

EL ESTADO CONSTITUCIONAL EN HISPANOAMÉRICA
1920-1990: ENTRE EL DETERIORO
Y LA TRANSFORMACIÓN

Bernardino BRAVO LIRA

SUMARIO: *Introducción. I. De la inestabilidad al deterioro del Estado constitucional. II. Renacer monocrático. III. Crisis del Estado constitucional. IV. Transformación institucional. V. Renacer del reformismo ilustrado. VI. Monocracia y militarismo. VII. Brasil: plebiscito sobre vuelta a la monarquía. VIII. Monocracia y monarquía en Iberoamérica.*

INTRODUCCIÓN

Se aproxima el fin del siglo XX y con él, el quinto centenario del descubrimiento de América. Son tiempos de festejos, pero también de balance.

En el caso del Estado constitucional, esto último parece punto menos que imposible. Los árboles no dejan ver el bosque. Los países hispanoamericanos son demasiados numerosos —una veintena— y demasiado pródigos en constituciones. Cada uno tiene su propia historia, bastante movida, por cierto. La vertiginosa sucesión de los gobiernos se combina con una vorágine de constituciones. Desde las primeras en 1811, hasta hoy, suman en total más de 200.¹ Su suerte ha sido muy dispar. Mientras algunas alcanzaron por cierto tiempo una vigencia más

En las notas subsiguientes utilizanse las siguientes abreviaturas: RD: *Revista de Derecho*, Concepción, 1927, publicación en curso; RDP: *Revista de Derecho Público*, Santiago, 1966, publicación en curso; RCHD: *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, 1974, publicación en curso; RCHHD: *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago, 1959, publicación en curso; REHJ: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Valparaíso, 1976, publicación en curso.

¹ CERECEDA, Raúl, *Las instituciones políticas de América Latina*, Bogotá, 1961. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976. BRAVO LIRA, Bernardino, "Etapas del Estado Constitucional en los países de habla castellana y portuguesa, 1811-1980", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 5, 1980. El mismo, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, 1986.

o menos efectiva, la mayoría apenas fue otra cosa que papel mojado. Son, puede decirse, constituciones que reinan, pero no gobiernan.

Pero el Estado constitucional no es una construcción teórica, como la que puede contenerse en una constitución. Antes bien, es una realización histórica. Como tal, puede experimentar avances o retrocesos. Lo cual se refleja, antes que nada, en las instituciones y, a veces, también en las constituciones. A partir de las instituciones es posible intentar un balance del Estado constitucional en Hispanoamérica durante el siglo XX.

I. DE LA INESTABILIDAD AL DETERIORO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Lo primero que llama la atención es que los años 1920 son críticos para el Estado constitucional. Así sucede en Europa y en Hispanoamérica. No nos referimos, por cierto, ni a la tan conocida inestabilidad de los gobiernos iberoamericanos ni al rápido sucederse de las constituciones. Todo esto no cambia. Gobernantes civiles y castrenses, constitucionales y extraconstitucionales se alternan con la misma monotonía que antes. Tampoco decrece el número de constituciones. Si entre 1811 y 1860 se promulgaron 78; y entre 1860 y 1920, 63 más; entre 1920 y 1990, se han dictado 67.²

La crisis no se reduce a esto, que en cierta forma cabe calificar como normal en Hispanoamérica. Sus manifestaciones van mucho más lejos. Como en Europa, su primera y más visible manifestación es un renacer de la monocracia, acompañado de un retroceso del parlamento. A partir de los años 1920, parece quebrarse un resorte fundamental del Estado constitucional. Desde entonces, el parlamento es relegado a un segundo término por el gobernante unipersonal.

En Hispanoamérica el fenómeno tiene raíces y manifestaciones propias. Más aún, los países más jóvenes de América toman la delantera a los más viejos de Europa. Entre ellos, el renacer monocrático es más acusado y más aguda la decadencia de los parlamentos —que por otra parte, salvo excepciones, llevaban una vida intermitente.

² BRAVO LIRA, "Etapas...", *cit.*, nota 1, con cuadros de las constituciones por etapas. El mismo, *La crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica 1917-1986*, Santiago, 1986.

II. RENACER MONOCRÁTICO

Así como en el siglo XIX Hispanoamérica fue más lejos que Europa en la demolición de la monarquía, de suerte que por falta de una verdadera burguesía, el predominio oligárquico fue más completo a este lado del Atlántico, así también en el siglo XX, cuando se produce el reflujó de la oligarquía va Hispanoamérica más lejos en el renacer monocrático. Basta mirar las llamadas democracias o dictaduras iberoamericanas para advertir cómo, desde los años 1920, rivalizan entre sí por desprenderse de las formas oligárquicas y llevan, cada una a su manera, las aguas al molino de la monocracia.³

De una u otra forma, se arriba al mismo resultado. El centro de gravitación del Estado se desplaza desde el parlamento hacia el gobernante unipersonal. Con ello parece cerrarse el ciclo histórico del Estado constitucional en Hispanoamérica. En cierto modo, se vuelve al punto de partida.

Termina la época de auge de la oligarquía frente a la monarquía y, en general, frente al gobernante unipersonal, que halló su más cabal expresión en el siglo XX, en el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. En cambio, despunta otra época diferente, en la que renace la monocracia y decae la oligarquía y, con ella, el parlamento y los partidos parlamentarios.

El vuelco no puede ser más diametral. Mientras en sus comienzos el constitucionalismo pretendía anular al gobernante unipersonal, ahora, por el contrario, tiende a anular al parlamento en favor del gobernante unipersonal. En otras palabras, si en su apogeo el constitucionalismo aspiró a reducir al gobernante unipersonal a un papel simbólico, como

³ GROS ESPIELL, Héctor, "El predominio del poder ejecutivo en América Latina", en Universidad Nacional Autónoma de México, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977. VARIOS AUTORES, *El poder ejecutivo en las constituciones hispanoamericanas*, Santiago, 1943. IMBERT, Jacques, "La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis. Le cas de l'Amérique Latine", en *Revue Française de Sciences Politiques* 3, París, 1963. El mismo, *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, París, 1963, trad. castellana, Barcelona, 1966. VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, "Los regímenes presidencialistas de América Latina: Teoría y Práctica", en *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales* 8, Santiago, 1986. BRAVO LIRA, Bernardino, "El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX: Raíz y razón del presidencialismo", en RD 184, Concepción, 1988.

sucede en los regímenes parlamentarios, ahora, en cambio, es el parlamento el que se ve reducido a un papel más bien simbólico.

En este sentido, el renacer monocrático tiene en Hispanoamérica todas las características de un retorno. El jefe de Estado vuelve a ser jefe de gobierno. El poder vuelve a concentrarse en el gobernante unipersonal, en desmedro del parlamento. Es decir, se reconstruye bajo una nueva forma la figura del gobernante al estilo de la monarquía ilustrada, personificado por los reyes, virreyes y presidentes de la segunda mitad del siglo XVIII. Tal parece ser la significación histórica de este renacer de la monocracia en Hispanoamérica.

III. CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Bajo esta luz, los años 1920 aparecen como un verdadero hito en la historia institucional hispanoamericana. Desde entonces, se rompe con la tónica dominante del siglo XIX, de restringir los poderes del gobernante, y se avanza, de un modo casi irresistible, debido a la magnitud de los problemas que enfrentan estos países, en dirección inversa. Las formas varían —legales o extralegales, institucionalizadas o informales— pero la meta es siempre la misma: la acumulación de poderes y medios de acción inmensos en el gobernante. Como es natural, por tratarse de épocas distintas, estos poderes y medios de acción exceden con mucho a los que tenían los antiguos monarcas absolutos y, bajo ellos, los virreyes y presidentes.

Semejante transformación no ha dejado de reflejarse en las propias constituciones. Estos textos parecen haber cambiado de signo. Si hasta los años 1920 sirvieron, en general, para restringir los poderes del gobierno en favor del parlamento, desde entonces, se utilizan, por el contrario, para ampliar los poderes de los gobernantes. Aun así se quedan cortos, ante el avance avasallador de la monocracia. Como anota Gros Espiell, "la realidad política ha ido más allá de los textos constitucionales, en cuanto al predominio del ejecutivo".⁴

Según todos los indicios, estamos, pues, ante una verdadera crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica. Su suerte está en juego. Puede morir o recobrase. De modo muy esquemático, ateniéndose a lo que ha sucedido entre 1920 y 1990, puede decirse que hasta ahora el constitucionalismo ha oscilado entre dos situaciones extremas: la re-

⁴ GROS ESPIELL, nota 3.

novación bajo formas monocráticas, como en México,⁵ o el desvanecerse cual una cáscara vacía, como en Argentina.⁶

IV. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

En todo caso, esta crisis no tiene nada de trágico para Hispanoamérica. A fin de cuentas, el constitucionalismo nunca logró arraigar en

⁵ Sobre México hay una rica bibliografía. ITURRIAGA, José, "Los presidentes y las elecciones en México", en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, 11 y 12, México, 1970. SERRA ROJAS, Andrés, "La función constitucional del Presidente de la República", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, México, 1962. GAXIOLA F., Jorge, "La Presidencia de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 49, México, 1963. PORTES GIL, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, México, 1964. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Supremacía del ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en *Cuadernos de Derecho Comparado* 6, México, 1967. MORENO SÁNCHEZ, Manuel, *Crisis política de México*, México, 1970. El mismo, *Derecho Constitucional mexicano*, México, 1972. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Notas para un estudio sobre el Estado mexicano en México: cuatro ensayos de sociología política*, México, 1972. UNIVERSIDAD DE WARWICK, *El sistema político mexicano: Análisis de los gabinetes de 1920 hasta la fecha*, México, 1973. CARPIZO, Jorge, "El sistema presidencial y el predominio del Poder Ejecutivo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 107-108, México, 1977. El mismo, *El presidencialismo mexicano*, México, 1978, con bibliografía. VALADÉS, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época 4, Madrid, 1978, pp. 33 y ss. TORRE VILLAR, Ernesto de la y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976, 7-188, 144-157, 171-184, 225-542. CAMACHO, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *La crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México, 1977. Últimamente, BRAVO LIRA, Bernardino, "México y la renovación de las instituciones políticas en Hispanoamérica 1920-1990", en *REHJ* 13, 1989.

⁶ Sobre Argentina hay también abundante bibliografía, aunque de muy desigual valor. MELO, Carlos, "Los partidos políticos argentinos", en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* 3, Córdoba, 1943, ahora 4ª ed. aumentada, Córdoba, 1970. ALEXANDER, R. F., *The Perón's Era*, Nueva York, 1951. LUX-WURIN, Pierre, *Le péronisme*, Paris, 1965. BUSTOS FIERRO, Raúl, *Desde Perón hasta Onganía*, Buenos Aires, 1969. POTASH, Robert, *Army and Politics in Argentina*, 2 vols., Stanford, 1969 y 1980, trad. castellana, Buenos Aires, 1971 y 1981. CANTÓN, Darío, *La política y los militares argentinos 1900-1971*, Buenos Aires, 1971. El mismo, *Elecciones y partidos políticos en Argentina: Historia, interpretación y balance 1910-1966*, Buenos Aires, 1973. ROUQUIÉ, Alain, *Pouvoir militaire et Société politique en République argentine*, 2 vols., Paris, 1978, 79, trad. castellana, Buenos Aires, 1981-82. SANTOS MARTÍNEZ, Pedro, *La nueva Argentina 1946-1955*, 2 vols., Buenos Aires, 1979-80, con bibliografía. PELLET LASTRA, Arturo, *El Estado y la realidad histórica*, Buenos Aires, 1979. ACUÑA, Marcelo Luis, *De Frondizi a Alfonsín: La tradición política del radicalismo*, 2 vols., Buenos Aires, 1984. BRAVO LIRA, Bernardino, "La ley extraparlamentaria en Argentina 1930-1983", en *Estudios Jurídicos en Homenaje a Guillermo Floris Margadant*, México, 1988. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-87*, San José, 1988.

los países de derecho castellano y portugués. Hubo demasiadas constituciones y demasiado pocos gobiernos constitucionales. Con todo, no faltaron realizaciones muy logradas del Estado constitucional, superiores a muchas europeas, como en Brasil (1824-89) o en Chile (1830-1924), pero fueron siempre la excepción y desde 1920 pertenecen todas al pasado, salvo la de México, desde los años 1930. En otras palabras, ni Hispanoamérica ni España o Portugal tiene mucho que perder con la desaparición del Estado constitucional. Éste no deja tras de sí ningún vacío de consideración.

Por otra parte, junto con el deterioro del Estado constitucional apuntan nuevas formas institucionales que bien pueden servir para reemplazarlo. Ya hemos dicho que la crisis parece resolverse en un retorno. Es decir, el vacío que deja el Estado constitucional no parece difícil de llenar, si es que no ha comenzado ya a serlo. Así lo deja ver un somero cuadro de la crisis, tal como se ha desarrollado entre los años 1920 y 1990. El cuadro tiene luces y sombras. Es decir, cosas que se han vuelto anacrónicas, cuya presencia se oscurece y desdibuja. Tal es, sin ir más lejos, el caso del parlamento.⁷

Por otro lado, hay cosas que han cambiado de sentido o cobrado nueva vitalidad. Así sucede con los partidos y las elecciones.⁸ Por último, hay también cosas que han revivido y están claramente en auge, desde los años 1920, como el militarismo⁹ y la mono-

⁷ Ver nota 3. BRAVO LIRA, Bernardino, "Metamorfosis de la legalidad. Forma y destino de un ideal dieciochesco", en RDP 31-32, Santiago, 1982. El mismo, "Metamorfosis de la legalidad en Argentina, desde el siglo XVIII hasta el siglo XX", en RCHD 13, 1986. El mismo, nota 6.

⁸ MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México, 1975. MEIRA, Silvio Bastos de, "Evolução política do Brasil 1930-1964", en *Revista de Ciência Política* 19, 2, 3 y 4, Rio de Janeiro, 1976. MELO, nota 6. CANTÓN, Darío, *La política y los militares argentinos 1900-1971*, Buenos Aires, 1971. El mismo, nota 6. SANTOS MARTÍNEZ, nota 6. PELLET LASTRA, nota 6. Sobre la abstención en Colombia, Dirección General de Estadística (DANE), *Boletín Mensual de Estadística* 250-251, Bogotá, 1972. Sobre el cambio de sentido de las elecciones no sólo en Hispanoamérica, KOLM, S. C., *Les élections ne sont pas démocratie*, París, 1981. RIVIÈRE, Claude, *Les liturgies politiques*, París, 1988. Para Hispanoamérica ver BRAVO LIRA, "Hispanoamérica al filo de los años 1990: renovación de las instituciones políticas", en RCHD 16, 1989.

⁹ Estos gobiernos militares han despertado mucho interés, sobre todo en los Estados Unidos. Pero no se ha hecho todavía un estudio institucional de ellos. Muy penetrante KAHLE, Günter, "Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika", en *Zeitschrift für Lateinamerika-Wien*, 19, Viena, 1981. O'DONELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, 1972. SOTELO, Ignacio y otros, *Die bewaffnete Technokraten. Militär und Politik in Lateinamerika*, Hanover, 1975. LOWENTHAL,

cracia.¹⁰ Bajo la presión de estos y otros factores, el Estado constitucional ha terminado por transformarse en Hispanoamérica. Ya no es concebible como a principios de siglo, un gobierno cuyos principales cometidos sean mantener el orden público y realizar determinadas obras públicas. Ahora el gobierno debe asumir un papel más dinámico para participar activamente en la tarea de llevar adelante al país.

V. RENACER DEL REFORMISMO ILUSTRADO

Las formas que reviste su acción son múltiples. A veces regula la actividad particular, a veces ofrece incentivos, a veces la suple. Además, la propia gestión directa del Estado se amplía y diversifica.¹¹

Todo esto recuerda, evidentemente, al absolutismo ilustrado. Las analogías son muy profundas. En uno y otro nos encontramos con un mismo propósito central: poner al país a la altura de otros que se miran como más adelantados. La acción cada vez más amplia del gobierno está destinada a salvar esta distancia.

Los medios son también similares. La acción del gobierno se amplía en dos sentidos. Por una parte, se endereza, como se decía en el siglo XVIII, a remover obstáculos; y por la otra, a promover mejoras. Entonces se hablaba de obstáculos a la felicidad. Hoy, más prosaicamente, de obstáculos al desarrollo.

En cuanto a los rubros que se fomentan, son prácticamente los mismos: la educación, la riqueza y las obras públicas, a las que hoy se denomina de infraestructura. Sólo parece añadirse en nuestro tiempo la tecnología y la investigación científica.

En fin, el fundamento de esta vasta acción gubernativa es, en último término, el mismo. Es propio del absolutismo ilustrado no contentarse con la gracia de Dios como fundamento del poder. Sin excluirlo,

Abraham F., (ed), *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York, 1976. CHILD, John, *Inequal Alliance. The Inter-America Military System 1938-1978*, Boulder (Colorado), 1980. FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, *Nationale Sicherheit in Lateinamerika*, Heidelberg, 1981. COLLIER, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina* (Princeton), México, 1985. FRANCO, Rolando, "Estado burocrático autoritario y democracia en América Latina", en *Pensamiento iberoamericano* 1, Madrid, 1982. NOHLEN, Dieter, "Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika", en *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9, Bonn, 1986. BRAVO LIRA, Bernardino, *Gobiernos civiles y gobiernos militares en Hispanoamérica 1810-1989. Estudio histórico-institucional*. El mismo, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica*, Valparaíso, 1989.

¹⁰ Ver nota 3.

¹¹ BRAVO LIRA, notas 3 y 8.

busca además un fundamento terreno y lo encuentra en su acción benéfica en favor del pueblo, mensurable no de acuerdo a un imperativo moral, sino por cánones de rendimiento. Es decir, por la misma eficacia, por los logros del gobierno que ahora avalan su gestión.¹² Esta necesidad de exhibir logros como justificación del poder ocupa un lugar preeminente en los Estados totalitarios.¹³ Pero, sin llegar a tales extremos, juega también un gran papel en otros países, como los iberoamericanos o como España y Portugal.

VI. MONOCRACIA Y MILITARISMO

Pero en el siglo XX la eficacia de la acción gubernativa no es la meta de un gobierno indiscutido, como lo fueron en la época de la Ilustración las monarquías española y portuguesa. Ahora lo que falta es, precisamente un gobierno así, que haga suya esta meta. En su defecto, levantan esta bandera casi todos los sucesivos gobernantes, pero falta continuidad. Aun en los raros casos en que uno de ellos se mantiene en el poder hasta al término de su periodo, este tiempo es muy exiguo como para dejar una obra duradera. Sin contar con que es más raro

¹² BRAVO LIRA, Bernardino, "El Absolutismo Ilustrado en España e Indias bajo Carlos III (1759-1788). De la visión judicial a la visión administrativa del gobierno", en RCHHD 14, 1988.

¹³ HAYES CARLTON, J. H., "The novelty of Totalitarianism in the History of Western Civilization", en *Proceedings of the American Philosophical Society* 82, 1940. VOEGELIN, Eric, *Die Politische Religionen*, Estocolmo, 1929. El mismo, "Religionersatz. Die gnostischen Massenbewegungen unser Zeit", en *Wort und Wahrheit* 15, 1960, trad. castellana, Madrid, 1966. El mismo, *Politischen Messianismus. Die romantische Phase*, Colonia-Opladen, 1963, trad. castellana, Madrid, 1969. El mismo, *Wissenschaft, Politik und Gnosis?*, Munich, 1966. ARENDT, Hanna, *The Origins of Totalitarianism* (1951), Nueva York, 1958. TALMON, Jacob L., *The Origins of totalitarian Democracy*, Boston, 1952, trad. castellana, México, 1956. El mismo, *The myth of the Nation and the vision of revolution. The origins of Ideological Polarisation in the 20th. Century*, Londres, 1981. GARCÍA PELAYO, Manuel, "La transfiguración del poder", en *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, 1957, ahora en su *Los mitos políticos*, Madrid, 1981, pp. 38 ss. NOLTE, Ernst, notas 2 y 5. BRUNO Y JENKER, Siegfried (ed.), *Wege der Totalitarismus forschung*, Darmstadt, 1968. reúne trabajos de varios autores. SCHIAPRO, Leonard, *Totalitarism*, Londres, 1972. BESANÇON, Alain, *Les origines intellectuels du léninisme*, Paris, 1977, trad. castellana, Madrid, 1980. POLIN, Claude, *L'esprit totalitaire*, Paris, 1977. FUNKE, Mandred (editor), *Totalitarismus*, Dusseldorf, 1978. FERNANDOIS HUERTA, Joaquín, *La noción del totalitarismo*, Santiago, 1979. El mismo, "Nueva aproximación a la teoría del totalitarismo", en *Cuadernos de Historia Universal* 1, Santiago, 1986. RHODES, James M., *The Hitler Movement. A modern Millenarian Revolution*, Stanford, 1980. MASINI, Carlos Ignacio, *El renacer de las ideologías*, Mendoza, 1984.

aún que el sucesor continúe la política de su predecesor. Al respecto nada más elocuente que lo ocurrido en Chile entre 1933 y 1973. La sucesión perfectamente regular de siete presidentes va acompañada de la más completa falta de continuidad entre ellos.¹⁴

Por encima de la multiplicidad de gobernantes, se perfilan dos alternativas principales para realizar institucionalmente el gobierno eficaz en el siglo XX. Una es civil y la otra castrense. Ambas se condicionan mutuamente: la primera es una monocracia presidencial, a falta de la cual entran en juego las Fuerzas Armadas, como institución.

En otras palabras, desde los años 20, en casi ningún país de Iberoamérica o de la Península Ibérica, pueden los políticos civiles hacer y deshacer a su amaño, como en la época parlamentaria. No pueden permitirse el lujo de un gobierno inoperante. Pueden fracasar, pero dentro de ciertos límites. Saben que las Fuerzas Armadas vigilan. Que no tolerarán por largo tiempo que sus errores e incapacidades pongan en peligro la estabilidad interna y externa del país. Saben, incluso, que en muchos países están preparadas para asumir el poder. En una palabra, el gobierno civil tiene que volver a ser eficaz. De lo contrario, no podrá sobrevivir.

Esta situación innegable y a veces, tensa, confiere singular relieve a la restauración del gobierno de partido en España en 1976.¹⁵ Allí, entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas se interpone la monarquía. No importa qué poderes tenga el rey. Si son más o menos amplios. Sea como sea, es el único que puede garantizar que los intereses vitales del país estén a salvo de las contingencias de la vida partidista. Así es también el único capacitado para dar seguridades a las Fuerzas Armadas cuando éstas comienzan a intranquilizarse debido al giro que

¹⁴ BERTELSEN, Raúl, "La crisis del constitucionalismo chileno", en *Cruz del Sur* 1, Valparaíso, 1975.

¹⁵ Hay una bibliografía abundante pero todavía muy fragmentaria y a menudo apasionada sobre la transición española. En la imposibilidad de señalar obras representativas, aquí sólo se indican algunos estudios de valor muy desigual. ONETO, José, *Arias, entre dos crisis 1973-1975*, Madrid, 1975. LÓPEZ RODÓ, Laureano, *La larga marcha hacia la monarquía*, Barcelona, 1977. HUNEEUS, Carlos, "El reencuentro de España con la democracia", en BOTANA, Natalio y otros, *Los caminos a la democracia*, Santiago, 1978. COVERDALE, John F., *The Political transformation of Spain after Franco*, Nueva York, 1979. HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio español y la Constitución*, Barcelona, 1982. ARAGÓN, Manuel, "La articulación jurídica de la transición", en *Revista de Occidente* 54, Madrid, 1985. BERMEJO, Nancy, "Redemocratization and Transitions Elections. A comparison of Spain and Portugal", en *Comparative Politics*, 1987. FERRANDO BADÍA, Juan, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia. La transición política*, San José, 1988.

imprimen al gobierno los gobernantes civiles, inquietante para la estabilidad interior o exterior. El rey actúa así como pararrayos y protege a los gobernantes civiles de un pronunciamiento armado. Más aún, lo evita, en la medida en que los altos mandos tienen una instancia a quien acudir, por encima de los gobernantes civiles, cuya gestión suscita sus aprehensiones. Algo así parece haber sucedido en 1981, con el intento de golpe de Estado del coronel Tejero y del general Armada.¹⁶ Tejero tuvo a los diputados por el suelo y el gobierno civil estuvo a punto de desaparecer. Entonces, lo decisivo fue la actitud del rey, que constitucionalmente no tiene casi poderes. Como dice Schwartz: "En esa noche del 23 de febrero de 1981 (de la intentona de Tejero y Armada) y en el momento en que el Rey consintió en reinar con un gobierno socialista, se consolidó la monarquía en España y el pacto tácito entre la derecha y la izquierda que permite la pervivencia de la democracia".¹⁷ El mismo autor subraya "la sorprendente importancia que puede tener la experiencia de la monarquía constitucional en España para la salida de la dictadura en repúblicas como Chile".¹⁸

VII. BRASIL: PLEBISCITO SOBRE VUELTA A LA MONARQUÍA

Pero, en realidad, parece haber sido Brasil el primero en sacar esta consecuencia. Actualmente, tal vez, el país más difícil de gobernar en el mundo, por cierto, no a causa del carácter y mentalidad de su población, sino a causa de la magnitud de su territorio, de los contrastes entre sus habitantes, de los recursos disponibles y de su crecimiento. Dicho en una palabra, debido a la magnitud de sus posibilidades o potencialidades. No es un país hecho, sino en plena expansión.¹⁹ Por eso, necesita imperiosamente estabilidad, continuidad y eficacia en el gobierno.

¹⁶ Todavía la bibliografía es muy insuficiente. ONAINDIA, Mario, *La Noche de Tejero*, Barcelona, 1981. ONETO, José, *La verdad sobre el caso Tejero*, Barcelona, 1982. ARMAS, Alfonso, *Al servicio de la corona*, Barcelona, 1983. INIESTA, Carlos, *Memorias y recuerdos*, Barcelona, 1984. Sobre su significación para Hispanoamérica, interesante alcance de SCHWARTZ, Pedro, "Democracia y monarquía en España. Los límites de un sistema político mayoritario", exposición en *Symposio Internacional sobre democracia contemporánea*, Santiago, 1986 (a multicopista).

¹⁷ SCHWARTZ, nota 16.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ JAGUARIBE, Hélio, *Sociedad y política en la actualidad brasileña*, Buenos Aires, 1985.

En esta situación, no deja de ser significativo el hecho de que en 1988 junto con aprobarse una nueva constitución se decidiera efectuar un plebiscito en 1993 sobre la vuelta a la monarquía.²⁰ Tal vez, sólo bajo la protección de este pararrayos pueda tener en Brasil larga vida un gobierno civil.

Este nuevo papel de la monarquía, como garante del orden instituido, no tiene en rigor, nada de nuevo, particularmente en Hispanoamérica. Bien mirado, no es sino otra versión del que siempre jugó la monarquía en España, Portugal e Hispanoamérica, hasta el advenimiento del constitucionalismo y que adquirió singular relieve bajo el mismo, a medida que la estabilidad de los gobiernos se tornó más problemática.

Al menos eso es lo que ocurre durante la primera etapa del Estado constitucional en los dos únicos países donde éste logró asentarse: Brasil y Chile. Tanto el emperador en Brasil como el presidente en Chile tuvieron como primerísimo deber el mantenimiento del orden instituido. Antes que gobernantes, fueron garantes del régimen instituido. Al emperador se le reconoció un poder al que, según la terminología de Constant, se denominó moderador²¹ y al presidente de Chile se le invistió de poderes extraordinarios, como el de suspender el imperio de la propia constitución y los de manejar las elecciones y designar a su sucesor, como lo hizo desde 1831 hasta 1886.²²

Este papel supraconstitucional de garante del régimen instituido es el que juega el rey de España, aunque sin poderes de gobierno, y el que, en general, puede jugar la monarquía al interponerse entre los gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas.

Pero Brasil tiene otro problema más urgente. No basta con tener gobiernos civiles. Es menester que ellos sean medianamente eficientes para enfrentar los problemas del país. Lo que requiere estabilidad y continuidad, dos cosas que la monarquía puede asegurar por encima de la sucesión de los gobiernos.

²⁰ *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), art. 2 transitorio. BRAVO LIRA, Bernardino, "La constitución brasileña de 1988. Antecedentes histórico-institucionales", en RCHD 15, 1988.

²¹ Por todos, PEMENTA BUENO, José Antonio, *Direito Publico Brasileiro do Imperio*, Rio de Janeiro, 1857. Cfr. CONSTANT BENJAMÍN, *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, 18, trad. castellana, Madrid, 1968.

²² BRAVO LIRA, *Historia de las instituciones*, nota 1.

VIII. MONOCRACIA Y MONARQUÍA EN IBEROAMÉRICA

Se dice que a donde va Brasil va el resto de Hispanoamérica. Sin embargo, esto no es cierto. Para que lo fuera sería menester que Brasil ofreciera soluciones eficaces y convincentes. Lo cual, desde el fin del imperio, hace un siglo, no ha ocurrido en el plano político sino por excepción.

Por eso el Brasil ha jugado hasta ahora un papel tan secundario en los esfuerzos por superar la crisis del Estado constitucional. Al respecto, Brasil está a la cabeza de Iberoamérica, no por la eficacia de sus soluciones, sino por la magnitud de sus problemas. Todos son, en mayor o menor medida, países en crecimiento. Todos precisan con urgencia un gobierno eficaz, que para serlo debe tener estabilidad y continuidad. Si Brasil consiguiera eso con una monarquía, su experiencia tendría, sin duda, mucha más resonancia que la española.

La razón es muy simple. La tarea que debe realizar un gobierno en Hispanoamérica a fines del siglo XX, es incomparablemente más vasta y compleja que la del gobierno en España. Por eso, aquí el problema más urgente no es, como allí, asegurar la supervivencia de gobiernos civiles más o menos eficientes. Eso es, sin duda difícil, pero, de ninguna manera suficiente. Lo decisivo, como hemos visto, es la eficacia de la gestión gubernativa que, a su vez, supone estabilidad y continuidad de los sucesivos gobiernos.

En este sentido, la significación actual de la monarquía en Hispanoamérica es doble: como sostén de un gobierno civil frente a las Fuerzas Armadas y como sostén de la estabilidad y continuidad de la gestión gubernativa, sin la cual ella no podrá tener la eficacia que estos países requieren.

Ver en la monarquía una salida para la crisis en que se debate el Estado constitucional desde los años 1920, en los países de habla castellana y portuguesa, no tiene nada de sorprendente.

Significa, tan sólo, sacar las consecuencias de esa crisis, que presenta diversos síntomas, pero que, en definitiva, se traduce en una aguda desproporción entre la magnitud de los problemas y la impotencia de los gobiernos para enfrentarlos.

Tal es la razón de que se arrinconen por anacrónicos los elementos claves del Estado constitucional. Es lo que ocurre con la mentalidad parlamentaria, el parlamento y la ley parlamentaria. En cambio, surgen partidos y gobiernos extraparlamentarios. Por encima de todo, re-

nace la monocracia, sostenida por la ampliación de las instituciones y la acción del gobierno. Los presidentes y jefes de gobierno actuales tienen más poderes y medios de acción que los monarcas del absolutismo ilustrado.

De esta suerte, parece cerrarse el ciclo histórico del Estado constitucional. Hay una especie de retorno al punto de partida. Otra vez se quiere eficacia, un gobierno eficiente y realizador. Naturalmente, no es una vuelta al pasado. Eso es imposible en la historia, cuyo curso no cabe remontar hacia atrás. Es la llegada a una situación similar a la vivida en la segunda mitad del siglo XVIII. Como entonces, los pueblos de habla castellana y portuguesa no están satisfechos de sí mismos. Sobre todo, cuando se comparan con otros más ricos y poderosos. Como entonces, tienen impaciencia por ir adelante. Quieren quemar etapas. Y para esto, es indispensable, aunque no suficiente, un gobierno eficaz.