Editorial del Ministerio de Educación Pública  
Guatemala, Guatemala  
1955.

Icaza Tigerino, Julio.  
"Elementos de la Anarquía Hispanoamericana"  
Revista de Estudios Políticos nº 31-32  
Volumen XVII  
Madrid, España  
1947.

Icaza Tigerino, Julio.  
"Sociología de la Política Hispanoamericana"  
Editorial Cuadernos de Monografías  
Madrid, España  
1950.

Laski, Harold J.  
"El sistema presidencial norteamericano"  
Ediciones Siglo Veinte  
Buenos Aires, Argentina  
1948.

La Constitución de los Estados Unidos de América  
Anotada con la jurisprudencia  
Editorial Guillermo Kraft. Ltda.  
Buenos Aires, Argentina  
1949.

Malberg, Carré de.  
"Teoría General del Estado"  
Fondo de Cultura Económica  
México D. F., México.  
1948.

Marías, Julián.  
"Los Estados Unidos en escorzo"  
Emecé Editores S. A.  
Buenos Aires, Argentina  
1956.

Maurcis, André.  
"Lo que aprendió Cándido en París y en Washington"  
La Nación  
15 de abril de 1958.

Machiavelli, Niccolò.  
"El Príncipe"  
Colección Crisol.  
Madrid, España  
1944.

Mendieta, Salvador.  
"La enfermedad de Centro América"  
Tipografía Maucci, Mallorca  
Barcelona, España  
1919.

Miravittles, Jaume.

"La Presidencia de los Estados Unidos"  
La Nación  
28 de noviembre de 1957

Montúfar y Coronado, Manuel.

"Memorias para la Historia de la Revolución  
de Centro América"  
Dutriz Hermanos-Editores  
San Salvador, El Salvador  
1905.

Mirkine-Guetzevitch, B.

"Modernas tendencias del derecho constitucional"  
traducción de Sabino Alvarez Gaudin  
Editorial Reus. S. A.  
1ª edición  
Madrid, España  
1934.

Neruda, Pablo.

"Canto general"  
Ediciones Oceano  
México D. F., México  
1952.

Obregón Loria, Miguel.

"Conflictos militares y políticos de Costa Rica"  
Imprenta La Nación  
San José, Costa Rica  
1951.

Ortega y Gasset, José.

"El espectador"  
Biblioteca Nueva  
Bolaños y Aguilar, S. L.  
Madrid, España  
1950.

Ortega y Gasset, José.  
"España Invertebrada"  
Revista de Occidente  
Madrid, España  
8ª edición  
1952.

Ots Capdequí, José María.  
"El Estado español en las Indias"  
Fondo de Cultura Económica  
2ª edición  
México D. F., México  
1946.

Peláez, Carlos.  
"Estado de derecho y estado de sitio"  
Editorial Temis  
Bogotá, Colombia  
1955.

Peralta, Hernán G.  
"Don José María de Peralta"  
Colección Vidas Costarricenses  
Tres Hermanos  
San José, Costa Rica  
1956.

Pereyra, Carlos.  
"Historia de América Española"  
Editorial Saturnino Calleja S. A.  
Madrid, España  
1924.

Pereyra, Carlos.  
"Breve Historia de América"  
Editorial Stylo  
México D. F., México  
1949.

Ramos, Samuel.

"El perfil del hombre y la cultura en México"  
Colección Austral  
Espasa-Calpe-Argentina S. A.  
1ª edición  
Buenos Aires, Argentina  
1951.

Romeroovargas Yturbide, Ignacio.

"Organización política de los pueblos del Anáhuac"  
Talleres Gráficos de Librería Madero S. A.  
Romeroovargas y Blasco. Editores S. A.  
México D. F., México  
1957.

Ronanell, Patrick.

"La formación de la mentalidad mexicana"  
El Colegio de México  
México D. F., México  
1954.

Salvatierra, Sofonias.

"Compendio de Historia de Centro América"  
Tipografía Progreso  
2ª edición  
Managua, Nicaragua  
1946.

Sánchez, Luis Alberto.

"Historia General de América"  
Ediciones Ercilla S. A.  
Santiago de Chile, Chile  
1949.

Siegfried, André.

"América Latina"  
Editorial Ercilla  
Buenos Aires, Argentina

Sierra, Justo.

"Evolución política del pueblo mexicano"  
México D. F., México  
1940.

Spranger, Edward.

"Formas de vida"  
Revista de Occidente  
4ª edición  
Madrid, España  
1954.

Tocqueville, Alexis de.

"La Democracia en América"  
Fondo de Cultura Económica  
México D. F., México  
1957.

Toynbee, Arnold.

"La postguerra"  
Editorial AHR  
traducción de Ramón Ballester Escalas  
1ª edición  
Barcelona, España  
1956.

Usigli, Rodolfo.

"El gesticulador"  
Editorial Stylo  
México D. F., México  
1947.

Vasconcelos, José.

"Breve historia de México"  
6ª edición  
Edición Botas  
México D. F., México  
1950.

Wylid Ospina, Carlos.

"El autócrata. Ensayo político social"  
Tipografía Sánchez & De Guise  
Guatemala, Guatemala  
1929.

Wilson, Woodrow.

"El Estado"  
traducción de Adolfo Posada  
Librería General de Victoriano Suárez  
Madrid, España  
1922.

Zeledón Matamoros, Marco Tulio.

"Digesto constitucional de Costa Rica"  
Imprenta La Tribuna  
San José, Costa Rica  
1946.

Lea, Leopoldo.

"América como conciencia"  
Cuadernos Americanos, nº 30  
México D. F., México  
1953.

## INDICE

Dedicatoria.....	I
Epígrafe.....	II
PALABRAS PRELIMINARES.....	III
I. ANTECEDENTES CENTROAMERICANOS.....	1
1. El cacique.....	5
2. El gobernador.....	13
3. El emancipador.....	30
II. CONCEPTO E HISTORIA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	41
1. Estados Unidos de América.....	43
2. Europa.....	62
3. Concepto político.....	72
III. EL TRASPLANTE Y SUS CONSECUENCIAS.....	92
1. Constitución federal.....	100
2. Constituciones regionales.....	111
3. Presidentes centroamericanos.....	120
PALABRAS FINALES.....	132
BIBLIOGRAFIA.....	138