

BIBLIOGRAFÍA

Augusto Hernández Becerra

Valencia Carmona, Salvador: *El poder ejecutivo latinoamericano* 248

pitalistas y socialistas. Existe la tendencia a buscar como parámetros los precios mundiales, para lo cual los países miembros del CAME se hacen asesorar por éste a fin de relacionar sus producciones internas a los costos promedios internacionales.

En cuanto a la planificación del Comercio Exterior, éste se hace inscrito en las prioridades globales del Plan nacional. La Comisión de Planificación recibe las programaciones de Importaciones y Exportaciones que las diversas empresas y Ministerios presentan. Una vez aprobado el mismo, el Ministerio de Comercio Exterior debe: a) equilibrar la balanza comercial; b) optimizar la estructura de los intercambios; c) garantizar la aplicación de acuerdos comerciales, generalmente bilaterales y d) armonizar con los organismos interesados los volúmenes de importaciones y exportaciones propuestos.

Los tres tópicos analizados por la autora tienen como punto de referencia las Reformas de 1971, factor clave en la revitalización del Comercio exterior polaco y su inserción creadora en la construcción del modelo socialista que ha mantenido un crecimiento permanente de tasas anuales de alrededor de un 6% en condiciones de aumento de población estático. En ese ritmo que tiende a incrementarse, las exportaciones de manufacturas y equipos industriales han logrado niveles que ubican a Polonia en un lugar no despreciable en el ámbito de los países de mediano desarrollo.

Cabe, finalmente, agregar que se trata de un bien documentado libro que ilumina sobre un tema, lamentablemente poco conocido, y que para países como los nuestros constituye una información muy importante. Tal vez la autora omitió los mecanismos concretos de política comercial, es decir, los aranceles y controles, tratados comerciales y sus relaciones en el seno del GATT, organismo al cual entró como miembro pleno Polonia en 1967.

Por las consideraciones vistas, creemos que *La planification Du Commerce Exterior, l'exemple polonais* de Krystyna Szymkiewicz es una obra de consulta obligada para los estudiosos del Derecho Económico Internacional, que entrega una completa visión del comercio exterior en un país centralmente planificado, como Polonia.

Jorge WITKER

VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, México, UNAM, 1979, 142 pp.

He leído con sumo interés la obra del doctor Valencia Carmona sobre *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*. Aunque el libro no es de considerable extensión, la fortuna de su plan y desarrollo permiten formarnos una válida visión global del complejo fenómeno político latinoamericano.

No se limita el autor a enfocar el tema desde el punto de vista rigurosamente jurídico —forzoso punto de partida— sino que lo enriquece con oportunas observaciones de carácter histórico, social y económico, con

lo cual las diversas instituciones aquí analizadas adquieren relieve y perspectivas reveladores. Sobre el particular observa lúcidamente el doctor Valencia Carmona: "De acuerdo con el moderno enfoque del Derecho Constitucional, no basta frecuentemente la aplicación del método jurídico tradicional; en efecto, el puro y aislado examen de la ley fundamental con toda su importancia, en ocasiones resulta insuficiente para captar de manera plena los elementos de un sistema constitucional determinado, por lo cual es aconsejable relacionar éste con las condiciones sociales que le rodean y las fuerzas políticas que en él influyen. Es verdad que el tema central de nuestra disciplina lo siguen siendo las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del Estado, pero éstas llegan a comprenderse un poco más si las colocamos en su contexto, averiguamos cuáles causas las originaron y de qué manera operan efectivamente" p. 119).

Ciertamente, no es tarea fácil elegir y sistematizar las muchas variables que entran en juego para elaborar un estudio sobre la rama del poder ejecutivo en Latinoamérica. Son muchos los casos particulares y variadas las experiencias y circunstancias locales. Es difícil hallar un hilo conductor a través de la maraña exuberante y convulsionada de la historia latinoamericana que, jalonada por tantos esfuerzos y contradicciones, se ha erigido prácticamente en un enigma para el observador desprevenido. No obstante lo anterior, se afirma en el libro: "En tal región internacional, grupos humanos en diversos grados de evolución se mantienen unidos de manera sutil, por lazos que no por menos evidentes son menos sólidos: un lenguaje fuente de solidaridad social, la herencia cultural de origen indígena y latino, la necesidad de un frente común ante la explotación desmedida de las potencias, una trayectoria histórica paralela e ideales políticos semejantes. Por eso en Latinoamérica se tendrá que imponer la unidad ante la diversidad; nuestro modo de vida, de perfiles propios y fundado en profundas afinidades, tarde o temprano triunfará sobre la división y el aislamiento" (p. 13).

Se explica, así, por qué la bibliografía en esta materia es fragmentaria, dispersa, escasa. Por otra parte, el escepticismo atávico de nuestros pueblos, una tendencia secular al aislacionismo y los celos nacionalistas no siempre bien encauzados, dificultan aún más el empeño de forjar una visión integral latinoamericana.

Las circunstancias expuestas, entre varias otras que pudieran mencionarse, acreditan el mérito excepcional que tiene el esfuerzo realizado por el doctor Valencia Carmona, y la importancia de su contribución al estudio del Derecho Constitucional Comparado en el ámbito de Latinoamérica.

En relación con su obra, advierte el autor: "El ejecutivo es una institución central no sólo en el orden jurídico, sino también en el orden político y social de nuestras naciones, de ahí que sea difícil explorar todos los matices e implicaciones tan diversas que ofrece. Cuando llegué a esta convicción, había ya incursionado sobre muchos de los apasionantes aspectos que se tratan en este volumen, aunque no con la profundidad que hubiese deseado; la aventura, empero, de ningún modo fue infructuosa, a través de ella se obtuvo un modesto enfoque de conjunto del ejecutivo y

de los principales problemas que plantea en el medio latinoamericano, que espero pueda servir en investigaciones posteriores" (p. 13).

El régimen presidencial clásico tiene en el ejecutivo su institución característica, pues es la que nos ilustra fundamentalmente sobre la organización política del país. Tratándose de Latinoamérica, lo anteriormente dicho cobra una significación especial. En efecto, podría no haber medio más idóneo para captar la fisonomía política y comprender el estilo político de la región, que analizando las diversas modalidades adoptadas por el ejecutivo en los países que la integran.

El texto se encuentra dividido en seis capítulos, donde se profundiza sobre los siguientes aspectos: Las influencias indígenas y colonial, las constituciones de independencia, la etapa de los caudillos, las tendencias contemporáneas, estructura constitucional y atribuciones del ejecutivo, contexto y fuerzas políticas.

Nuestras instituciones políticas hunden sus raíces en la organización colonial y en las culturas indígenas, de las cuales han recibido una profunda y permanente influencia. El conocimiento superficial de tales antecedentes no nos han permitido calibrar adecuadamente su importancia, la cual se destaca justificadamente en el libro que comentamos. A propósito se señala: "Un punto de vista general sitúa el nacimiento oficial de los países latinoamericanos a principios del siglo XIX, lo cual es una idea útil porque sirve para señalarnos el momento en que empiezan a gobernarse en forma independiente, pero desde el punto de vista histórico la idea no es tan exacta porque se trunca una parte importante de su evolución. Difícilmente se podrían comprender algunos rasgos de las instituciones políticas latinoamericanas, sin antes examinar — aun cuando sea brevemente — las influencias del pasado indígena y colonial" (p. 15).

Allí se fraguan elementos esenciales de la idiosincrasia de nuestros pueblos: desde el auge del imperio azteca "se estableció una profunda relación afectiva entre el soberano y el pueblo, la cual tiene su correlato en el moderno sentimiento de tipo paternalista que los gobernados experimentan, en ocasiones, por el presidente latinoamericano" (p. 18). Nuestra tradición de poder personal encuentra su fuente en las figuras del monarca indígena y el virrey, la configuración territorial y los centros de poder político actuales son hereditarios de los centros de grandes culturas indígenas y de la división administrativa colonial. Sitio especial se reserva en este capítulo a los municipios y al cabildo, cuna de la insurgencia republicana.

El autor considera la época de la Independencia como "periodo de ensayo o formación del ejecutivo", pues desde entonces se experimentan las varias opciones que, con el curso del tiempo, configurarán las modalidades contemporáneas de ejecutivo. Se estudian los siguientes modelos de poder ejecutivo: a) monárquico, vinculado con las viejas tradiciones; b) colegiado, de inspiración francesa, c) vitalicio, inspirado en el pensamiento de Bolívar; d) presidencial, derivado del sistema norteamericano. Gran variedad de referencias históricas ilustra, en esta parte, la génesis del ejecutivo.

El caudillismo parece ser una de las constantes políticas de nuestra historia independiente. La dirección política es asumida, en los primeros tiempos de la Independencia, por caudillos militares, precisamente aquellos patriotas promotores de la emancipación, y sus lugartenientes y simpatizantes. Muchas constituciones se resienten del peso histórico de tales personajes: "El movimiento entre constitución y caudillo es cíclico. Cuando principia la ascensión del caudillo, la ley fundamental es por lo regular parca con el ejecutivo; a medida que su poder va en aumento y se impone en toda la nación, la esfera del ejecutivo se ensancha, a veces en forma desorbitada; cuando empieza a declinar y resulta por fin eliminado, se produce una reacción liberal, antiautoritaria, que aspira a limitar sin éxito, la influencia del hombre fuerte" (p. 61).

A mediados de siglo los caudillos militares son sustituidos por hombres de derecho, caudillos civiles de raigambre oligárquica. A partir de la crisis económica de 1929 ha surgido una especie nueva, los caudillos populistas, carismáticos y retóricos, que aglutinan a una vasta y heterogénea masa de descontentos, atraídos por la promesa de reformas de contenido social. Finalmente, los caudillos son sustituidos por "la figura del presidente como institución, desechándose factores personalistas y circunstanciales" (p. 62). Vale la pena agregar que no escapa al autor el parentesco que evidentemente existe entre el caudillismo y las dictaduras militares actuales.

En el capítulo cuarto se examinan las principales tendencias contemporáneas, las influencias que han persistido y la trayectoria del ejecutivo. Afirma el autor: "La tendencia que ha prevalecido en el poder ejecutivo latinoamericano ha sido y sigue siendo el sistema presidencial, pero dicho sistema no se ha imitado de una manera servil, se ha ido adaptando a nuestras condiciones sociales hasta adquirir una configuración peculiar; más aún, dentro del propio presidencialismo latinoamericano, pueden encontrarse variantes que derivan en cierto modo de la aplicación de este sistema." (p. 69).

Encontramos interesante mención de los ensayos parlamentarios efectuados en Chile y Brasil, y de la inserción de algunas de sus instituciones típicas, como el voto parlamentario de censura al gobierno, en otros países. Aunque el parlamentarismo no logró imponerse, dejó en todo caso una importante herencia en el Derecho Constitucional Latinoamericano. Un fenómeno aislado lo constituye la experiencia del ejecutivo colegiado en Uruguay, inspirado en el modelo suizo, que tuvo gran éxito mientras prosperó la economía del país.

Cuba, "el último país latinoamericano en liberarse de la dominación española y el primero en llevar a cabo la revolución socialista", en decir del doctor Valencia Carmona, plantea una moderna estructura de Estado que se esmera en construir un sistema propio, adecuado a la idiosincrasia del pueblo isleño.

Aparecen como rasgos característicos del ejecutivo: marcado carácter unipersonal, la presencia de algunos resabios parlamentarios meramente formales, la supremacía constitucional del ejecutivo sobre los demás órganos del Estado, mecanismos constitucionales anticaudillistas (no reelec-

ción, por ejemplo), un vasto crecimiento administrativo, un papel de promotor del desarrollo, puesto que, en general, está ampliamente facultado para dirigir la intervención estatal en la economía.

Se destacan las siguientes tendencias del presidencialismo en nuestra época: ocaso de las dictaduras oligárquicas, predominancia de las dictaduras militares, aparición de regímenes populistas como una respuesta de coyuntura, irregularidad de los regímenes democráticos.

En el capítulo quinto, relativo a la estructura constitucional y atribuciones del ejecutivo, se sostiene que en el orden constitucional ha venido librándose una lucha histórica fundamental entre dos tesis opuestas: el ejecutivo fuerte y el ejecutivo débil. La primera, "concepción generalmente propiciada por el gobernante autoritario, ha tenido los siguientes rasgos: mandato presidencial prolongado, generosa esfera de atribuciones y escuetas obligaciones, amplia potestad de nombramiento, facultades extraordinarias vagas e imprecisas, sujeción del legislativo y del judicial. La tesis del ejecutivo débil, que se pone en vigor durante los cortos intervalos de anarquía o democratización, se integra por los rasgos opuestos: breve mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula de la no reelección, incorporación y utilización de algunos matices parlamentarios, aumento del control político por parte del legislativo y del judicial hacia los actos del ejecutivo" (p. 94).

Nuestra historia política registra, en efecto, periódicas rupturas institucionales en que se han puesto en práctica, alternativamente, estas dos concepciones extremas del poder ejecutivo. Propone el autor para solucionar esta contradicción: "Hoy como ayer el ejecutivo continúa siendo punto medular de reflexión para el constitucionalismo latinoamericano, que por fortuna ya comprendió que la situación a este problema no está en un afán purista al modelo original, sino en aprovechar la valiosa experiencia que nos ha dejado una lucha sempiterna por controlar los excesos del ejecutivo, sin desmedro de su eficacia como agente de cambio, en otras palabras, se sugiere un modelo constitucional acorde a la realidad latinoamericana... Se trata, en suma, de superar la querrela tradicional entre ejecutivo fuerte y ejecutivo débil, mediante una fórmula que recoja lo mejor de ambas tesis. Se demanda un ejecutivo enérgico, dotado de una amplia esfera de acción, que pueda realizar reformas sociales en un universo problemático, pero al propio tiempo que tenga límites a su actividad, que los controles operen y lo ciñan siempre a la vía de la legalidad" (p. 96).

La elección y sucesión presidenciales, el problema de la reelección, las atribuciones administrativas, los actos de gobierno, las atribuciones de carácter legislativo y las facultades relacionadas con la jurisdicción, son temas que analiza el autor con un método rigurosamente comparativo, de lo cual dan fe las abundantes referencias a disposiciones constitucionales con que ilustra cada una de sus afirmaciones.

La concentración de importantes facultades en cabeza del ejecutivo, que le aseguran una indiscutible supremacía, es la constante a nivel continental, frecuentemente con grave riesgo para los principios democráticos, las libertades, la legalidad. En el aspecto administrativo, el presidente

goza de amplia potestad de nombramiento, controla los mecanismos neurálgicos de las finanzas públicas y determina las políticas en el dominio económico y social.

Llama la atención el excesivo crecimiento que se ha registrado en el ámbito de los actos de gobierno, tema de permanente interés doctrinario y político. Los actos del príncipe, como también se les ha denominado, son el reducto que permanece invulnerable a cualquier control legal, y por tanto le aseguran al responsable de ellos absoluta impunidad. Si bien no podría prescindirse totalmente de ellos en los casos de más extrema gravedad para el Estado, su hipertrofia es una amenaza seria al estado de derecho, por constituir muro insalvable para la legalidad.

Las facultades para reglamentar las leyes y, en algunos casos hasta normas constitucionales, la delegación de facultades legislativas, las facultades extraordinarias para legislar ante situaciones de excepción o de emergencia y otras atribuciones semejantes, le han permitido al ejecutivo latinoamericano convertirse en el primer legislador.

La incertidumbre a que se han visto sometidos los derechos humanos no ha sido menos reforzada por la marcada influencia institucional que en Latinoamérica tiene el ejecutivo sobre la actividad jurisdiccional.

El último capítulo de la obra que comentamos describe el contexto geográfico, social y económico de Latinoamérica, mosaico de profundos problemas frente al cual el ejecutivo se ve obligado a formular indispensables y fundamentales políticas. Las dificultades de integración nacional por la diversidad de grupos étnicos, la discriminación racial, la explosión demográfica, el éxodo rural a las ciudades, las enormes desigualdades, el atraso económico y la dependencia económica y política, desafían permanentemente a las instituciones y a la capacidad de los pueblos para darles una solución adecuada y pronta.

Las fuerzas armadas y la Iglesia han jugado tradicionalmente un papel de gran importancia, junto a los partidos políticos, en la orientación del Estado, y son las instituciones más estrechamente relacionadas con el ejecutivo, al cual han moldeado, en buena parte, para darle su actual conformación. Complementa esta visión sobre los factores reales de poder una explicación del papel que juegan las clases sociales y los grupos de presión, cuya dinámica el ejecutivo está imposibilitado de desatender, y donde reside, en última instancia, la potencialidad de nuestros pueblos para forjarse una fisonomía propia.

En suma, el doctor Salvador Valencia Carmona, con su obra, rescata e integra valiosos elementos dispersos de la experiencia política latinoamericana, y nos confirma, contra lo que pudiera parecer, en la vocación democrática de estos países, precursores en la senda de la libertad.

"El Poder Ejecutivo Latinoamericano", que apareja la amenidad y la seriedad científica y consulta una muy completa bibliografía, es una obra altamente recomendable para los universitarios en general y, en particular, para los especialistas en asuntos latinoamericanos, quienes encontrarán en ella una contribución de indudable importancia para dicha disciplina.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA