

# El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa\*

PEDRO FERNÁNDEZ BARBADILLO\*\*

## Sumilla

- I. Consideraciones previas sobre los sistemas políticos: una reflexión genérica
- II. La figura del presidente en América del Norte y América del Sur
- III. La no reelección como característica constitucional
- IV. Los regímenes semipresidenciales: Francia y Rusia
- V. Peculiaridades de la inelegibilidad: expresidentes y familiares
- VI. Conclusiones

## I. Consideraciones previas sobre los sistemas políticos: una reflexión genérica

La victoria militar del bando aliado en la Segunda Guerra Mundial consolidó la democracia como forma de gobierno en Europa occidental, en el área atlántica y en la cuenca asiática del Pacífico. La victoria política y económica del bando capitalista sobre el bloque del socialismo real en 1989 la extendió a Europa oriental y al resto del continente americano. La democracia, entendida como el sistema político que permite a los pueblos la elección y remoción de sus gobernantes mediante elecciones libres y competitivas, reina en el mundo y no tiene rival en el terreno de la legitimidad, salvo grupos que proponen un sistema distinto, como los islamistas radicales que pretenden la instauración del califato.

Hoy son imposibles las críticas al parlamentarismo que escribió el jurista alemán Carl Schmitt en «Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual»<sup>1</sup>, tan brillantes como destructivas. De las realizadas por los teóricos

---

\* Este trabajo constituye uno de los capítulos de la tesis doctoral, inédita, titulada *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos, Iberoamérica y Europa*, sustentada en la Facultad de Derecho de la Universidad San Pablo CEU (Madrid, junio de 2012).

\*\* Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto [pefbarbadillo@telefonica.net](mailto:pefbarbadillo@telefonica.net).

<sup>1</sup> Schmitt, Carl. *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Madrid: Tecnos, 2008, con interesante estudio preliminar de Manuel Aragón Reyes. El jurista alemán sostenía que el parlamentarismo como forma de gobierno conduce al gobierno del Parlamento,

marxistas, enterrados bajo escombros y pecios de barcos varados en un desierto que antes fue un lago, ya nadie se acuerda, ignoradas incluso por sus viejos discípulos. La democracia y las elecciones son aceptadas de manera casi unánime en Europa y América como dogmas políticos. Los partidos que se presentan como nuevos, diferentes, antipolíticos o antisistema no pretenden suprimir los parlamentos ni los demás partidos, sino buscar acomodo en lo que en Italia se denominó «arco constitucional» y participar en el gobierno<sup>2</sup>. El catedrático Stanley G. Payne, estudioso de los movimientos fascistas europeos, asegura que estos no volverán:

El fascismo fue, históricamente, un «fenómeno de época» de la Europa de entreguerras, que no se adaptaba en sus formas clásicas a la próspera, secular, semi igualitaria y social-democrática Europa Occidental de la posguerra. [...] El fascismo histórico no puede resurgir bajo ninguna forma significativa ahora o en el siglo XXI. Por tanto, hay poca necesidad de preocuparse sobre el fascismo *sensu strictu*, aparte de ciertos elementos perturbadores o un ocasional acto de terrorismo<sup>3</sup>.

lo que contradice la división de poderes, o a la imposibilidad de gobierno. En cuanto a forma de Estado, Schmitt aseguraba que el parlamentarismo era imposible debido al sufragio universal. La democracia, según él, requiere «homogeneidad», que solo era posible cuando votaba, a través del sufragio censitario, la burguesía. El sufragio universal acarrea la «heterogeneidad» y en las elecciones que se celebran con él se disputa el control del Parlamento por una clase u otra. La ley es la imposición de unos (partidos políticos, intereses económicos) sobre otros y la democracia parlamentaria encubre la dictadura de la mayoría, que decide lo que es legal o ilegal. En esta situación, no existe representación a través de las elecciones, sino solo una especie de representación «espiritual». Para Schmitt es más auténtica la «identificación» (no elección) del pueblo con unos líderes mediante el asentimiento y una fórmula de las monarquías germánicas: la aclamación.

<sup>2</sup> Ilustra lo dicho la evolución del más importante partido neofascista europeo de la posguerra: el Movimiento Social Italiano. Se fundó en diciembre de 1946 por militantes fascistas que formaron parte de la República Social Italiana, el régimen títere establecido por el III Reich alemán en el norte de Italia. Su ideario lo componían elementos del régimen fascista, como el corporativismo económico. Posteriormente, incorporó a monárquicos y apoyó en votaciones parlamentarias a la Democracia Cristiana, aunque estaba excluido del consenso general. Durante la crisis política de los años noventa (*Tangentopoli*), el MSI, dirigido por Gianfranco Fini, se disolvió en enero de 1995 en el congreso de Fuggi y formó Alianza Nacional, en cuyos estatutos el antirracismo se elevó a principio fundamental y desapareció el corporativismo a favor del liberalismo económico. Sus parlamentarios votaron en 1994 la investidura como primer ministro de Silvio Berlusconi y este nombró ministros a varios de sus dirigentes. En 2008, Fini promovió la disolución del nuevo partido y su incorporación al Pueblo de la Libertad, el movimiento fundado por Berlusconi. Como escribió el profesor de la Universidad de Florencia Marco Tarchi en 2002, antes de que concluyese esta transformación, «los líderes del partido neofascista por excelencia se apresuran a cortar todo ligamen con todo lo que puede recordar a la opinión pública moderada su pasado extremista» (ver Tarchi, Marco. «Radicalismo de derecha y neofascismo en la Europa de posguerra». En Antón Mellón, Joan (coord.). *Orden, jerarquía y comunidad*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 273.)

<sup>3</sup> Payne, Stanley G. «Prólogo». En Xavier Casals i Meseguer. *La tentación neofascista en España*. Barcelona: Plaza y Janés, 1998, pp. 16 y 22. Tarchi, Marco. En op. cit. sostiene que en Europa ya no hay partidos de «extrema derecha neofascista», sino «partidos nacional-populistas» (p. 275).

Es cierto que ya no se cree que brote la verdad de la discusión culta y sosegada a la sombra del interés general entre los diputados de una cámara legislativa que compraron su acta mediante unos caciques, como constatable Juan Donoso Cortés<sup>4</sup>. Tampoco se cree ya en las teorías de la voluntad general y el contrato social ni en el ciudadano como ser políticamente formado y responsable que vota exclusivamente movido por un análisis frío y racional de los programas basados en su propio interés o beneficio o en el general. Y por último se rechaza sin más que las normas jurídicas vayan encajando limpiamente en una rutilante pirámide legislativa, ni que a los puestos de gobierno lleguen los mejores individuos, ni que el legislativo mantenga el monopolio de la elaboración de las leyes, excluyendo al ejecutivo, hoy el primer legislador. Las elecciones se han convertido en la única vía de que disponen los ciudadanos para sustituir a un Gobierno por otro. A su vez, los partidos políticos, los gobiernos y los medios de comunicación, instituciones antes despreciadas o minusvaloradas en la teoría política de los siglos XVIII y XIX se han convertido en fuerzas mayores que los parlamentos y los tribunales. Todo ello son lugares comunes en la Teoría Política contemporánea desde muy diferentes perspectivas ideológicas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El pensador español define a la burguesía como clase discutidora y la libertad de discusión como vía segura al error. Según él, el parlamentarismo «es el espíritu revolucionario en el Parlamento» y por eso ataca a todas las jerarquías estatales y sociales: «divide el Poder en tres Poderes y la sociedad en cien partidos». Al destruir el orden querido por Dios (reconocimiento de la divinidad como fuente de todo poder y de legislación, unidad, monarquía cristiana, etcétera), el parlamentarismo y la clase que lo ha convertido en su sistema político, la burguesía, traen el caos; al dejar a las sociedades sin gobiernos y conmocionada por la envidia y la demagogia, provocan la aparición de fuerzas que toman el poder mediante la revolución o la dictadura. Para Donoso el más perfecto de todos los gobiernos fue la monarquía hereditaria cristiana, donde el poder «era uno perpetuo y limitado» y donde las asambleas «no fueron nunca un poder». La crítica de Donoso tiene un carácter más religioso que la de Schmitt, pero este fue uno de los reivindicadores de la obra del español (ver Schmitt, Carl. *Interpretación europea de Donoso Cortés*. Madrid: Rialp, 1953, en el que Schmitt recogió varios ensayos que dedicó a Donoso). Las citas de esta nota están tomadas de la carta al director de la *Reviste des Deux Mondes* (ver Donoso Cortés, Juan. *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo. Otros escritos*. Barcelona: Planeta, 1985). Para completar la interpretación política y religiosa de Donoso Cortés, crítica con la elaborada por Schmitt, consúltese a Díez del Corral, Luis. «Donoso Cortés, doctrinario. La Constitución de 1845». En *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 549-588. Para Díez del Corral, la «decisión» propugnada por Donoso «no es la construcción de un orden determinado por el imperio de la voluntad [humana], sino la adhesión al «orden» [divino]».

<sup>5</sup> Véanse la *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza, 1988, de Giovanni Sartori; *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986, de Manuel García Pelayo y *La partitocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977, de Gonzalo Fernández de la Mora, entre otros muchos. Podemos mencionar diversos ejemplos del ámbito geográfico que nos ocupa. Así, desde que en 1934, la Constitución de Uruguay incluyó a los partidos políticos, las normas fundamentales de los demás países han incorporado en su parte dogmática a los partidos, como uno de los derechos de los ciudadanos a formarlos

Los teóricos de ayer han sido reemplazados por analistas de la *res publica* que, como técnicos cualificados, no tratan de desmontar completamente la máquina construida y puesta en marcha desde el siglo XVIII, sino de mantenerla en marcha y eliminar los traqueteos y balanceos. Como ha constatado el sociólogo Juan José Linz:

A pesar de que los políticos son objeto de una crítica constante, acertada o incorrecta, incluyendo la que hacen sus propios votantes, la idea de que la minoría elegida tiene derecho a gobernar como resultado del proceso democrático está menos cuestionada que en el pasado<sup>6</sup>.

Hace más de veinte años, el pensador y filósofo Karl Popper causó una conmoción cuando en un ensayo redujo las formas de gobierno a solo dos en función de su posibilidad de remoción pacífica o violenta:

Propiamente, solo hay dos formas de gobierno: aquellas en las que es posible deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre por medio de una votación y aquellas en las que eso no es posible. Ésa, y no la cuestión de cuál es la designación correcta de esa forma de gobierno, es la cuestión verdaderamente importante. Normalmente a la primera forma se la denomina democracia y a la segunda dictadura o tiranía. Pero en este momento no se trata de debatir palabras (como DDR [República Democrática Alemana]). Lo decisivo es únicamente la «destituibilidad» del gobierno sin derramamiento de sangre.

Hay procedimientos distintos para llevar a cabo esa «destituibilidad». El procedimiento mejor es el de la votación: unas nuevas elecciones o un voto de censura en un parlamento elegido democráticamente pueden derribar a un gobierno. Eso es lo realmente importante.

Es, por consiguiente, falso poner el énfasis (tal y como se hizo desde Platón hasta Marx, y como se ha seguido haciendo posteriormente) sobre la pregunta: «¿Quién

---

y agruparse en ellos. La Constitución hondureña de 1957 (artículos 41-44) les obligaba a organizarse de acuerdo a principios democráticos y republicanos. La Constitución mexicana, desde la reforma de 1977, los considera (artículo 41) «entidades de interés público» y la argentina (artículo 38) «instituciones fundamentales del sistema democrático». La de El Salvador (artículo 151) incluye entre las exigencias a todo candidato a la presidencia la de «estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente». La venezolana, en cambio, no los menciona (artículo 67) más que como «organizaciones con fines políticos». La paraguaya (artículos 197 y 235) prohíbe a los propietarios de medios de comunicación ser candidatos a presidente, vicepresidente, diputado y senador. Ver Zovatto, Daniel. «Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada». En *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM, 2006. El ensayo se puede descargar en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2144/6.pdf>.

<sup>6</sup> Linz, Juan José. «Los partidos en la política democrática». En *Obras escogidas. Vol. 4. Democracias, quiebras, transiciones y retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 694.

debe gobernar? ¿El pueblo (la plebe) o los mejores? ¿Los (bondadosos) trabajadores o los (malvados) capitalistas? ¿La mayoría o la minoría? ¿El partido de izquierdas, el partido de derechas o el partido de centro?». Todas esas preguntas están planteadas de una forma equivocada. Pues, mientras sea posible deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre, la cuestión realmente importante no es quién gobierna<sup>7</sup>.

Se puede calificar de cinismo, desencanto, indiferencia, pesimismo, pero tal vez es simplemente experiencia. Popper, nacido en Viena en 1902 en una familia judía, atravesó el siglo xx íntegro: la Gran Guerra, el despedazamiento del Imperio austro-húngaro, el auge del marxismo-leninismo y del nacional-socialismo germano, la persecución racial e ideológica, la huida al exilio, la Segunda Guerra Mundial, la expansión de las ideas socialistas, la Guerra Fría, el derrumbe de la Unión Soviética y del bloque del socialismo real... De su larga vida dedujo que solo hay dos formas de gobierno: las que permiten a sus ciudadanos cambiar el Gobierno mediante el voto y las que no.

La afirmación de Popper no era una novedad absoluta; esta radicaba en la autoridad de quien la expresaba y en la rotundidad con que lo hacía. En «Teoría de la Constitución» de Karl Loewenstein encontramos esta definición:

El gobierno autocrático está caracterizado por la ausencia de cualquier tipo de técnicas por las cuales se pudiese hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder; la revolución es aquí la última ratio<sup>8</sup>.

En este sentido, se puede traer a colación la reflexión del catedrático Alfonso Fernández-Miranda Campoamor sobre el sistema electoral español, que se puede aplicar a todo el sistema político:

Hay una cierta incompreensión de la esencia de la democracia, que no descansa en una jacobina igualdad matemática, sino en el consenso más amplio posible sobre las reglas de juego para la legítima conquista del poder<sup>9</sup>.

Los pensadores del «republicanismo cívico», de moda en España durante los años de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, insistían tanto en las ideas de su escuela como en la técnica para llevarlas a cabo. Así, Félix Ovejero llega a escribir:

---

<sup>7</sup> Popper, Karl. «Apuntes a la teoría de la democracia». *El País*, 8-8-1987. El artículo se puede leer en [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Apuntes/teoria/democracia/elpepiopi/19870808/elpepiopi\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Apuntes/teoria/democracia/elpepiopi/19870808/elpepiopi_8/Tes). Como es notorio, el autor apunta a ciertas tesis expuestas en su célebre *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2010.

<sup>8</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986, p. 72.

<sup>9</sup> Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. «Reflexiones sobre una improbable reforma electoral del Congreso de los Diputados». *Revista de Derecho Político*, 74 (enero-abril 2009), p. 29, Madrid: UNED.

«Para el republicanismo, muy sumariamente, la democracia no deriva en tiranía cuando es el resultado de un proceso deliberativo que solo es realmente correcto cuando se asegura la máxima participación, que, a su vez, requiere de la virtud ciudadana», y esta consiste en «ciudadanos interesados en los asuntos públicos»<sup>10</sup>. Obtenida la participación de esos ciudadanos conscientes en un proceso deliberativo, nace la libertad: «Una democracia de esa naturaleza —deliberativa— asegura una ley justa, que es la que hace posible la libertad, el valor más importante para el republicanismo»<sup>11</sup>.

Semejantes afirmaciones sobre la bondad de la discusión y el orden del día en una asamblea como condiciones de las que nace la ley justa producen hoy en muchos sectores un notable escepticismo, tanto como las palabras que escribió el filósofo Julián Marías, meses antes de las elecciones generales de 1977:

Parece que se va a votar según listas de partidos o coaliciones electorales; es decir, que el voto va a ir primariamente a organizaciones políticas, solo secundariamente a hombres individuales con nombre y apellido, con historia, proyectos y fisonomía moral. Esto impone a los partidos una pesada obligación: la exigencia moral, intelectual y política al seleccionar sus candidatos<sup>12</sup>.

La crisis económica que está golpeando Europa y Norteamérica desde 2008 (no así otras áreas del planeta) ha revitalizado las críticas a las reglas aplicadas hasta ahora en las finanzas y también en la política, en tanto en cuanto los gobernantes parecen sometidos a unos dueños invisibles y omnipotentes denominados en abstracto los «mercados». En España, el movimiento que se ha dado en llamar Democracia Real Ya ha puesto en circulación un eslogan llamativo en relación con los políticos: «No nos representan»<sup>13</sup>. ¿Qué medidas proponen sus miembros? No un nuevo sistema político, sino reformas de este, como el aumento de la proporcionalidad

---

<sup>10</sup> Ovejero Lucas, Félix. *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Buenos Aires: Katz Editores, 2008, p. 15.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Una visión crítica de esta corriente, en *La ilusión republicana: ideales y mitos*. Madrid: Tecnos, 2008, de María José Villaverde Rico.

<sup>12</sup> Marías, Julián. «La 'noluntad' nacional». *El País*, 27-2-1977. Se puede consultar en: [http://www.elpais.com/articulo/opinion/noluntad/nacional/elpepiopi/19770227elpepiopi\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/noluntad/nacional/elpepiopi/19770227elpepiopi_5/Tes). Marías escribió antes de las primeras elecciones democráticas y que doce años más tarde confesaba su preocupación por el estado de los partidos. Ver Marías, Julián. «Ante las no muy próximas elecciones», *ABC*, 10-3-1989. <http://hemeroteca.abcdesevilla.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1989/03/10/003.html>.

<sup>13</sup> Al autor le llama la atención que tal eslogan, bandera de un proceso de deslegitimación de la representación democrática en España por parte de una izquierda extraparlamentaria, haya aflorado a mediados de mayo de 2011, en vísperas de una derrota electoral del PSOE que prosiguió en noviembre.

y el establecimiento de una circunscripción nacional en la ley electoral, el referéndum vinculante, la supresión del Senado, la abolición de la monarquía, el porcentaje del déficit público o la dación en pago para la cancelación de los préstamos con garantía hipotecaria. Ya no se trata de la creación del «hombre nuevo», según el modelo marxista, o la consecución de la libertad personal frente a un poder considerado como tiránico o injusto. No se aspira al paraíso futuro, sino al bienestar presente, la defensa del cuestionado Estado de bienestar.

El ex primer ministro británico Tony Blair (1997-2007) expone en sus memorias un asunto de gran importancia para lo que se ha denominado «gobernanza»: la aptitud de los parlamentarios y ministros.

El problema de la actual generación de diputados no tiene nada que ver en absoluto con su carácter. En conjunto, en mi experiencia, de cualquier partido, son personas con un buen espíritu de servicio público. El problema es su falta de experiencia de la vida real, el enorme estrechamiento del colectivo de personas con talento para la representación política, y la naturaleza obsesiva de la actividad requerida para afrontar el resbaladizo terreno de la política de hoy día. [...] la mayoría de los diputados actualmente llegan a la política desde la universidad, se convierten en investigadores o trabajan para los partidos políticos, son elegidos, entran en el Parlamento, e, independientemente de sus capacidades, no tienen experiencia alguna de la vida fuera de la política. [...] hoy día los mejores ministros a menudo están en la Cámara de los Lores. El colectivo genético de los ministros y diputados en la actualidad es preocupantemente restringido. Si eso sigue así, no pasará mucho tiempo antes de que tengamos que plantearnos si los ministros realmente tienen que escogerse entre los diputados o los lores. La gente está preocupadamente poco preparada para lo que significa dirigir un gran ministerio, y eso se nota. [...] Un buen político puede sobrevivir siendo un pésimo gestor, pero a un buen gestor le resultará difícil sobrevivir siendo un pésimo político<sup>14</sup>.

El expresidente del Gobierno español Leopoldo Calvo Sotelo (febrero de 1981-diciembre de 1982) contó en sus memorias las deficiencias de muchos ministros en asuntos económicos y empresariales, en una época en la que se da por sentado que la formación y la enseñanza eran de mejor calidad:

Preocupado por la ignorancia de muchos Ministros en materia microeconómica(,) propuso un día al presidente Suárez un divertimento útil: que repartiera a todos en un Consejo el balance sintético de una empresa industrial, y que recabara de cada Ministro, tras un breve tiempo de examen, su opinión sobre la situación real de la empresa.

---

<sup>14</sup> Blair, Tony. *Memorias*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2010, pp. 935-936.

Suárez rechazó riéndose mi sugerencia, que a él mismo le hubiera puesto en dificultad; creo que no más de un par de Ministros hubiera aprobado el examen<sup>15</sup>.

Y el excanciller alemán Gerhard Schröder (1998-2005) medita sobre la falta de jóvenes en los partidos políticos:

[...] es evidente que todos los partidos se encuentran en una fase crítica parecida. El envejecimiento es el mayor problema. El rejuvenecimiento en los partidos es muy lento y probablemente no aumente la velocidad a causa del cambio demográfico. No podemos llamarnos a engaño: los jóvenes, a diferencia de cuando yo lo era, no se sienten fuertemente atraídos por la política en general. Su compromiso parece más bien temporal y monotemático. Para asociarlos en mayor número a los partidos políticos y despertar su interés en el trabajo político hace falta también una renovación y una apertura de la vida interna de los partidos. [...] La democracia necesita participación, y ahora está disminuyendo dramáticamente<sup>16</sup>.

Es decir, Blair se preocupa de la formación de los parlamentarios y de que dispongan de las habilidades para gestionar un Ministerio o un departamento con un presupuesto público y Schröder lo hace de la falta de atractivo de los partidos y la política para los jóvenes; pero ninguno pone en duda los principios del parlamentarismo, ni la dependencia de los diputados respecto a sus electores, ni la validez de las elecciones para construir Gobiernos.

De la misma manera, los debates entre partidarios del parlamentarismo y del presidencialismo y dentro de este entre los defensores y los adversarios de la reelección presidencial, pocas veces se refieren a cuestiones doctrinales, como en los debates de las asambleas constituyentes de Francia y Estados Unidos en el siglo XIX; por el contrario, giran casi exclusivamente sobre la funcionalidad y los antecedentes de uno u otro sistema para el mantenimiento de la paz interna, la estabilidad institucional o la consecución del desarrollo socioeconómico; los periodos de duración de las legislaturas y las presidencias; o la conveniencia de las segundas vueltas electorales para la elección del presidente. Porque, ¿qué es más democrático para elegir a un jefe de Estado con una panoplia de poderes constitucionales?; ¿el requisito de más de la mitad de los votos válidos (o emitidos) o el de la mayor minoría?; ¿una vuelta electoral o dos?; ¿una elección de segundo grado mediante un colegio electoral o una votación universal y directa del cuerpo electoral?; ¿un único mandato, dos o los que el pueblo decida en elecciones libres?; ¿multipartidismo o bipartidismo?; ¿circunscripción uninominal o plurinominal?; ¿listas cerradas o abiertas? Al final,

<sup>15</sup> Calvo Sotelo, Leopoldo. *Memoria viva de la Transición*. Barcelona: Plaza y Janés, 1990, p. 164.

<sup>16</sup> Schröder, Gerhard. *Decisiones. Mi vida en la política*. Madrid: Foca, 2007, pp. 479-480.



los estadísticos y los sociólogos parecen haber tomado el lugar de los ideólogos, los juristas y los politólogos. De modo que llegamos a exposiciones sobre la relación entre el presidencialismo y el subdesarrollo o el parlamentarismo y los golpes de Estado, que es como discutir sobre la mejor fórmula electoral para asegurar la distribución de escaños de una cámara legislativa en un sistema de representación proporcional. Un doctrinario diría que hacemos porcentajes con decimales porque hemos perdido la voluntad, pero en democracia los ojos miran a las urnas y la televisión, no a las estrellas ni al amanecer. Como ha escrito el ya citado Juan José Linz:

Para los regímenes revolucionarios no democráticos, el presente (y, en algunos ellos, también el futuro) está claramente definido como la ruptura con el pasado, que se presenta como un periodo de opresión, decadencia o caos, o con aversión, con la excepción de algún pasado originario casi utópico. El proceso democrático, una vez institucionalizado y consolidado, no permite una dicotomización tan clara, dramática e ideológicamente cargada del pasado y del presente. El pasado es el segmento más reciente (o la suma de segmentos continuos) en el cual el partido en el poder ha realizado una política positiva o, para los oponentes, negativa»<sup>17</sup>.

## II. La figura del presidente en América del Norte y América del Sur

Vamos a centrarnos ya en nuestro tema. A grandes rasgos, América es la tierra del presidencialismo y Europa del parlamentarismo<sup>18</sup>. Y es así por motivos históricos.

El politólogo francés Maurice Duverger describió el nacimiento de la democracia moderna en Europa de la siguiente manera:

En Europa, se ha establecido contra un régimen autocrático preexistente, al que la democracia progresivamente ha suplantado. Las asambleas han sido las primeras instituciones democráticas nacidas en el seno de las monarquías con la finalidad de limitarlas. Por otra parte, acrecer los poderes de los diputados era aumentar la influencia dentro del Estado del elemento democrático; restringir las prerrogativas del ejecutivo era disminuir el papel en el Estado del elemento autocrático. Se ha adoptado una costumbre, se ha creado una tradición persistiendo una vez que el mismo Gobierno se ha democratizado: la desconfianza se ha mantenido,

---

<sup>17</sup> Linz, Juan José. «Tiempo y democracia». En *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 667.

<sup>18</sup> El catedrático Mario Hernández Sánchez-Barba atribuye la cita a José María Velasco Ibarra, presidente de Ecuador en cinco ocasiones: «como ha dicho Velasco Ibarra, si Europa ha sido el campo político del parlamentarismo, América lo ha sido del presidencialismo». (Ver Hernández Sánchez-Barba, Mario. *Historia de América*, vol. 5. Granada: Alambra, 1986, p. 352.)

una vez desaparecidas las causas que la habían producido. El Ejecutivo democrático no ha podido hacer olvidar enteramente sus orígenes monárquicos. Sin embargo, el fenómeno es propio solo de Europa: los Estados Unidos no lo han conocido. Esto puede explicar que el temor a un Gobierno fuerte sea allí mucho menor<sup>19</sup>.

El parlamentarismo nació y arraigó en Europa al tener que convivir un órgano de representación popular (al principio restringido a las clases poseedoras mediante el sufragio censitario) con una monarquía de facultades menguantes. Los diferentes países del Este de Europa que han recuperado la democracia a partir de 1989 también han optado por regímenes parlamentarios, donde el Parlamento elige al Ejecutivo y puede hacerlo caer en cualquier momento; además, el primer ministro convive con un jefe de Estado con menos poderes.

Aparte, podemos añadir que en Estados Unidos el régimen presidencial, al igual que el parlamentario en Europa, surgió como una necesidad. Mientras estaban en guerra con Inglaterra, los representantes de las Trece Colonias aprobaron el 15 de noviembre de 1777 en el Segundo Congreso Continental los Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, que establecían una débil Confederación, con un ejecutivo colegiado cuyas únicas facultades se reducían a aplicar lo aprobado por al menos nueve de los trece estados y carente de órgano legislativo común. Los Artículos entraron en vigor después de su ratificación en 1781, pero los problemas de gobierno surgieron en cuanto llegaron la paz y la independencia en 1783<sup>20</sup>. La Confederación «no posibilitaba gobierno efectivo alguno»<sup>21</sup>. En varios estados, las asambleas legislativas aprobaban todo tipo de leyes, incluso contradictorias con los Artículos, sin que el ejecutivo confederal pudiese hacer nada por impedirlo; en esos estados, el ejecutivo lo encarnaban gobernadores electos por periodos de un año.

---

<sup>19</sup> Duverger, Maurice. *Francia: Parlamento o Presidencia*. Madrid: Taurus, 1963, p. 15.

<sup>20</sup> La terminación de la guerra (1776-1783) gracias a la ayuda militar de Francia y España a los rebeldes impidió, en opinión de algunos historiadores, el surgimiento del caudillismo y las revueltas militares, como ocurrió a principios del siglo XIX en la América española, donde la guerra de independencia se prolongaron alrededor de quince años. Según Paul Johnson, «Estados Unidos se salvó de esto, pero por poco. [...] Tras lo sucedido en Yorkstown, la irritación de algunos oficiales por la debilidad y la negligencia del Congreso, que había conducido al desabastecimiento de las tropas, llevó a que se presionara a Washington para que tomara el poder: exactamente el tipo de movimiento que frustraría la independencia en Latinoamérica. El coronel Lewis Nicola, un hugonote irlandés, le escribió una carta a Washington en la que le pedía que «accediera al trono». [...] Si quedaba alguna sospecha de cesarismo se disipó finalmente gracias a la prontitud y decisión con que el mismo Washington se retiró del Ejército», en diciembre de 1783. (Ver Johnson, Paul. *Estados Unidos. La historia*. Barcelona: Javier Vergara Editor, 2001, pp. 173-174.)

<sup>21</sup> En este párrafo y los dos siguientes seguimos al profesor Juan García Cotarelo en su texto «El régimen político de los Estados Unidos», capítulo de *Regímenes políticos actuales*. Tercera edición. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 538 y ss.

El congreso, nombre del ejecutivo colegial, no tenía poder para recaudar las contribuciones que le debían entregar los estados y para disponer de fondos solo tenía el recurso de la emisión de papel moneda. Los sectores económicos más perjudicados por esta arquitectura constitucional empezaron a reclamar una revisión de los Artículos; en 1782, la asamblea de Nueva York propuso a los demás estados una nueva convención; en 1784, lo hizo James Madison, futuro presidente e impulsor de la publicación *El Federalista*, editada en la ciudad de Nueva York. En 1785, «el comercio interestatal es prácticamente inexistente. La moneda confederal ha perdido todo su valor y los Estados se defienden unos de otros detrás de fuertes aranceles proteccionistas».

Antes de que el experimento político y social de los Estados Unidos fracasase, en 1787 se reunió en Filadelfia una Convención Constitucional. Esta se dividía en dos partidos: los demócrata-republicanos, partidarios de los derechos soberanos de los estados, y los federalistas, partidarios de un gobierno más centralizado y poderoso. Entre mayo y septiembre de 1787, la Convención elaboró una Constitución federal, que aprobaron solo treinta y nueve de los cincuenta y cinco delegados participantes; la nueva norma fundamental entró en vigor el 4 de marzo de 1789, después de que fuera ratificada, no sin fuertes discusiones, por las asambleas de nueve estados. La tendencia de la norma fundamental era «esencialmente antidemocrática», lo que se manifestaba no solo en que «el principio representativo que regía para los cargos electivos en la Federación y los Estados (en especial para el Presidente y los Senadores federales), remitiese a formas de elección indirecta»; solo los miembros de la Cámara de Representantes serían electos de manera directa. Otra muestra del carácter antidemocrático de la Constitución era «la separación e interdependencia de los poderes, contra la potencial irrupción de una «voluntad general» uniforme de tipo roussoniano, con la que el pueblo se sintiese identificado, legitimándose, como soberano, para un actuar ilimitado»; es decir, se pretendía impedir el gobierno omnipotente de la mayoría. La filosofía de la Constitución es «la idea de gobierno mixto de Harrington, consistente en un delicado mecanismo de intercontroles, en el que los componentes democráticos y aristocráticos se neutralizan entre sí, posibilitando así un gobierno de las leyes y no de los hombres». Además, las ratificaciones por los estados de la Constitución se caracterizaron por «procedimientos de dudosa legalidad orientados a impedir los debates en profundidad del texto propuesto».

En la Convención, los federalistas (James Madison, Alexander Hamilton y George Washington entre ellos) propugnaron un presidente unipersonal con amplios poderes para evitar la dispersión y el bloqueo de la república; sería elegido con participación popular y por un periodo corto de cuatro años, con posibilidad

de ser reelecto. Por el contrario, los demócrata-republicanos (Thomas Jefferson, Roger Sherman y Edmund Randolph fueron los principales) querían un ejecutivo débil que no pusiese en peligro la soberanía de los estados, y por ello defendieron diversas propuestas como un ejecutivo formado por un triunvirato, el consentimiento del legislativo federal para el nombramiento o la destitución de los miembros del ejecutivo, incluido el presidente, y la existencia de un consejo ejecutivo adjunto; el mandato presidencial sería de siete años de duración, sin reelección. La propuesta aprobada fue la de los federalistas: elección popular —aunque matizada con el colegio electoral—, mandato de cuatro años y reelección sin límite<sup>22</sup>.

Durante la campaña política y periodística para la ratificación de la Constitución, Hamilton, Madison y John Jay publicaron en *El Federalista* setenta y siete artículos en los que analizaban su contenido y pedían el voto favorable. Para justificar la reelección ilimitada del presidente (mismo privilegio que tenía el gobernador del estado de Nueva York), Hamilton recurrió a los siguientes argumentos<sup>23</sup>:

- 1 «[La posibilidad de reelección] es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo».
2. «La exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente». El presidente no se sentiría impulsado a proseguir su labor, si no pudiera obtener la recompensa de mantenerse en el cargo.
3. «[...] la tentación de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y, en ciertos caso, al despojo». El abandono del puesto en una fecha conocida conduciría al presidente a que «su avidez» vencería «su precaución, su vanidad o su ambición».
4. «[...] privaría a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones». Y pone el ejemplo de tener que cambiar de presidente «al estallar una guerra».

---

<sup>22</sup> La Constitución de los Estados Confederados de América, aprobada en marzo de 1861 por los representantes de siete estados rebeldes a la Unión, fijaba en su artículo 2 un mandato de seis años sin reelección para el presidente. El texto, en <http://www.law.ou.edu/ushistory/csaconstitution/article.ii.shtml>.

<sup>23</sup> Artículo publicado en *El Correo de Nueva York*, 21-3-1788. Ver Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. *El Federalista*. Segunda edición. México: FCE, 1957, pp. 307-311.

5. «[...] separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor trascendencia para el interés o la seguridad pública en determinadas crisis del Estado».
6. «[...] se convertiría en un impedimento constitucional para que la administración fuese estable. Al imponer un cambio de hombres en el puesto más elevado de la nación, obligaría a una variación de medidas. No es posible esperar, como regla general, que los hombres cambien y las medidas sigan siendo las mismas».
7. «Si la exclusión fuere perpetua, un hombre de ambiciones desordenadas» podría apelar directamente al pueblo para eliminar «una restricción tan odiosa como injustificable de sus derechos», con lo que la libertad correría mayores riesgos que en el caso de que ese hombre fuese reelegido «mediante los sufragios voluntarios de la comunidad».

El duque de La Rochefoucauld le escribió a Franklin una carta, fechada en Varennes el 12 de julio de 1788 en la que le exponía la sorpresa que le había producido la extensión de los poderes concedidos al presidente y la posibilidad de una reelección indefinida de este cuando en Francia estaban empeñados en reducir las facultades del rey y sus ministros. Franklin le contestó en otra carta fechada en Philadelphia el 22 de octubre siguiente que la Convención, en efecto, había discutido la conveniencia de limitar la reelección o de permitirla, dado que un presidente inelegible sería menos atento a las obligaciones de su cargo y los intereses del pueblo, pero que al final *«the majority were for leaving the electors free to choose whom they pleased»*. *«We are making experiments in politics»*, le reconoció al aristócrata francés<sup>24</sup>.

El presidente de la Convención, el general Washington, fue elegido por el colegio electoral en 1789 y 1793, ambas veces por unanimidad; al final de su segundo mandato, renunció presentarse a un tercero. El siguiente presidente que desempeñó dos mandatos fue Thomas Jefferson (1801-1809), demócrata-republicano, que había sido secretario de Estado de Washington entre 1789 y 1793. En los debates constitucionales había propugnado el septenio para los presidentes, pero durante sus años de gobierno se decantó por un sistema que él definió como ocho años con una renovación o un despido a la mitad. El 6 de marzo de 1805, dos días después de su segunda toma de posesión, escribió una carta en la que se declaró decidido a mantener el precedente de Washington y no presentarse para un tercer

---

<sup>24</sup> Franklin, Benjamín. *The Works of Benjamin Franklin*. Cambridge: Harvard College Library, 1894, tomo X, pp. 353-358 y 360.

mandato, y hasta se mostró partidario de una enmienda a la Constitución para limitar la reelección<sup>25</sup>.

En los años siguientes, el poder federal, compuesto por el Congreso bicameral (Senado y Cámara de Representantes), la Presidencia y el Tribunal Supremo, empezó a expandirse. El sistema se basaba en el equilibrio entre los poderes, moldeado más tarde por las enmiendas constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Las Constituciones de Iberoamérica elaboradas a principios del siglo XIX tuvieron diversas influencias, como señala el profesor mexicano Jorge Carpizo:

En términos generales, el constitucionalismo latinoamericano tuvo, en sus albores, primordialmente cuatro influencias externas en la configuración de sus instituciones: la estadounidense; la española liberal proveniente de la Constitución de Cádiz, incluyendo Brasil; el pensamiento francés, en forma principal, las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sièyes, y la de los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e, indirectamente, la inglesa, en las obras de Locke, Blackstone y otros. En algunos documentos latinoamericanos de la época se afirma que los constituyentes tuvieron como guía a la Constitución inglesa<sup>26</sup>.

Hay que tener en cuenta que a los virreinos españoles de América llegaban libros de los ilustrados europeos de teoría política desde mediados del siglo XVIII<sup>27</sup>. La Constitución de 1812 estuvo vigente varios años, hasta el punto de que parte de su contenido, tanto dogmático como orgánico (el concepto de soberanía nacional, los derechos de las personas, el régimen de la religión católica, el referendo), se adoptó posteriormente y fue una de las banderas del liberalismo latinoamericano. En las Cortes de Cádiz participaron 63 diputados de las provincias de ultramar, algunos de los cuales fueron después miembros de las asambleas constituyentes americanas.

Respecto a la influencia del constitucionalismo de Estados Unidos, Carpizo la explica de la siguiente manera:

La inspiración —no copia fiel— que las primeras Constituciones de los países recién independizados de la corona española en el continente americano recibieron

---

<sup>25</sup> «Genl. Washington set the example of voluntary retirement after 8. years. I shall follow it, and a few more precedents will oppose the obstacle of habit to anyone after a while who shall endeavor to extend his term.» El texto de la carta, en <http://www.let.rug.nl/usa/P/tj3/writings/brf/jeff167.htm>.

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge. «En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios». *Revista de Derecho Político*, 75-76 (mayo-diciembre 2009), p. 332. Madrid: UNED.

<sup>27</sup> Pérez-Marchand, Monelisa Lisa. *Dos etapas ideológicas en el México del siglo XVIII a través de los papeles de la Inquisición*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2005. Hemos conocido este libro por medio de Ullate, José Antonio. *Los españoles que no pudieron serlo*. Madrid: Libros Libres, 2009.

de Estados Unidos y que se reflejó, entre otros aspectos, en la incorporación del sistema presidencial, puede considerarse lógica por las siguientes razones:

- a) Todo parece indicar que el debate de la Convención de Filadelfia fue conocido por algunos constituyentes latinoamericanos
- b) Estados Unidos fue el primer país que alcanzó su independencia en el continente, por lo cual se le admiraba; se consideraba que su Constitución aseguraba las libertades al alejarse de gobiernos monárquicos de corte absolutista, y
- c) Los diplomáticos estadounidenses hicieron política activa a favor de la adopción de principios constitucionales similares a los suyos, lo cual se reforzó a partir de la doctrina Monroe, expuesta en 1823<sup>28</sup>.

Por su parte, el profesor argentino Alejandro Garro da su explicación, que en parte coincide con la de Carpizo. Los factores de influencia de Estados Unidos en el constitucionalismo hispanoamericano fueron:

- El carácter republicano de la forma de gobierno.
- La cercanía geográfica.
- La necesidad de dotar al presidente de amplias facultades para controlar las guerras civiles y una prolongada anarquía institucional, que no se sufrieron en Estados Unidos<sup>29</sup>.

Para confirmar este último punto, se pueden citar las palabras de Simón Bolívar, que entre 1819 y 1830 desempeñó los cargos de presidente de Venezuela, de la Gran Colombia y de Bolivia, así como los de dictador de Guayaquil y Perú:

Hemos ensayado todos los principios y todos los sistemas, y, sin embargo, ninguno ha cuajado como dicen.

La América es un caos. El Perú está preparado para mil revoluciones. En Bolivia en cinco días ha habido tres presidentes, y han matado [dos]<sup>30</sup>. En Buenos Aires, el presidente legítimo es derrotado. El pueblo tomó parte en la revolución de México y ha robado y ha matado a todo el mundo. En Guatemala sigue todo peor que antes, y en Chile lo mismo<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 334.

<sup>29</sup> Garro, Alejandro M. «Reforma constitucional en América Latina. La propuesta argentina». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27 (septiembre-diciembre de 1989), p. 140. Madrid.

<sup>30</sup> Se refiere a José Miguel de Velasco Franco, José Ramón de Loyza Pacheco y Pedro Blanco Soto, que se sucedieron en unos pocos días en diciembre de 1828. Los dos últimos fueron asesinados.

<sup>31</sup> Bolívar, Simón. *Obras completas*. Caracas: Librería Piñango, 1982, tomo III p. 236. Carta escrita el 5 de julio de 1829 en Guayaquil.

El contenido del régimen presidencial es muy distinto en ambas áreas. Es cierto que el presidente de Estados Unidos dispone de un poder impresionante (Fuerzas Armadas, presupuesto, cuerpo diplomático, economía...) como corresponde al máximo dirigente de la primera potencia mundial, pero su papel constitucional es menos elevado que el de muchos de sus pares latinoamericanos. El presidente de Estados Unidos no podría tratar al Parlamento como lo hacen, por ejemplo, los presidentes de Venezuela y Argentina; ni el Parlamento de estos países podría dejar sin presupuesto a la Administración nacional, como hizo el Congreso con el presidente Bill Clinton entre 1995 y 1996, ni imponer partidas de gasto al presidente Ronald Reagan a lo largo de sus ocho años de mandato.

El francés Alexis de Tocqueville dedicó una parte de su célebre obra *La democracia en América*<sup>32</sup> a analizar la figura del presidente, y destacó la supeditación de este al Congreso: «el Presidente, con respecto a la legislatura, representa un poder inferior y dependiente»; «en América, el Presidente no puede impedir la formulación de leyes, ni podría sustraerse a la obligación de ejecutarlas»; «el Presidente ejerce una influencia bastante grande en los asuntos del Estado, pero no los dirige». El autor francés dedicó un epígrafe de su libro a explicar que la posición del rey constitucional francés era más alta que la del presidente. También añadió que «si el poder ejecutivo es menos fuerte en América que en Francia hay que atribuir la causa a las circunstancias más que a las leyes. [...] Si la vida de la Unión estuviera constantemente amenazada, si sus intereses se vieran a diario mezclados con los de otros pueblos poderosos, se vería al poder ejecutivo crecer en la opinión por lo que de él se esperaría y por lo que ejecutaría». Y así ha ocurrido en el último siglo, pero a comienzos del siglo XIX, la presidencia de la naciente república era un poder débil.

El tratadista André Hauriou explica de la siguiente manera la arquitectura constitucional de Estados Unidos:

En realidad los Constituyentes americanos desconfiaban de todos los poderes. Habían tenido que lamentarse del Parlamento de Londres, cuyas torpezas y «leyes intolerables» habían provocado la guerra de la Independencia. Habían visto también, con muy malos ojos, las iniciativas demagógicas tomadas por las Legislaturas de los Estados particulares durante el periodo confederal. Por consiguiente, estaban llenos de reservas respecto al Legislativo. Pero desconfiaban igualmente del Poder ejecutivo, pues los gobernadores coloniales, representantes del rey, habían dejado malos recuerdos y el rey Jorge III había sido partidario de mantener por la fuerza a los colonos americanos en la obediencia británica.

---

<sup>32</sup> Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, vol. I. Madrid: Fundación Iberdrola/Alianza Editorial, 2006, pp. 215 y ss.



Por todo esto, es normal que los Constituyentes americanos han buscado el mayor equilibrio posible entre los diversos poderes, permitiendo que unos limitasen a otros. Esta es la famosa teoría de los *checks and balances*, célebre en Estados Unidos. En 1814, John Adams llega a contar hasta ocho «contrapesos» diferentes en la Constitución de 1787:

- a) Contrapesos federales: Estados particulares y Gobierno central. Legislaturas de los Estados y Senado federal.
- b) Contrapesos en la organización del sufragio: pueblo y electores secundarios; electores y representantes.
- c) Contrapesos en la organización de los poderes públicos: Cámara de Representantes y Senado; Ejecutivo y Legislativo; Senado y presidente de la República; Poder judicial y otros poderes<sup>33</sup>.

Los políticos y constitucionalistas iberoamericanos trataron de copiar este esquema, en algunas ocasiones de manera literal, trasladando por ejemplo el federalismo a sus países, como México y Colombia; pero casi siempre faltaba el espíritu de los Padres Fundadores de Estados Unidos, las reglas de comportamiento en política y la estructura social, que no conducen a la derrota y la aniquilación del adversario, sino al pacto<sup>34</sup>. En su mensaje al Congreso Constituyente de Bolivia en mayo

---

<sup>33</sup> Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 1980, pp. 504-505.

<sup>34</sup> El actual presidente de Estados Unidos Barack Obama, que fue miembro del Senado del estado de Illinois por siete años y miembro del Senado federal por más de tres, conoció varios de los contrapesos del sistema presidencial, así como la tendencia al pacto entre los representantes políticos de los dos grandes partidos. Cuando en las elecciones parlamentarias de 2002, los republicanos ganaron la mayoría en el Senado y aumentaron la que ya tenían en la Cámara de Representantes, a los demócratas solo les quedó «una estrategia que se puede resumir en una palabra»: obstruccionismo.

La Constitución no menciona el obstruccionismo. Es una regla del Senado que se remonta a tiempos del mismísimo primer Congreso. La idea básica es sencilla: puesto que todos los asuntos del Senado avanzan por consentimiento unánime, cualquier senador puede detener los procedimientos ejerciendo su derecho a que el debate continúe indefinidamente y negándose a pasar al siguiente punto del orden del día. En otras palabras, puede hablar sin parar.

La única manera de acabar con el obstruccionismo es que tres quintas partes del Senado invoquen el procedimiento de clausura.

Con el tiempo han surgido una serie de complejas reglas que han hecho que tanto el obstruccionismo como las votaciones de clausura se produzcan sin mucha fanfarria: la simple amenaza de obstruccionismo suele bastar para que el líder de la mayoría [en el Senado] preste atención y organice un voto de clausura sin que nadie tenga que pasarse la tarde durmiendo en sillones y catres.

El obstruccionismo lo emplearon senadores del Sur para mantener la segregación racial y anular las Enmiendas 14<sup>a</sup> y 15<sup>a</sup>. A las pocas semanas de inaugurar su segundo mandato (2005-2009), el presidente republicano George Bush envió al Senado para su confirmación el nombramiento de los mismos cinco juristas para otras tantas plazas en tribunales federales que ya se habían enfrentando a una táctica de obstruccionismo hacía unos meses. Los demócratas volvieron a recurrir al obstruccionismo y la mayoría republicana amenazó con «una nueva maniobra procesal que daría poder

de 1826 en que presentó el proyecto de Constitución para la nueva república, el general Simón Bolívar incluyó la presidencia vitalicia con derecho del presidente a escoger a su sucesor, y la justificó de la siguiente manera:

El presidente de la república viene a ser en nuestra constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita más que en otros un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos; los hombres y las cosas. Dadme un punto fijo, decía un antiguo, y moveré el mundo. Para Bolivia, este punto fijo es el presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden, sin tener por eso acción. Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones, y se le ha ligado las manos para que a nadie dañe.

El presidente de Bolivia participa de las facultades del Ejecutivo americano, pero con restricciones favorables al pueblo. Su duración es la de los presidentes de Haití. Yo he tomado para Bolivia el Ejecutivo de la república más democrática del mundo.

La isla de Haití, (permítaseme esta digresión) se hallaba en insurrección permanente: después de haber experimentado el imperio, el reino, la república, todos los gobiernos conocidos y algunos más, se vio forzada a ocurrir al Ilustre Petión para que la salvase. Confiaron en él, y los destinos de Haití no vacilaron más. Nombrado Petión Presidente vitalicio con facultades para elegir el sucesor, ni la muerte de este grande hombre, ni la sucesión del nuevo Presidente, han causado el menor peligro en el Estado: todo ha marchado bajo el digno Boyer, en la calma de un reino legítimo. Prueba triunfante de que un Presidente vitalicio, con derecho para elegir el sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano<sup>35</sup>.

---

al funcionario público que presidiera el Senado (probablemente el mismo vicepresidente Dick Cheney) para ignorar la opinión de cualquier parlamentario del Senado, rompiendo así doscientos años de tradición y precedentes». La crisis se evitó mediante un acuerdo de siete senadores demócratas y siete republicanos. Los primeros se comprometieron a no obstruir la confirmación de tres de los cinco jueces propuestos por el presidente Bush y los segundos aceptaron votar en contra de una moción que suprimiese el obstruccionismo; los dos grupos subrayaron su comportamiento a que no se diesen «circunstancias extraordinarias», aunque sin enunciarlas. (Ver Obama, Barack. *La audacia de la esperanza. Cómo restaurar el sueño americano*. Barcelona: Ediciones Península, 2007, pp. 80-107.) Aparte de su conocimiento práctico de las cámaras legislativas, Obama fue profesor de Derecho Constitucional durante diez años en la Universidad de Chicago.

<sup>35</sup> Así lo recuerda el «bolivariano» Hugo Chávez, presidente de Venezuela en AA. VV.: *Por ahora... Y para siempre. Documentos fundamentales de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 2000, pp. 397-398. El discurso se puede consultar en la siguiente página: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/bolivar/bolivia.asp>. También impuso la misma Constitución, con el presidente vitalicio, en Perú.

Claro que, en derecho constitucional, la forma de Estado en la que la jefatura del Estado es vitalicia y permite a su titular el nombramiento del sucesor recibe la denominación de monarquía hereditaria<sup>36</sup>.

El politólogo y pensador francés Jean-François Revel enunció de esta manera las diferencias entre el régimen presidencial original y sus copias:

Seguramente en 1958 no habría experimentado de entrada una aversión tan viva hacia el régimen presidencialista de la V República francesa si previamente no hubiera observado las infamias y los estragos del régimen mexicano. Digo «presidencialista» y no presidencial porque el verdadero régimen presidencial respeta una leal y real separación de poderes en la que ninguno puede anular ni someter a los demás. Por el contrario, el «presidencialismo» es una prepotencia tan aplastante del ejecutivo que «ejecuta» precisamente al poder legislativo y hasta al judicial. En la práctica resucita el monárquico *bon plaisir* que la revolución francesa abolió al principio. [...] Pero en la práctica la omnipotencia presidencial, en Latinoamérica confisca en gran medida las prerrogativas del Congreso. Esta transformación de la presidencia en dictadura elegida varía de unos países a otros, pero en todos es el rasgo dominante de la vida política<sup>37</sup>.

El catedrático argentino Néstor Pedro Sagüés dedica al presidencialismo los epítetos más crueles que hemos leído en la elaboración de esta tesis:

La palabra presidencialismo huele, pues, por lo común, a bajos ingresos *per cápita*. Pero además destiñe inestabilidad política. [...] El presidencialismo aparece pues en el escenario constitucional como un personaje primitivo, decadente y tal vez peligroso. A menudo cumple un papel perverso: es el villano de la película. Si —rara avis— su «performance» es eficiente, tendrá que explicar el porqué de su triunfo, y quizá pedir perdón por él. [...] En definitiva, el presidencialismo se presenta ahora como un régimen a la defensiva de dudosa legitimidad, con un fuerte complejo de inferioridad, cuando no de culpa<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Bolívar y sus partidarios consiguieron imponer la Constitución del 26 también en Perú, pero solo rigió entre el 9 de diciembre de 1826 y el 27 de enero de 1827. «Por ironía del destino, la Constitución Vitalicia, cuyo título parecía asegurarle una vida eterna, fue la de todas las peruanas la que con sus siete semanas de vigencia tuvo la más corta duración y la muerte más temprana.» (Ver Pareja Paz-Soldán, Javier. *Las Constituciones del Perú*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 158.) El primer gobernante de la Hispanoamérica independiente que se desempeñó como presidente vitalicio con nombramiento de su sucesor fue el guatemalteco Rafael Carrera, que reinó entre 1851 y 1865.

<sup>37</sup> Revel, Jean-François. *Memorias. El ladrón en la casa vacía*. Madrid: Gota a Gota, 2007, p. 243.

<sup>38</sup> Sagüés, Néstor P. «Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el 'minipremier' en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas». *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2006, tomo II, pp. 2988-2989.

Algunos autores han acuñado las expresiones de «cesarismo representativo» (Nogueira Alcalá), o «hiperpresidencialismo» (Karl Loewenstein) para describir el tipo de presidencialismo que suele ser habitual en Iberoamérica.

El antes citado Luis Sánchez Agesta<sup>39</sup> señala los siguientes resortes y prácticas institucionales del presidencialismo:

- 1) la elección plebiscitaria y los poderes ordinarios de la presidencia
- 2) la iniciativa legislativa de los presidentes y la legislación delegada o por decreto-ley
- 3) las cláusulas de poderes extraordinarios de la presidencia en estado de excepción o emergencia
- 4) la concepción del Juez como órgano de aplicación del derecho establecido
- 5) el derecho de veto parcial
- 6) la continuidad de la función presidencial de una persona mediante la reelección

El constitucionalista español añade además la siguiente diferencia entre ambos tipos de presidentes: «El presidente norteamericano había sido inicialmente un mero ejecutor de las decisiones del Congreso, mientras que los presidentes del sur eran los jefes de un partido que controlaba la asamblea». Pese a la afirmación de Sánchez Agesta, esto último no siempre ha ocurrido. Es frecuente que los presidentes no dispongan de una mayoría en el legislativo y tengan que buscar coaliciones para aprobar sus leyes y presupuestos, lo que pasa, por ejemplo, en México desde 1997, año en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y también en Brasil desde 1988. En el presidencialismo, cuando el partido del presidente tiene mayoría absoluta en el legislativo se habla de «gobierno unificado» y cuando la presidencia y el legislativo los ocupan partidos diferentes entonces se emplea el término «gobierno dividido». La condición de unificado o dividido no tiene especial incidencia en la estabilidad política: se producen derrocamientos de gobiernos en ambas circunstancias<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Sánchez Agesta, Luis. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad de Madrid, 1980, pp. 245 y ss.

<sup>40</sup> Morgenstern, Scott y Domingo, Pilar. «The Success of Presidentialism?». En Valadés, Diego y Serna, José María. *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* México: UNAM, 2000, pp. 100-105. El texto se puede descargar en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2215/8.pdf>.

Para el ya citado profesor Carpizo:

Las características esenciales de un sistema presidencial son tres:

- a) la separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo solo es nítida desde el punto de vista que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad
- b) los periodos para los cuales son electos, tanto uno como el otro, son fijos y rígidos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro, y
- c) entre esos dos poderes existen controles mutuos, que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario<sup>41</sup>.

El profesor Juan José Linz<sup>42</sup> concentra la esencia del presidencialismo en dos características:

- Tanto el presidente como el legislativo tienen legitimidad democrática, lo que produce una legitimidad democrática dual.
- Tanto el presidente como el legislativo son elegidos por un periodo fijo. El cargo de presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente.

En opinión del sociólogo Linz y del jurista Carpizo, la mayoría de las características y los problemas de los sistemas presidencialistas derivan de que ambas instituciones gozan del mismo grado de legitimidad y no controlan los periodos de la otra (es decir, el legislativo no puede hacer caer al ejecutivo y este no puede disolver al legislativo). Como explica el jurista y letrado de las Cortes Generales españolas Fernando Santaolalla, si bien «en todos los sistemas constitucionales —parlamentarios, presidencialistas, directorales— debe existir un control del poder legislativo sobre el ejecutivo, la existencia de la responsabilidad política del segundo ante el primero es, en cambio, un atributo característico y diferenciador de los parlamentarios»<sup>43</sup>. En este, el Parlamento puede derribar al Gobierno mediante mociones de censura y cuestiones de confianza, pero «en un sistema presidencialista pueden existir diversos controles entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero ninguno de ellos determina responsabilidad política del segundo ante el primero. Ambos poderes son independientes entre sí, sin que exista esa relación

---

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 332.

<sup>42</sup> Linz, Juan José. *Democracia presidencialista o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* En Juan José Linz y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, 1997, p. 32.

<sup>43</sup> Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990, p. 346. Sobre este asunto, consultar también García Fernández, Javier. *Estudios sobre el poder*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, pp. 365 y ss.

de confianza y dependencia —la responsabilidad política— propia de los sistemas parlamentarios»<sup>44</sup>.

Los ejecutivos de los sistemas presidenciales carecen de la facultad de disolución de los legislativos, «uno de los pilares fundamentales del parlamentarismo. A través suyo (sic) se consigue un cierto equilibrio entre Gobierno y Parlamento, al impedir que aquel caiga en un total sometimiento a este último, como consecuencia de sus poderes de exigir responsabilidad política»<sup>45</sup>. Dada la evolución de los sistemas parlamentarios, «la disolución puede utilizarse como medio de consultar al electorado sobre algún problema o situación determinados. Las elecciones subsiguientes sirven entonces para que la opinión pública decida el tipo de política que prefiere respecto a ese problema o situación, mandando una mayoría u otra al Parlamento»<sup>46</sup>.

En los sistemas presidenciales esta vía para resolver problemas o enfrentamientos entre las instituciones es, por lo general, inexistente.

Juan José Linz subraya en otro texto que:

En las democracias, el tiempo solo es controlable en parte por los líderes democráticamente electos; en las democracias presidenciales, no lo es (especialmente si no permite la reelección). Un presidente tiene cuatro años (reducidos por el periodo entre las elecciones y la toma de posesión de su sucesor) [...] Un sistema parlamentario introduce al menos algo de flexibilidad con la posibilidad de una moción de censura, la disolución y las elecciones anticipadas o los cambios en el liderazgo<sup>47</sup>.

Karl Loewenstein, muy influyente en la doctrina española, afirma que el presidencialismo en Iberoamérica no ha alcanzado la interdependencia por coordinación que define a su modelo:

En Iberoamérica, donde desde hace siglo y medio se experimenta con el sistema presidencialista americano, cabe decir que este no ha aportado en absoluto la continuidad constitucional y el buen gobierno que se esperaba de él. Por doquier, el presidencialismo de inspiración norteamericana ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 105-106.

<sup>47</sup> Linz, Juan José. «Tiempo y democracia». En *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 665.

<sup>48</sup> Loewenstein, Karl. *Ob. cit.*, p. 140.

Humberto Nogueira Alcalá<sup>49</sup> subraya así las diferencias entre los presidentes de América Latina y los de Estados Unidos:

En América Latina el Presidente de la República es un órgano colegislador a diferencia del Presidente de los Estados Unidos. Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el Presidente de los Estados Unidos: iniciativa de ley; iniciativa exclusiva de la ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de los Ministros de Estado; veto parcial; y delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

Un ejemplo de la diferencia entre ambos tipos de presidencialismo es la existencia del veto suspensivo parcial, que han anhelado varios gobernantes de Estados Unidos para combatir el derroche en el Presupuesto<sup>50</sup>:

La atribución de carácter legislativo más importante con que cuentan los presidentes en América Latina, este tipo de veto parcial o «*item veto*» permite al Presidente de la República eliminar o mejorar ciertos aspectos de los proyectos de ley sin mayor compromiso respecto del rechazo total de proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el desarrollo del programa presidencial. Ella otorga una mayor libertad de acción a los jefes de Estados latinoamericanos de la que dispone el Presidente de la República de Estados Unidos, el que solo puede ejercer un veto total del proyecto.

El veto presidencial (el mecanismo por el cual los presidentes rechazan o hacen observaciones a leyes o decretos aprobados por los legislativos) puede ser levantado en ambas Américas por mayorías cualificadas de las cámaras legisladoras, pero si no se consiguen, las leyes son rechazadas.

---

<sup>49</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. «El presidencialismo en la práctica política». *Nueva Sociedad*, 77 (mayo-junio 1985), p. 92.

<sup>50</sup> En sus memorias, Ronald Reagan reclamaba para el presidente de la Unión el veto parcial, que había tenido como gobernador de California. Este tipo de veto, del que gozan en total cuarenta y tres gobernadores del país, le permitía «rebajar gastos en partidas individuales a un nivel que los contribuyentes pudieran pagar» en el presupuesto que le enviaba el legislativo de California. Añadía que esas partidas consistían en «favores» de los congresistas y senadores a los «núcleos de intereses creados» que les habían dado fondos para sus campañas y eran tan injustificables que ninguno de sus 943 vetos «fue invalidado». (Ver Reagan, Ronald. *Una vida americana*. Barcelona: Plaza y Janés, 1991, pp. 350-352.) En 1996, entró en vigor una ley que concedía el veto parcial a la presidencia limitado a los impuestos y las asignaciones de gastos. Bill Clinton recurrió al veto parcial varias docenas de veces hasta que en 1998 el Tribunal Supremo anuló la ley con el argumento de que excedía de las funciones constitucionales del presidente. George W. Bush pidió varias veces al Congreso que concediese el veto parcial al presidente mediante una enmienda constitucional.

Las reformas realizadas en las Constituciones hispanoamericanas sobre las capacidades legislativas de los presidentes en el periodo entre 1978 y 2008 han reforzado estas, tal como escribe Gabriel Negretto:

La mayor parte de los cambios constitucionales ocurridos desde 1978, o bien han mantenido amplios poderes legislativos en manos de los presidentes, o bien los han incrementado, sobre todo en lo que hace a la capacidad del ejecutivo de promover cambios en la legislación<sup>51</sup>.

Pese a las apariencias y tópicos, los parlamentos hispanoamericanos no son siempre dóciles ni inoperantes. Los profesores de la Universidad de Salamanca Mercedes García Montero y Manuel Alcántara sostienen que:

Es un error considerar a todos los Parlamentos latinoamericanos como instituciones reactivas en el cumplimiento de la función legislativa. Si bien ha habido Presidentes en distintos países de la región con altas tasas de éxito legislativo como Brasil (1990-2007), Chile (1990-2008) o Panamá (1994-2004), ello no significa que no hayan tenido que negociar el órgano legislativo la aprobación de sus propuestas, y tampoco es un indicador de que el Parlamento esté «supeditado». Algunas investigaciones han evidenciado que Parlamentos como el argentino (1983-2007), el costarricense (1995-2007), el peruano (1995-2008) o el mexicano (1997-2007) han sido los promotores de la mayor parte de la legislación aprobada en los países por lo que no es del todo acertado mantener que la institución tiene un papel irrelevante sobre la actividad legislativa<sup>52</sup>.

El profesor chileno Arturo Valenzuela, otro crítico del presidencialismo, resume el fracaso de este régimen político en Iberoamérica en el hecho de que no responde a las sociedades de estos países.

El drama de Brasil y de la América hispana es que copiaron el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, su cultura política y sus divisiones de fondo son mucho más parecidos a los de Europa que a los de Estados Unidos. Los partidos políticos en América Latina son el producto de una tradición donde las pugnas han sido a menudo entre caudillos regionales y las luchas ideológicas han girado alrededor de los grandes temas de la Iglesia y Estado, burguesía y proletariado, capital y regional, mestizos

---

<sup>51</sup> Negretto, Gabriel L. «Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina». *Journal of Democracy (Spanish Version)*, 1, 1 (Spring 2009), p. 49.

<sup>52</sup> García Montero, Mercedes y Alcántara Sáez, Manuel. «El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina». En Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (eds.). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Jiménez Abad, 2011, p. 223.



e indios, etc. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, donde el presidente corre el riesgo de tener apoyo minoritario, y al ser elegido se encuentra con un Parlamento donde no tiene mayorías claras para gobernar<sup>53</sup>.

Valenzuela se fija no solo en las instituciones políticas y el equilibrio de poderes para explicar el éxito del sistema presidencial en Estados Unidos, sino en unas organizaciones despreciadas por los tratadistas hasta bien entrado el siglo xx: los partidos políticos.

En Estados Unidos, cuna del presidencialismo, ha sido el bipartidismo el que ha permitido la creación de gobiernos de mayoría, o sea gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso. Es curioso que los constituyentes de Filadelfia no previeron la importancia de los partidos. Es más, como lo releva El Federalista nº 10, tenían un fuerte prejuicio contra ellos, considerándolos facciones mezquinas que atentarían contra los intereses superiores de la nación. Pero al cabo de poco tiempo, el propio James Madison, autor de aquel texto clásico, pasó a caracterizar a los partidos como la fuente natural de la libertad, sin los cuales la democracia no podría subsistir. Existe un consenso en la ciencia política norteamericana en afirmar que el bipartidismo es el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del presidencialismo. [...]

Ahora bien, para que el partido sirva de puente entre el Ejecutivo y el Congreso, facilitando la creación de gobiernos eficientes, es necesario que el Presidente tenga mayoría en el Congreso. El dato fundamental para entender el éxito del régimen político estadounidense es que a lo largo de su historia ha generado preferentemente gobiernos de mayoría, donde el partido del Presidente ha podido conformar mayorías en ambas cámaras del poder legislativo.

[...] Entre 1897 y 1954 [...] el país tuvo gobiernos divididos solo 8 años, y solo en la segunda mitad del periodo presidencial, cuando el presidente había asentado su autoridad.

Este patrón de gobiernos mayoritarios cambia en la segunda mitad del siglo xx, cuando miembros del Partido Demócrata del sur del país persisten en votar por candidatos de su partido para conformar el Legislativo [federal] pero lo abandonan votando por republicanos para la presidencia, en señal de un claro rechazo a la evolución del partido nacional a favor de los derechos civiles de los afroamericanos.

---

<sup>53</sup> Valenzuela, Arturo. «Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina». En Felipe González Márquez (ed.). *Iberoamérica 2020: Retos ante la crisis*. Madrid: Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI, 2009, p. 399.

Efectivamente, desde 1956, el gobierno dividido pasa a ser la norma y, a juicio de muchos especialistas, habría contribuido a una crisis institucional profunda. Es el factor clave para entender la parálisis gubernamental en Estados Unidos desde [el caso] Watergate hasta el juicio político del presidente Clinton —sistema de gobierno divididos, donde la pugna por el poder se traduce en una lucha sin tregua entre instituciones del Estado en manos de adversarios políticos<sup>54</sup>.

El actual presidente de Estados Unidos y exprofesor de Derecho constitucional, Barack Obama, enuncia otro factor ajeno al Derecho que coadyuvó al funcionamiento del sistema político durante una generación: la amistad forjada entre los políticos durante la Segunda Guerra Mundial y la posguerra en el combate contra enemigos exteriores comunes:

Una de las primeras cosas que me sorprendieron al llegar a Washington fue la relativa cordialidad que existía entre los miembros mayores del Senado. [...] es una de las pocas cosas en que coinciden los comentaristas conservadores y liberales, en esa idea de que hubo un tiempo antes de la caída, una era dorada en Washington, en la que gobernara el partido que gobernara, reinaba la cortesía y el gobierno funcionaba<sup>55</sup>.

Una noche, en una recepción, empecé a hablar con un veterano de Washington que había trabajado en el Capitolio y su entorno durante casi cincuenta años. Le pregunté cuál creía que era el factor que explicaba la diferencia entre la atmósfera de entonces y la de ahora.

—Es generacional —me dijo sin dudarle un instante—. En aquellos tiempos casi todo el que tuviera algún tipo de poder en Washington había luchado en la Segunda Guerra Mundial. Puede que nos peleáramos como perros y gatos por casi todo. Procedíamos de lugares distintos, de barrios distintos, y teníamos filosofías políticas distintas. Pero la guerra hizo que todos tuviéramos algo en común. Esa experiencia compartida hizo que pudiéramos desarrollar cierto respeto y confianza. Nos ayudó a solucionar nuestras diferencias y a hacer que las cosas avanzaran.

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 397-398.

<sup>55</sup> También Tony Blair añora los mismos tiempos en el Reino Unido en que la amistad y el acuerdo reinaban por encima de la identidad partidista: [...] la sala de fumadores de la Cámara de los Comunes [...], donde en aquella época los tories y los laboristas se mezclaban alegremente, y donde durante un rato la política se tomaba un poco menos en serio. Era el lugar donde F. E. Smith y Churchill se sentaban como los dos íntimos amigos que eran, por muy duras que hubieran sido las palabras que se habían intercambiado de un lado a otro de la Cámara (y algunas eran verdaderamente muy duras). Es una pena que ese tipo de amistad hoy día sea rara, muy rara. (Ver Blair, Tony. *Ob. cit.*, pp. 69-70.)

[...] Me di cuenta, además, que una serie de peculiares circunstancias habían ayudado [a] mantener la estabilidad del consenso de gobierno del que él [su interlocutor] había formado parte: no solo la experiencia compartida de la guerra, sino también la casi unanimidad que provocó la Guerra Fría y la amenaza soviética y, quizá más importante aún, el dominio hegemónico de la economía americana durante los cincuenta y sesenta, mientras Europa y Japón estaban desenterrándose de sus escombros.

Aun así, no se puede negar que en los años después de la Segunda Guerra Mundial, la política americana estaba mucho menos ideologizada —y la afiliación a un partido tenía mucho menos significado— que ahora<sup>56</sup>.

Esa unidad se quebró en los años sesenta del siglo xx<sup>57</sup>, como añade Obama, debido a luchas políticas y culturales, como el movimiento a favor de los derechos políticos de la población negra, la revolución sexual, la guerra del Vietnam, el feminismo, etcétera.

En Iberoamérica, durante las primeras décadas de su independencia no hubo partidos, sino caudillos y próceres. Cuando estos alcanzaban el poder, impedían la formación de un partido del que saliesen rivales. Los medios para acomodarse en el poder eran el ejército y las plataformas electorales montadas para las elecciones por ciudadanos «ilustres», sin otro elemento de unión que ser la corte del presidente-rey. El tratadista mexicano Emilio Rabasa afirmó que «la creación de los partidos es una necesidad que surge de la naturaleza de las cosas; no es una invención del ingenio, sino un producto natural e inevitable de la libertad electoral; por lo mismo, inventar partidos políticos simplemente electorales para llegar por ellos a libertad de elección es pretender que la naturaleza invierta sus procedimientos, y la naturaleza no se presta a semejantes inversiones». Pero constataba con pesar que en México «hay menos posibilidad que en la República sudamericana [Chile] de formar grandes partidos de ideas, y solo se disputarían el poder los pequeños grupos de diputados reunidos alrededor de personalidades de ocasión, sin más liga que un interés individual que puede satisfacerse lo mismo por un cabecilla que por otro, con tal que sea el vencedor»<sup>58</sup>. El general Antonio Guzmán, del Partido Liberal, presidente de Venezuela en las décadas de los 70 y 80 del siglo xix, dijo lo siguiente de los conservadores: «son una minoría vencida

<sup>56</sup> Obama, Barack. Ob. cit., pp. 28-29.

<sup>57</sup> Los presidentes Ronald Reagan y Bill Clinton también sitúan la división profunda de la sociedad norteamericana en esa década. Ver Reagan, Ronald. Ob. cit., pp. 157-158 y Clinton, Bill. *Mi vida*. Barcelona: Plaza y Janés, 2004, p. 971.

<sup>58</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Madrid: Editorial América, 1917.

que debe renunciar a toda esperanza de gobernar a Venezuela, pues como partido político no debe existir con poder para impedir que el país marche sin estorbo hacia la libertad que el Partido Liberal quiere brindarle a la República por visible designio de la Providencia»<sup>59</sup>. Otro presidente, este mexicano y del siglo xx, Miguel de la Madrid (1982-1988), sostenía que en América Latina era difícil el acuerdo: «Nuestro primitivismo político llega al extremo de hacer imposible el trato aun entre partidos políticos»<sup>60</sup>. Un tercer presidente, el peruano Alberto Fujimori, declaró: «En el Perú no existen partidos políticos. [...] El poder soy yo, es verdad, pero es un poder que me fue dado por el pueblo. Yo lo represento»<sup>61</sup>. En Colombia, los enfrentamientos entre los conservadores y los liberales eran de tal magnitud que el ascenso de un candidato a la presidencia suponía un gobierno absoluto de su partido por más de una década. En los países europeos, durante el siglo xix y hasta la difusión del sufragio universal y la irrupción de las masas en política, la mayoría de los partidos fueron clubes de notables<sup>62</sup>, al igual que en Hispanoamérica, pero en Europa existían otras instituciones asentadas (las Monarquías, la Iglesia católica, los Ejércitos, los gremios económicos, la prensa) que podían frenar o atenuar el despotismo de los gobernantes<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Discurso pronunciado el 5 de julio de 1889, en el aniversario de la independencia del país.

<sup>60</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia*. Madrid: FCE/ Turner, 2004, p. 123.

<sup>61</sup> Diario *El Comercio* de Lima, 21-6-1993. Es cierto que Fujimori ya había dado su autgolpe, pero también lo es que en 1990 el sistema de partidos que comenzó a establecerse en 1978, formado por el APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida se hundió en las elecciones presidenciales y legislativas de 1990. De los cuatro presidentes que se han sucedido desde 1990 hasta la actualidad, solo uno perteneció a uno de los partidos anteriores.

<sup>62</sup> El estudioso Gonzalo Fernández de la Mora explica de la siguiente manera la consecuencia del paso de los partidos de notables a los partidos de masas: «Los partidos dejan de ser simples cauces electorales para convertirse en titulares del mando. El núcleo del poder ya no está distribuido entre los notables, sino entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más ambiciosos, han ido ocupando, en constante avance, los resortes del Estado». (Ver Fernández de la Mora, Gonzalo. Ob. cit., p. 151.)

<sup>63</sup> Sobre los partidos españoles se expresaron de la siguiente manera dos políticos que ganaron actas como diputados en los años 40 del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX. El primero de ellos, Donoso Cortés, dijo en el Congreso

No olvidemos, señores, que, aquí, cuando manda un partido no parece sino que él solo vive, y que a ninguno de los demás se le encuentra por la calle; y, sin embargo, cuando el partido vencido sube al poder, parece que lo llena todo, que lo ocupa todo, que él solo vive en España». (Ver Donoso Cortés, Juan. Ob. cit., p. 299).

Y Francesc Cambó afirmó en 1913:

«La política española está monopolizadas por dos partidos triturados y sin que el uno ni el otro tengan a su frente un caudillo. Ya no son partidos, son bandas. Ya no son caudillos, son jefes de banda». (Ver Pabón, Jesús. *Cambó. 1876-1947*. Barcelona: Alpha, 2000, p. 333.)

En otra carta escrita un mes antes de morir en el exilio y poco después del asesinato del mariscal Antonio José de Sucre, ejecutado en junio de ese año, Bolívar recapitulaba sobre su vida y el porvenir de las repúblicas que había engendrado:

Yo he mandado veinte años, y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: 1) la América es ingobernable para nosotros; 2) el que sirve a una revolución ara en el mar; 3) la única cosa que se puede hacer en América es emigrar; 4) este país caerá infaliblemente en manos de multitud desenfrenada para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles de todos los colores y razas; 5) devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos; 6) si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último periodo de la América<sup>64</sup>.

Expuestos los orígenes del sistema presidencialista en América, sus características y diferencias con el sistema parlamentario, así como sus debilidades, pasemos a tratar el estatus del presidente y el principio de reelección.

### III. La no reelección como característica constitucional

«Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección»<sup>65</sup>, que restringe el derecho de sufragio pasivo de quienes hayan desempeñado la presidencia de la república por algún título (incluido sustitutos) y hasta de sus familiares. Al analizar la Constitución argentina de 1853, que tuvo una vigencia superior al siglo, dos juristas argentinos escribieron que «la sombra de los caudillos eternizados determinó en el punto de partida, si no la debilitación del Ejecutivo, al menos la irrelegibilidad del titular»<sup>66</sup>. Y este motivo se reproduce en la mayoría de los países de Hispanoamérica.

Atendiendo al fin que se propone, que es el de evitar la perpetuación de una persona en la jefatura del Estado, también se le denomina principio de alternabilidad o alternancia, y enunciado como tal está inscrito en varias Constituciones

---

<sup>64</sup> Bolívar, Simón. Ob. cit., p. 501. La carta está fechada el 9 de noviembre de 1830, en Barranquilla. Sucre, jefe de las fuerzas independentistas en la batalla de Ayacucho, era admirado por Bolívar, quien le consideraba una especie de sucesor suyo.

<sup>65</sup> Nohlen, Dieter. «La reelección». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zoiatto (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad de Heidelberg/Instituto Federal Electora, 1998, p. 140.

<sup>66</sup> Legón, Faustino y Medrano, Samuel W. *Las Constituciones de la República Argentina*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1952, p. 173.

iberoamericanas<sup>67</sup>. La vigente en Guatemala une ambas expresiones cuando, en el artículo 136. f, al referirse a los derechos y deberes de los ciudadanos, incluye: «Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República».

En Estados Unidos la norma de la no reelección se impuso entre 1947 y 1951, pero en Iberoamérica apareció un siglo antes. Los constituyentes latinoamericanos, luego de entregar amplias facultades al jefe de Estado, buscan evitar que se transformen en dictadores vitalicios a través de la limitación en su duración de un poder preponderante. Ello se realiza a través de tres técnicas constitucionales:

- El mandato de duración limitada y fija, en el que se determinan hasta los días de celebración de las elecciones y la asunción de la presidencia.
- Los límites a la reelección del presidente (en Estados Unidos estos límites eran consuetudinarios hasta 1951).
- La acusación constitucional o destitución por parte del Legislativo (la Constitución exige normalmente para la destitución de los presidentes *quorum* muy altos, que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad).

Duverger expresa así los riesgos de la reelección:

La posibilidad de reelección del Presidente plantea un primer problema. El ejercicio del poder crea, naturalmente, un prejuicio favorable en el espíritu de los ciudadanos, a menos de un fracaso patente, difícil de medir: la reelección es siempre más fácil que la primera elección. Un jefe de Gobierno no debe aprovecharse de ello para permanecer demasiado tiempo en funciones, lo que sería enojoso desde el punto de vista democrático y malo desde el punto de vista práctico. Si la inestabilidad gubernamental es deplorable, una excesiva estabilidad también lo es. La renovación del Presidente permite cambiar de aire, de caras y de métodos: esto conviene

---

<sup>67</sup> En el artículo 9 de la de Costa Rica: «El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable». En el artículo 88 de la de El Salvador: «La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección». En el 4.2 y 3 de la de Honduras: «La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria». Y en el artículo 6 de la de Venezuela: «El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables». El constitucionalismo ecuatoriano ha sido el más constante en mantener este principio en Iberoamérica, ya que ha aparecido en las dieciocho Constituciones promulgadas en siglo y medio desde la de 1830 a la de 1998 con el enunciado «El Gobierno del Ecuador es popular, representativo, electivo, alternativo y responsable»; en la vigente, el constituyente lo eliminó.

asegurarlos regularmente. En muchos Estados de América latina toda reelección está prohibida<sup>68</sup>, lo que limita la estabilidad presidencial a cuatro o cinco años: el plazo es un poco corto. En los Estados Unidos, la enmienda 22 ha impuesto la práctica seguida por todos los Presidentes desde Washington, exceptuando a Roosevelt: no se puede ser reelegido más que una vez, lo que hace que sean ocho años la duración máxima del jefe del Gobierno. Este plazo parece razonable. Se podría discutir si conviene oponerse a la reelección inmediata (como en América latina) o prohibir el presentarse para un nuevo mandato, como en USA<sup>69</sup>.

El iuspublicista venezolano Allan Randolph Brewer-Carías subraya las diferencias entre el principio de no reelección y el principio electivo, que no solo suelen convivir, sino que, en su opinión, el primero es una condición imprescindible para que se pueda aplicar el segundo:

Este principio de la alternabilidad, como principio fundamental, se concibió históricamente para enfrentar las ansias de perpetuación en el poder, es decir, el continuismo, y evitar las ventajas en los procesos electorales de quienes ocupan cargos y a la vez puedan ser candidatos para ocupar los mismos cargos. [...] La elección es una cosa, y la necesidad de que las personas se turnen en los cargos es otra, y por ello el principio se ha reflejado siempre en el establecimiento de límites a la reelección de los funcionarios electos, lo que por lo demás es propio de los sistemas presidenciales de gobierno. [...] La alternabilidad del gobierno, por tanto, es un principio del constitucionalismo que se opone al continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona, por lo que toda previsión que permita que esto pudiera ocurrir, sería contraria al mismo<sup>70</sup>.

La tendencia contraria al no reeleccionismo o la alternabilidad se suele denominar «continuismo», aunque no por los partidarios de la perpetuación de un presidente. El continuismo, como explica Brewer-Carías, se refiere a las personas, pero en ocasiones excepcionales puede referirse a un régimen organizado en torno a un partido, como el Partido Revolucionario Institucional en México o el Partido Colorado en Paraguay, que controla de tal manera el Estado, incluyendo la manipulación de las elecciones, que todos sus candidatos a presidentes son elegidos

---

<sup>68</sup> Téngase en cuenta que Duverger escribió estas líneas a principios de los años 60 del siglo XX, cuando, como explicaremos más adelante, la prohibición de la reelección era norma de Derecho constitucional en la mayoría de las repúblicas iberoamericanas.

<sup>69</sup> Duverger, Maurice. Ob. cit., pp. 59-60.

<sup>70</sup> Brewer-Carías, Allan Randolph. «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de Derecho en Venezuela». *Revista de Derecho Político*, 75-76 (mayo-diciembre 2009), p. 311. Madrid: UNED.

una y otra vez. Linz es de la opinión de que «El llamado «continuismo» se percibe como un paso hacia la dictadura incluso si está legitimado por unas elecciones»<sup>71</sup>.

Un punto a favor de la capacidad del parlamentarismo para mantener unida a la sociedad es que la posibilidad de que un presidente de gobierno o un primer ministro en un sistema parlamentario se mantengan en el poder durante años y años causa menos rechazo al pueblo que si se trata de un presidente. Así lo constata el profesor Linz:

Una paradoja interesante de los sistemas parlamentarios radica en que la posibilidad de que una persona ocupe el cargo de jefe del gobierno a lo largo de un periodo prolongado de tiempo, durante varias legislaturas sucesivas, no genera la hostilidad que suscita la posibilidad de reelección en muchos sistemas presidenciales. En numerosos sistemas presidenciales, la reelección es anticonstitucional, en otros solo se permiten dos mandatos sucesivos y en uno (Venezuela) solo era posible la reelección tras haber estado fuera del cargo durante un mandato. La propuesta de cambio de la regla de no reelección ha generado protestas violentas, incluso disturbios, y ha sido uno de los argumentos a favor de los golpes de Estado.

¿Por qué es distinta la respuesta? En primer lugar, está el hecho de que un presidente del gobierno solo ocupe el cargo mientras su partido o la coalición que lo apoya disponga de una mayoría en el Parlamento. Además, la coalición podría desintegrarse en caso de crisis o el partido podría cuestionar su liderazgo en cualquier momento<sup>72</sup>. Ello produce una sensación psicológica de que nadie tiene garantizada a priori la permanencia en el poder por un periodo fijo de ocho o más años. El pueblo y los líderes en competencia pueden albergar la esperanza de que el candidato electo fracase y sea sustituido, algo imposible, excepto en los casos de *impeachment*, en los sistemas presidenciales. Por sí mismas, las permanencias prolongadas en el cargo no cambian la percepción psicológica del tiempo. La expectativa frustrante de que no haya cambio en ocho años no llega a surgir. Podríamos preguntarnos si la moción de censura constructiva no crea una frustración similar en algunos sistemas parlamentarios<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Linz, Juan José. Ob. cit., p. 655.

<sup>72</sup> La experiencia de Calvo Sotelo cuando su partido, la Unión de Centro Democrático, se desmembraba, ilustra los vaivenes de un ejecutivo parlamentario cuando carece de una mayoría sólida en el legislativo del que dependía: «Cuando el Ayudante [militar] de turno me saludaba de mañana con un sonoro:

«Sin novedad, presidente», pensaba yo: ¿Sin novedad y ayer hemos perdido una votación en el Congreso, y se esfuman dos nuevos tráfugas por la derecha, y el IPC del mes último se anuncia alto, y...? Pero agradecía la tranquilidad del saludo, que me ayudaba a valorar en su justa medida los disgustos de la jornada. (Calvo Sotelo, Leopoldo. Ob. cit., p. 177.)

<sup>73</sup> Linz, Juan José. Ob. cit., p. 655.



La experiencia de Calvo Sotelo ilustra la inestabilidad de un ejecutivo parlamentario cuando carece de una mayoría sólida en el legislativo del que dependía: «Cuando el Ayudante [militar] de turno me saludaba de mañana con un sonoro: Sin novedad, presidente, pensaba yo: ¿Sin novedad y ayer hemos perdido una votación en el Congreso, y se esfuman dos nuevos tránsfugas por la derecha, y el IPC del mes último se anuncia alto, y...? Pero agradecía la tranquilidad del saludo, que me ayudaba a valorar en su justa medida los disgustos de la jornada».

Una vez elegido en un régimen presidencialista, el presidente tiene grandes probabilidades de cumplir su mandato íntegro, a no ser que la muerte o la destitución por el legislativo (en el caso de que la constitución lo permita) corten su carrera.

En numerosas ocasiones, la voluntad de un presidente iberoamericano de reelegirse ha acarreado el retorcimiento de las constituciones, el sometimiento del legislativo y el judicial, una dictadura personal y una guerra civil para derrocarlo. Por otro lado, el presidencialismo no es sinónimo de estabilidad ni de respeto institucional. Por ejemplo, en Argentina, los dos presidentes no peronistas desde 1983, Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa, no concluyeron su mandato; en Honduras en 2009 el propio presidente fue acusado de vulnerar la Constitución nacional y depuesto por el resto de los poderes; y en Venezuela la presidencia se está apoderando de todas las instituciones desde 1999.

La otra característica de la historia constitucional de América Latina es el carácter efímero de las Constituciones. El último recuento hecho a finales de los años 80 por los expertos daba una cifra de 177<sup>74</sup> en los veinte países que forman la región; es decir, unas trece por república en menos de dos siglos de vida independiente. Con las nuevas Constituciones promulgadas desde entonces en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay, República Dominicana y Brasil, el número se acerca a 190. He aquí otra diferencia entre Estados Unidos e Hispanoamérica: el primer país mantiene vigente su Constitución elaborada en el siglo XVIII y la adapta a los cambios sociales mediante diversas enmiendas y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En 1984, a medida que las juntas militares establecidas en las repúblicas de Sudamérica desde los años 60 y 70 daban paso a regímenes democráticos, un estudio del doctor Linz planteó el debate sobre la mejor forma de gobierno para mantener las libertades: el presidencialismo o el parlamentarismo.

---

<sup>74</sup> Citado por Alejandro Garro en su artículo, pp. 127 y 128. Una recopilación parcial de las Constituciones vigentes en Hispanoamérica hasta 1961 aparece en el libro de Manuel Fraga Iribarne. *Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 105.

Tal como recuerda el profesor Jorge Lanzaro<sup>75</sup>, el debate «se despliega a partir del artículo señero de Juan Linz (1984)<sup>76</sup> y que pudo alcanzar una audiencia académica considerable, subrayó la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno; y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo». La difusión y el impacto de la investigación se produjo antes incluso de que se publicase. El autor español exponía estadísticas «que mostraban que la mayor parte de los golpes autoritarios de las últimas cuatro décadas sobrevinieron en países de sistema presidencial. Se afirmaba a la vez que este no resultaba el régimen más apto para enfrentar en democracia a las agendas de reforma estructural, que exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría».

Reproducimos el esquema de Linz actualizado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart<sup>77</sup>:

DEMOCRACIAS ESTABLES 1967-1992		
<i>SISTEMA PARLAMENTARIO</i>	<i>SISTEMA PRESIDENCIALISTA</i>	<i>OTROS SISTEMAS</i>
Alemania (1949)	Colombia (1958)	Finlandia (1906)
Australia (1900)	Costa Rica (1949)	Francia (1946)
Austria (1945)	Estados Unidos (1778)	Suiza (1848)
Barbados (1966)	Venezuela (1958)	
Bélgica (1831)		
Botswana (1966)		
Canada (1867)		
Dinamarca (1855)		
India (1952)		
Islandia (1874)		
Rep. Irlanda (1921)		

<sup>75</sup> Lanzaro, Jorge. «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina». En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

<sup>76</sup> El título del artículo es «*Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*». Fue una ponencia presentada al Workshop on Political Parties in the Southern Cone, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC. En una versión traducida y publicada en España, el autor contaba que el original y versiones de este habían circulado en Argentina, Chile, Brasil, Italia y Polonia y se había traducido al húngaro, el ruso y el mongol. Se encuentra en el libro *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza 1997, con el título «*Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿Qué hace la diferencia?*».

<sup>77</sup> Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. *Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal*. New York: Kellogg Institute, Working Paper 200, julio 1993.

Israel (1949)		
Italia (1946)		
Jamaica (1962)		
Japón (1946)		
Liechtenstein (1918)		
Luxemburgo (1868)		
Malta (1964)		
Noruega (1814)		
Nueva Zelanda (1852)		
Países Bajos (1848)		
Reino Unido (1832)		
Suecia (1866)		
Trinidad y Tobago (1962)		

El catedrático Alejandro Garro abunda en la misma idea de Linz:

Pero más allá de las dificultades políticas con que se enfrenta esta propuesta [ejecutivo bicéfalo], no deja de llamar la atención que, desde un punto de vista teórico y sociológico, el equilibrio institucional del país pareciera más asegurado —especialmente cuando se trata de salvar situaciones críticas— con un sistema parlamentario que presidencialista. No deja de ser significativo que la mayoría de las democracias occidentales de Europa y la comunidad británica de naciones hayan adoptado regímenes parlamentarios de gobierno, mientras que —dejando de lado el caso excepcional que presenta los Estados Unidos— aquellos países que han adoptado un fuerte régimen presidencialista, tales como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Liberia y Filipinas, no se caracterizan por un alto grado de estabilidad política<sup>78</sup>.

Y añadimos que la estabilidad en esa época de dos de los cuatro regímenes presidencialistas puestos como ejemplos de democracias estables, como Colombia y Venezuela, se ha atribuido a mecanismos extraconstitucionales, como los Acuerdos de Benidorm (1956) y Sitges (1957) que generaron el Frente Nacional, en el caso colombiano, y el Pacto de Punto Fijo (1958), en el venezolano. Pero también hay que poner en el otro platillo de la balanza que muchos de los regímenes parlamentarios elogiados por su estabilidad, como los de Alemania, Italia y Austria, introdujeron en la posguerra correcciones a los modelos originales, que en los años veinte y treinta no evitaron la irrupción del nacionalsocialismo y del fascismo.

<sup>78</sup> Garro, Alejandro M. Ob. cit., p. 144.

La tesis de Linz, abonada por la influencia de la Constitución española de 1978 en las transiciones de los países iberoamericanos, es discutida por prestigiosos constitucionalistas y científicos sociales, como los ya citados Jorge Carpizo y Dieter Nohlen. Entre los argumentos que Carpizo enuncia citamos los siguientes: el sistema parlamentario en Iberoamérica «solo existió con breves periodos y con inestabilidad»; la recuperación de la democracia se hizo con los marcos jurídicos presidenciales vigentes en el momento de la implantación de las dictaduras; y cuando el partido del presidente queda en minoría en el legislativo no se produce el control completo de las instituciones de gobierno que se da en sistemas parlamentarios como el británico y el español<sup>79</sup>. En su opinión, cualquier sistema presidencial funcionaría de maneras diferentes según se diesen estas circunstancias: el presidente y más de la mitad de los miembros del legislativo pertenecen al mismo partido; el presidente y más de la mitad de los miembros del legislativo son de partidos diferentes y opuestos; el presidente y más de la mitad de los miembros de una de sola de las cámaras del legislativo (donde este es bicameral) pertenecen al mismo partido. Por su parte, Nohlen critica la «tentación parlamentarista», que conduce a ignorar que «al comparar el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está comparando algo que, efectivamente, existe —en el presente y en el pasado— con algo que nunca existió» y, a la vez, que «hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales»<sup>80</sup>. Y como simple dato histórico tampoco puede olvidarse que las primeras dictaduras modernas fueron las dictaduras parlamentarias de Oliver Cromwell en Inglaterra (1653-1658) y de Maximilien Robespierre en Francia (1793-1794), que no solo reprimieron a los habitantes de sus países, sino que además realizaron guerras de conquista y agresión contra los países vecinos.

En los años 80, algunas de las nuevas democracias (Argentina, Uruguay, Perú y Brasil) se plantearon la introducción de elementos del régimen parlamentario, pero al final todas mantuvieron el presidencialismo tradicional, en algunos casos con matices que no han alterado en lo sustancial el poder de los presidentes. En Brasil, el parlamentarismo (y la restauración de la monarquía) fue rechazado por referéndum popular en 1993. El presidencialismo, por tanto, sigue siendo el sistema de gobierno preferido.

---

<sup>79</sup> Carpizo, Jorge. «México: ¿sistema presidencial o parlamentario?». *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1 (enero-junio 2004), pp. 17-20, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>80</sup> Nohlen, Dieter. «Presidencialismo vs. Parlamentarismo. (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos*, 74 (octubre-diciembre 1991), pp. 44 y 46. Madrid: CEPC. Una actualización de este artículo por el autor en «Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos». *Revista de Estudios Políticos*, 99 (enero-marzo 1998).

Cabe preguntarse si las reclamaciones de un sistema parlamentario o semiparlamentario provienen solo de unos sectores políticos y académicos, y no de los ciudadanos. El profesor francés Pierre Bon, al escribir sobre el cincuentenario de la V República, expresó sin ambages esta división sobre la opinión pública y la «opinión publicada»:

Claro que las instituciones de la Quinta República siguen siendo criticadas, pero en realidad menos por la opinión pública, la cual parece estar apegada a un Jefe del Estado poderoso y a cuya elección esta participa directamente, que por la clase política o los profesores de Derecho constitucional, los cuales sueñan a veces con una Sexta República, aunque estén lejos en estar de acuerdo sobre su contenido. Por un lado están los que defienden la instauración de un verdadero régimen presidencial. Y, por otro, los que aspiran a un retorno a un verdadero régimen parlamentario basado en la primacía del Jefe de Gobierno. Pero están también los que defienden, y estos constituyen la mayoría, las instituciones existentes<sup>81</sup>.

Linz desconfía no solo del presidencialismo como sistema de gobierno, sino, también, del principio de no reelección. La ventaja de la continuidad y la eficacia que puede aportar un gobernante «se pierde cuando hay un principio de no reelección [...]. Un presidente con éxito en su actuación puede no tener la oportunidad de continuar un programa político una vez terminado su mandato, puesto que el individuo no es relegido»<sup>82</sup>.

Además, el límite temporal produce que, al final del mandato o mandatos presidenciales, el Ejecutivo caiga en la parálisis, como ya mostró Thomas Jefferson en una fecha tan temprana como 1809:

Estoy tan próximo al momento de mi retiro que ya no tomo parte en los asuntos más que expresando mi opinión. Me parece justo dejar a mi sucesor la iniciativa en las medidas cuya ejecución habrá de perseguir y cuya responsabilidad tendrá que soportar<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Bon, Pierre. «La Constitución de la V República cumple cincuenta años». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85 (enero-abril de 2009), pp. 46-47. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Consultar también el número monográfico de *Cuadernos de Derecho Público*, 34-35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2008.

<sup>82</sup> Linz, Juan José. *Discurso de investidura como «doctor honoris causa»*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1992, p. 40.

<sup>83</sup> Texto de una carta de Jefferson fechada el 21 de enero de 1809. Cita tomada de Tocqueville, Alexis. Ob. cit., p. 225. Por supuesto, estos interregnos son muy breves en las monarquías o en las dictaduras. Cuando en 1603 falleció sin hijos la reina inglesa Isabel I, a las pocas horas se proclamó como sucesor al rey escocés Jacobo VI, hijo de la reina María, a la que Isabel había apresado y ordenado decapitar. En diciembre de 2011, al morir el dictador dinástico Kim Jong-il,

En otro texto, el mismo autor critica el rechazo a la reelección (de presidentes y de parlamentarios) con los siguientes argumentos:

Desde un punto de vista más práctico, la pérdida de personas que han ganado experiencia en el cargo, que probablemente serán más eficaces en los comités, para llegar a compromisos y para convencer a otros. También cabría preguntarse quién haría de la política una vocación si la oportunidad de ocupar un cargo se limitara a uno o dos mandatos. La política democrática es una actividad de aficionados, no de especialistas o tecnócratas, pero de aficionados que se convierten en profesionales en el juego político. ¿En qué medida queremos que la política sea de aficionados?

La premisa subyacente a la limitación de mandatos es que los votantes no pueden juzgar a aquellos que eligen, que ocupar un cargo constituye una ventaja injusta difícil de contrarrestar, lo que excluye la posibilidad de que los que lo ocupan tengan que rendir cuentas por sus políticas. ¿Garantiza la candidatura de alguien nuevo, de historial desconocido, una decisión más racional, informada e independiente?<sup>84</sup>.

Es decir, la no reelección supone para Linz los siguientes defectos: 1) un principio antidemocrático; 2) la pérdida de gobernantes experimentados y la introducción de aficionados<sup>85</sup>; 3) la permanente sospecha sobre el presidente (o gobernador o parlamentario) en ejercicio; y 4) el impulso al discurso de la antipolítica o la demagogia.

El profesor Valenzuela está a favor de la reelección consecutiva para los presidentes por un único mandato de cuatro años, porque «permite que el Presidente no pierda poder al comienzo de su gestión» y se decanta por «prohibir la reelección posterior de los ex presidentes»<sup>86</sup>. Estas propuestas de Valenzuela son parte de una serie de

---

el sucesor del régimen comunista de Corea del Norte fue su hijo Kim Jong-un, designado heredero en septiembre de 2010. El régimen de Corea del Norte es el único caso del mundo en el que se mezclan instituciones comunistas como el partido único, la dictadura del proletariado y el socialismo con principios monárquicos, como la sucesión familiar legítima dentro de una dinastía.

<sup>84</sup> Linz, Juan José. *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 656.

<sup>85</sup> Un ejemplo de esa mayor preparación de los gobernantes experimentados lo da el testimonio del ex primer ministro británico Tony Blair:

<sup>R</sup>esultaba extraño dimitir. Estaba en la cúspide de mis poderes, cuando no de mi poder. Sabía que era mucho mejor primer ministro en mayo de 2007 que en mayo de 1997. Seguía sintiéndome muy motivado y lleno de energía. [...] La diferencia entre el TB de 1997 y el TB de 2007 era esta: si hubiera tenido que afrontar aquella oposición a lo ancho de un espectro tan amplio en 1997, habría maniobrado para ponerme a favor del viento. Pero en 2007 ya no lo hacía. Estaba dispuesto a seguir adelante con el viento totalmente de cara si pensaba que esa era la única dirección para llegar a mi destino. (Ver Blair, Tony. Ob. cit., pp. 896 y 899.)

<sup>86</sup> Valenzuela, Arturo. Ob. cit., p. 406.

reformas al sistema presidencial para hacerlo «más ágil», entre las que están: la introducción de un sistema electoral proporcional; la eliminación de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales y la instauración de la figura del primer ministro.

Es muy significativa la opinión de Tocqueville, quien censuró la facultad de la reelección del presidente de Estados Unidos, que cuando escribió su libro era ilimitada en el tiempo. Aunque el francés reconocía que «impedir que el jefe del poder ejecutivo pueda ser reelegido parece, a primera vista, contrario a la razón», concluía que la reelección había sido un error y se decantaba por su prohibición.

Es imposible contemplar la marcha ordinaria de los asuntos públicos en los Estados Unidos, sin percibir que el deseo de ser reelegido domina los pensamientos del Presidente; que toda la política de su administración se dirige hacia ese punto; y, sobre todo, que, a medida que la crisis se aproxima, el interés individual sustituye al interés general.

Así, pues, el principio de la reelección hace más extensa y peligrosa la influencia corruptora de los gobiernos electivos. Tiende a degradar la moral política del pueblo y a reemplazar al patriotismo por la habilidad.

[...] al introducir [los constituyentes] el principio de la reelección, destruyeron en parte su obra. Han concedido al Presidente un gran poder, pero le han quitado el deseo de hacer uso de él.

Si el Presidente no fuera reelegible, no por eso sería independiente del pueblo, ya que seguiría siendo responsable ante él, pero el favor de los ciudadanos no le sería tan necesario como para plegarse en todo a sus deseos.

[...] para no privar al Estado del talento de un hombre, han hecho casi inútil ese talento<sup>87</sup>.

De la misma opinión que el profesor Linz son otros tratadistas y, sobre todo, muchos políticos. En uno de los informes<sup>88</sup> sobre la modificación de la Constitución colombiana de 1991 para permitir la reelección inmediata del presidente de la república por un periodo más, los tres senadores firmantes, junto al argumento de que esta «es una posibilidad que permitiría asegurar mayor continuidad en políticas y planes de acción y transformar las visiones cortoplacistas en el ejercicio

---

<sup>87</sup> Tocqueville, Alexis de. Ob. cit., pp. 237-239.

<sup>88</sup> Informe de Ponencia para el segundo debate al proyecto de Acto Legislativo n° 12 de 2004 en el Senado, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia, 6 de mayo de 2004*. Se puede consultar en [http://www.elabedul.net/San\\_Alejo/Reeleccion/reeleccion\\_segundo\\_debate.php](http://www.elabedul.net/San_Alejo/Reeleccion/reeleccion_segundo_debate.php).

de la política», aportan otro más, expresión del deseo de las elites de estos países en equipararse con los occidentales en estabilidad política:

La prohibición de la reelección tuvo sentido en países o en coyunturas propensas a regímenes dictatoriales o hegemónicos. La realidad de Colombia hoy permite pensar con tranquilidad que no es ese el caso del país, y que aquí existen suficientes garantías para el ejercicio libre de la política, para la participación democrática y ciudadana, y para ejercer el derecho a elegir y ser elegido. Aquí no han existido en la historia reciente esquemas tiránicos o excluyentes que ameriten mantener esa prohibición tan radical. Mientras otras naciones de Latinoamérica avanzan hacia estructuras más abiertas frente a la participación de sus ciudadanos, no se justifica que en Colombia se mantenga una medida que impide avanzar hacia una democracia más madura.

Aparece aquí la explicación de la cláusula de la no reelección como una medida de excepcionalidad, para asegurar las democracias y las instituciones republicanas. Una vez asentadas estas, la no reelección debe de decaer para permitir al pueblo, como afirma el mismo informe, «juzgar mediante el voto, a sus gobernantes» y «producir hacia el futuro nuevas actitudes de gobierno responsable y de control ciudadano»<sup>89</sup>.

Por el contrario, el jurista y profesor peruano Domingo García Belaúnde no cree que los tiempos, y las personas, hayan cambiado tanto como para suprimir o debilitar el principio de no reelección. Esto escribió en 1993, cuando el presidente Alberto Fujimori, que había cerrado el Congreso, preparaba una nueva Constitución para poderse reelegir en cuanto concluyese su periodo:

[...] la experiencia histórica peruana y latinoamericana, ha sido adversa a la reelección, porque quien quiere reelección, lo que quiere es dictadura; permanecer en el cargo. Esa ha sido nuestra historia de los últimos cien años; no hay otra cosa.

Esto lo he conversado con destacados constitucionalistas latinoamericanos y todos ellos coinciden en que la reelección inmediata en América Latina es funesta y lo demuestra la experiencia. En este continente, hemos tenido casos históricos de

<sup>89</sup> Richard Nixon, Ronald Reagan y Bill Clinton interpretaron sus reelecciones en 1972, 1984 y 1996, respectivamente, como la aprobación popular a sus Gobiernos.

The dimensions of the victory were gratifying. [...] I allowed myself only a few minutes to reflect on the past. I was confident that a new era was about to begin, and I was eager to begin it. (Ver Nixon, Richard. *The memoirs of Richard Nixon*. Londres: Sidwick & Jackson, 1978, pp. 716-717) Habíamos ganado en cuarenta y nueve Estados con el cincuenta y nueve por ciento de los votos y consideré que las elecciones habían dado la aprobación a todo cuanto había estado tratando de hacer y eran el mandato para continuar. (Ver Reagan, Ronald. *Ob. cit.*, p. 343.)

«[...] la celebración no estaba tanto marcada por una euforia ruidosa como por la genuina alegría de que nuestra nación funcionara mejor, y porque el pueblo norteamericano hubiera dado su aprobación al trabajo que yo realizaba. (Ver Clinton, Bill. *Ob. cit.*, p. 851.)



Presidentes que han estado treinta y cinco y cuarenta años en el poder, y menciono algunos al azar para no tocar casos muy cercanos: Juan Vicente Gómez en Venezuela, 35 años; Porfirio Díaz en México, 35 años; no hablemos de las dictaduras de otro estilo, tipo Castro que está en los 40 años; hasta hace poco Rafael Leonidas Trujillo, 40 años en República Dominicana; la familia Somoza 40 años en Nicaragua. En consecuencia, las estructuras mentales, la falta de cultura política, las estructuras económicas atrasadas, etc., hacen que la reelección inmediata sea funesta. Tanto así que la última vez que se planteó en 1986, en pleno auge del gobierno aprista, el partido gobernante que tenía mayoría en las Cámaras, tuvo que dar marcha atrás porque la medida era impopular.

Todos aquellos que han querido intentar la reelección desde el poder, lo que buscaban era permanecer indefinidamente.

[...] los hechos demuestran que las ambiciones políticas se desbordan. Hemos tenido dos intentonas a favor de la reelección, y si la historia tiene leyes, o por lo menos tendencias, este nuevo intento de reelección debe fracasar y será para el bien del país. Si el gobernante es bueno, que espere y retorne pasado un periodo. No tiene por qué someternos, en un país dominado por la figura del Presidente de la República, a hacer una reelección que no sabemos en qué condiciones se llevaría a cabo<sup>90</sup>.

Nos habría gustado incluir las opiniones de los pensadores que forman el denominado «republicanismo cívico» y que en España gozó de cierta popularidad debido a que el expresidente de Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero reconoció que su obra de gobierno estaba inspirada en el filósofo irlandés Philip Pettit, abanderado de la teoría de la «no-dominación», e invitó en 2007 a su maestro para que examinase la aplicación que hacía de los principios republicanos<sup>91</sup>. Sin embargo, Pettit, que en sus libros trata hasta sobre la composición de las comisiones de los órganos legislativos, no menciona la reelección de los gobernantes. De sus afirmaciones sobre los límites a los funcionarios, gobernantes y grupos de intereses parece deducirse que Pettit está a favor del principio de no reelección, pero él no llega a expresarlo de manera indubitable. Por ejemplo:

[...] la preocupación capital de los republicanos era la promoción de la libertad como no dominación.

---

<sup>90</sup> García Belaúnde, Domingo. *La Constitución y su dinámica*. Segunda edición. Lima, 2006, p. 156. Consultar en <http://www.garciabelaunde.com/biblioteca/Constitucionysudinamica.pdf>.

<sup>91</sup> De esta visita salió un libro: Pettit, Philippe. *Examen a Zapatero*. Madrid: Temas de Hoy, 2008. Y recientemente se ha publicado otro con el mismo tema: Martí, José Luis y Pettit, Philippe. *A Political Philosophy in Public Life: Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

[...] Mi argumento a favor de las restricciones constitucionales es que los instrumentos republicanos no deberían ser manipulados por quienes se hallan en el poder, y la clave de mi concepción del control democrático es la tesis de que cualquier cosa hecha por un gobierno republicano debería poder ser objeto de disputa por parte de los afectados.

[...] los poderes de que están investidos los funcionarios de cualquier régimen de derecho tienen que estar dispersos. Mientras que la condición del imperio de la ley toca al lugar y al contenido de la ley, esta condición tiene que ver con el modo de operar de la ley. [...] La concentración de funciones en manos de una persona o de un grupo verosíblemente permitiría a esta parte ejercer poder más o menos arbitrario sobre otros: significaría que podrían jugar con la ley de manera relativamente incontrolada<sup>92</sup>.

Pettit defiende como uno de los medios para limitar el poder el bicameralismo<sup>93</sup>, lo que lleva a preguntarse si países como Dinamarca, Costa Rica, Suecia, Nueva Zelanda, Portugal y Noruega, con un legislativo unicameral, son menos democráticos que Bielorrusia, Marruecos<sup>94</sup>, Sudán del Norte, Pakistán o Zimbabue, que tienen parlamentos bicamerales. Sin embargo, repetimos, la reelección del presidente no merece su atención.

Uno de los teóricos españoles del «republicanismo cívico», Félix Ovejero Lucas, profesor de la Universidad de Barcelona, parece que se pronuncia por la no reelección de los cargos electos como medio para cortar las alas al funcionario poderoso con los mismos argumentos que emplearon los demócrata-republicanos de Estados Unidos:

El republicanismo, cuando ha aceptado alguna forma de representación política, precisamente porque no ignora que «los hombres que llevan mucho tiempo en un cargo tienen tendencia a sentirse independientes y crear y perseguir intereses ajenos a quienes les nombraron», ha buscado formas de mitigar ese mayor poder a través de distintas medidas destinadas a «que no olviden la mano que allí les puso o se vuelvan sensibles a sus intereses»: control, revocación, dependencia permanente, limitación de mandato y de capacidad discrecional, etc. El representante que puede

---

<sup>92</sup> Pettit, Philippe. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1997, pp. 227, 228 y 233.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>94</sup> Sobre la falta de división de poderes y de garantías de los derechos individuales en este país, recomendamos el estudio de Ruiz Miguel, Carlos. *La «Constitución» marroquí de 2011. Análisis crítico*. Madrid: Dykinson, 2012.

ser reelegido «se convierte en un funcionario vitalicio [...] en una mala edición de un rey Polaco»<sup>95</sup>.

El politólogo alemán Dieter Nohlen afirma que tan democrática es la admisión de la reelección como su prohibición, pero que hay que tener en cuenta que la esta última fórmula fue consecuencia de circunstancias históricas que ya parecen superadas:

Por otra parte, no existe ningún parámetro de carácter teórico, es decir, no relacionado con la contingencia, para determinar en forma comparativa el valor democrático de la reelección inmediata y por una sola vez frente al de la no reelección inmediata y por una sola vez frente al de la no la reelección el Ejecutivo. El modelo estadounidense (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección. Vale considerar también que la no reelección restringe el derecho del elector de votar con libertad por candidatos de su preferencia, derecho que se limita de manera legítima solo por consideraciones funcionales a la democracia.

[...] Es importante preguntarse si la no reelección, resultado de unas circunstancias histórica, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes, cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al juego libre de las fuerzas políticas<sup>96</sup>.

Esta es, sin duda, una de las razones de que los límites a la reelección vayan cayendo en diversos países. Otra es el ansia de poder de los gobernantes: todas las reformas constitucionales realizadas en los últimos veinte años han sido promovidas por el presidente en ejercicio (la única excepción es la derogación por la Corte Suprema de Costa Rica de la ley de 1969 que impedía la reelección, instada por un recurso amparo, aunque la impulsó un expresidente, Óscar Arias), y todos los presidentes que han introducido la reelección consecutiva en sus países durante su primer mandato y se presentaron a las elecciones inmediatamente siguientes las ganaron, salvo el dominicano Hipólito Mejía, que en 2004 perdió la reelección por la que hizo cambiar la Constitución. ¿Estamos, por tanto, ante una confirmación del poder de que dispone el jefe del Estado para influir en los electores? Cabe pensar que así es. El análisis que hace el historiador español Carlos Malamud se sitúa en esta línea pesimista: «Es tal el desprecio por las leyes y las normas que lo habitual

<sup>95</sup> Ovejero, Félix. Ob. cit., pp. 140-141.

<sup>96</sup> Nohlen, Dieter. Ob. cit., p. 143.

en los últimos veinte años ha sido cambiar las reglas de juego a mitad del partido en beneficio de quien impulsa los cambios»<sup>97</sup>.

MÉTODO	PRESIDENTE	PAÍS	REELECTO
Nueva Constitución	Alberto Fujimori	Perú	Sí
Nueva Constitución	Carlos S. Menem	Argentina	Sí
Reforma	Fernando Cardoso	Brasil	Sí
Nueva Constitución	Hugo Chávez	Venezuela	Sí
Reforma	Álvaro Uribe	Colombia	Sí
Nueva Constitución	Rafael Correa	Ecuador	Sí
Nueva Constitución	Evo Morales	Bolivia	Sí
Sentencia judicial	Daniel Ortega	Nicaragua	Sí
Sentencia judicial	Abel Espriella	Costa Rica	No se presentó
Referéndum	Hipólito Mejía	R. Dominicana	No

Elaboración propia.

#### IV. Los regímenes semipresidenciales: Francia y Rusia

Creemos que esta exposición quedaría incompleta sin citar los casos de dos países de gran importancia, tanto constitucional como política, y con regímenes semipresidenciales, como son Francia y Rusia, si bien el carácter del modelo francés es irrefutablemente democrático, a diferencia del ruso.

En Francia<sup>98</sup>, el único país de Europa Occidental con un régimen semipresidencialista, la Constitución gaullista de 1958 permitió, a partir de una reforma en 1962, la elección del presidente por sufragio universal, directo y secreto por mandatos de siete años de manera ilimitada y con la exigencia de la mitad más uno de los votos en primera o segunda vuelta. El único presidente que desempeñó dos septenios fue el socialista François Mitterrand, entre 1981 y 1995. El segundo presidente de la V República, Georges Pompidou (1969-1974), tenía entre sus planes la

<sup>97</sup> Malamud, Carlos. *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Oviedo: Nóbél, 2010, p. 103.

<sup>98</sup> Para redactar los siguientes párrafos hemos consultado Pérez de Ayala, Andoni. «Revisiones constitucionales y reformas institucionales en la V República francesa». *Revista de Estudios Políticos*, 148, pp. 105-157. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, abril-junio de 2010, y Ruiz Ruiz, Juan José. «La evolución de la forma de gobierno en Francia: ¿una vía hacia un presidencialismo neoparlamentario?». *Revista de Derecho Político*, 81 (mayo-agosto 2011), pp. 199-242. Madrid: UNED. De nuevo, *Cuadernos de Derecho Público*, 34-35 (2008). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

reducción del mandato presidencial a cinco años y el 3 de abril de 1973 presentó en el Parlamento un proyecto que contenía esa propuesta; se permitía la reelección, pero las elecciones del presidente y de los parlamentarios no coincidían. Debido a dudas sobre la aprobación parlamentaria de la reforma, Pompidou la retiró; su fallecimiento antes de que concluyese siquiera su primer periodo impidió que la volviese a plantear. El septenio como el periodo de duración de los mandatos y la reelegibilidad del jefe del Estado han sido características tradicionales del presidente desde la III República, mediante la Enmienda Wallon<sup>99</sup>, y se mantuvieron durante la IV (1946-1958) y la V Repúblicas, hasta dos reformas introducidas en 2000<sup>100</sup> y 2008<sup>101</sup>. En 2000 el septenio se redujo a quinquenio; además, para evitar las cohabitaciones<sup>102</sup>, es decir, la convivencia de un presidente y un parlamento de distintos signos políticos, han acercado las fechas de su elección respectiva, siendo primera la del jefe del Estado. Esta reforma, propuesta por el primer ministro socialista Lionel Jospin, se aprobó mediante referéndum por decisión del entonces presidente Jacques Chirac, que alegó que así lo hacía porque afectaba a una institución clave del régimen constitucional. Votó solo un 30% del electorado, la cifra más baja de todas las elecciones y los referendos celebrados en la V República. Chirac desempeñó dos mandatos, como Mitterrand, pero de distinta duración: el primero (1995-2002) de siete años y el segundo (2002-2007) de cinco, doce años en total.

---

<sup>99</sup> Tres leyes constitucionales votadas en 1875 establecieron el marco constitucional de la III República francesa: la de organización de los poderes públicos, la de organización del Senado y la de relaciones entre los poderes públicos. El profesor de historia Henri Wallon, diputado en la Asamblea Nacional, propuso una enmienda sobre las características del presidente de la república que fue aprobada por un solo voto de diferencia: 353 contra 352. El texto del artículo 2 de la ley rezaba así: «*Le président de la République est élu à la pluralité des suffrages, par le Sénat et la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale. Il est élu pour sept ans. Il est rééligible*».

<sup>100</sup> Ley Constitucional 2000-964, de 2 de octubre de 2000.

<sup>101</sup> Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008, de modernización de las instituciones de la V República.

<sup>102</sup> Se han dado tres *cohabitaciones*: entre 1986-1988 y 1993-1995, un presidente socialista gobernó con una Asamblea de centro-derecha, que le impuso un primer ministro correspondiente a su ideario; y entre 1997-2002, un presidente de centro-derecha tuvo un primer ministro socialista sostenido por un parlamento de izquierdas. El profesor Philippe Nemo cree que estas «inconsistencias» del electorado francés, a las que podemos unir el pase a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2002 de Jean-Marie Le Pen, presidente del Frente Nacional, eliminando al primer ministro socialista Lionel Jospin, y el rechazo en referéndum del Tratado Constitucional Europeo en 2005, se deben a que no le interesa elegir un gobierno, sino «menear el árbol» para que caigan los gobiernos, dado que no se siente representado por ninguno de ellos y considera que el sistema de representación democrática es un caos. Ver Nemo, Philippe. «La doble oligarquía de la V República». *Cuadernos de Pensamiento Político*, 6 (abril-junio de 2005), p. 102. Madrid: Fundación Faes.

Hasta ese momento, la pérdida de poder del presidente de Francia se limitaba solo a la duración de sus periodos, ya que podía presentarse a las elecciones de manera ilimitada. En 2008, y en esta ocasión sin referéndum, una reforma aprobada por las dos cámaras del parlamento modificó la mitad de los artículos de la Constitución<sup>103</sup> y, aparte de conceder más poderes al legislativo, limitó el número de mandatos a dos consecutivos, aunque permitiendo, por lo que se deduce de su texto, más de dos mandatos alternos. Artículo 5.2: «Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos».

El único presidente de la república que ha seguido en activo después de su salida de la jefatura del Estado ha sido Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981). En los años 80 y 90 se presentó a diversos cargos de elección, como el de alcalde de Clermont-Ferrand, pero fue derrotado todas las ocasiones. Los cargos oficiales que desempeñó posteriormente, como el de presidente de la Convención Europea que redactó el Tratado constitucional, lo fueron por cooptación o negociaciones entre Estados.

El derecho de disolución ha sido otra de las características de la figura presidencial desde 1875. En la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875 relativa a la organización de los poderes públicos se concedió al presidente la facultad de disolver la Cámara de Diputados con la aprobación del Senado (artículo 5). El mariscal Patrice de Mac Mahon disolvió la Cámara el 16 de mayo de 1877 para perjudicar a los republicanos, pero las elecciones dieron una amplia mayoría a estos, que le impusieron un ministerio. Mac Mahon dimitió.

Por lo tanto, el 16 de mayo tendrá una consecuencia importante, duradera y para muchos lamentable, que provocará la caída en desuso del derecho de disolución de la Cámara por parte del Presidente de la República. De ahora en adelante, cuando un Presidente quiera ejercer ese derecho, pasará por ser un nostálgico del 16 de mayo, es decir, del autoritarismo, del cesarismo, del poder personal y del clericalismo. Ningún Presidente volverá a arriesgarse a ejercerlo. Esta desaparición del derecho de disolución hará de la Tercera República —y la Cuarta será idéntica en ese sentido—, un régimen exclusivamente parlamentario y por ende, especialmente frágil<sup>104</sup>.

La Cámara de Diputados forzó la dimisión de varios presidentes. De los catorce que hubo, ninguno fue reelegido, solo seis concluyeron su mandato, uno fue destituido por demencia y dos fueron asesinados.

---

<sup>103</sup> Texto completo de la Constitución traducido a lengua española: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juillet2008.pdf).

<sup>104</sup> Nemo, Philippe. «Las dos repúblicas francesas». *Cuadernos de Pensamiento Político*, 5 (enero-marzo de 2005), pp. 17-18. Madrid: Fundación Faes.

La Constitución de 1946, redactada después de la Segunda Guerra Mundial, establecía que el presidente era elegido por el Parlamento y podía ser reelegido una sola vez<sup>105</sup>. Uno de los prohombres del nuevo régimen, François Mitterrand, votó en contra de ella: «Me parecía la oficialización de la anarquía. Y lo que sucedió en los años posteriores solo me confirmó ese presentimiento»<sup>106</sup>. Y lo que sucedió fue que la IV República tuvo veinte primeros ministros de seis partidos distintos en doce años. La opinión pública francesa se hartó de la inestabilidad gubernamental, hasta el punto de que Duverger reconocía que en Francia, pese a «la persistencia de un sentimiento jacobino» y a que un republicano tendía «a sostener al Parlamento contra el Gobierno», era más débil que en otros países de Europa la creencia de que la democracia estaba unida a un ejecutivo débil<sup>107</sup>. Alain Poher, presidente del Senado durante veinticuatro años y dos veces presidente interino de la república, en 1969 y 1974, le dijo al presidente de México Miguel de la Madrid: «Recuerdo con horror la etapa en que Francia vivió los gobiernos débiles, los gobiernos de compensación»<sup>108</sup>. En los primeros cincuenta años de la V República, solo ha habido diecinueve primeros ministros y una sola moción de censura por la que una cámara ha obligado a un ejecutivo a dimitir, que ocurrió en 1962. Desde entonces y hasta 1986, la Asamblea estuvo controlada ininterrumpidamente por mayorías adictas al presidente. Una consulta a los índices de las dos últimas Constituciones francesas muestra el cambio de su carácter: en la de la IV República, a continuación del título I, dedicado a la soberanía, el título II se consagra al Parlamento; el presidente aparece en el título V; en la de la V República, el Parlamento se traslada al título IV, detrás del poder ejecutivo, cuyos dos brazos se regulan en el título II para la presidencia y el título III para el gobierno.

En la V República nadie discute la facultad del presidente para disolver el Parlamento, cuya única restricción (artículo 12) es la consulta previa al primer ministro y a los presidentes de las cámaras. La última vez que se empleó, por Chirac en 1997, produjo un resultado contrario al esperado: el número de diputados socialistas se cuadruplicó y el presidente tuvo que cohabitar durante el resto de su mandato con un primer ministro socialista. Después de la reducción del periodo presidencial a cinco años, se celebraron elecciones presidenciales y parlamentarias en 2002 y 2007. La mayoría socialista en la Asamblea decidió prorrogar unas semanas la legislatura parlamentaria que concluía en abril de 2002 para que las elecciones presidenciales,

---

<sup>105</sup> Artículo 29: «Le président de la République est élu par le Parlement. Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois.»

<sup>106</sup> Mitterrand, François. *Memorias interrumpidas*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996, pp. 146-147.

<sup>107</sup> Duverger, Maurice. Ob. cit., p. 15.

<sup>108</sup> Madrid, Miguel de la. Ob. cit., p. 436.

más importantes según ellos, se desarrollaran primero<sup>109</sup>. La consecuencia en este caso, como recalca el profesor Pierre Bon, ha sido una pérdida de importancia de las legislativas y un aumento de la influencia del presidente. Las presidenciales se desarrollaron entre abril y mayo y las legislativas en junio.

Para el profesor Pierre Bon:

El balance de esta reforma es entonces muy simple: la coincidencia [...] disminuye al máximo los riesgos de cohabitación, que siempre es más desfavorable al Presidente; la inversión del calendario electoral, que implicó que las elecciones presidenciales fueran organizadas antes que las legislativas, reforzó un poco más la primacía de las primeras, las cuales se transformaron en el único momento fuerte de la política francesa, teniendo las elecciones legislativas una importancia marginal; la misma duración del mandato del presidente y de los Diputados implica que ya no habrá más elecciones legislativas durante el mandato del primero [...]. Todo esto conlleva un activismo creciente del Jefe del Estado, a costa, sin ninguna duda, del Primer Ministro, quien se limita a una función de simple ejecutante<sup>110</sup>.

En opinión del profesor Juan José Ruiz Ruiz, el presidente de Francia se ha convertido en jefe de un Gobierno de legislatura con los mismos poderes que un *premier*, lo que ha producido la «hiperpresidencialización» del régimen. El artículo 5<sup>111</sup>, aunque limita los mandatos del jefe del Estado a dos, le concede poderes discrecionales con ausencia de controles institucionales. La máxima de que «no hay poder sin responsabilidad» queda anulada para el presidente de Francia. El constitucionalismo de la V República ha construido la verdadera «presidencia imperial», ya que el presidente de Francia goza de los poderes del *premier* del Reino Unido y, también, del presidente de Estados Unidos.

La democratización en Rusia, después de la disolución de la URSS y la prohibición del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1991, atravesó una grave crisis política en el otoño de 1993, cuando el presidente Boris Yeltsin y el Congreso de Diputados del Pueblo se enfrentaron. Los diputados destituyeron al presidente y este respondió con un ataque militar a la sede de la cámara que causó cerca de 200 muertos. A continuación, Yeltsin nombró una «comisión de notables» con la finalidad de que sus miembros elaborasen una nueva Constitución que sustituyese

<sup>109</sup> Ley Orgánica 2001-419 de 15 de mayo de 2001.

<sup>110</sup> Bon, Pierre. Ob. cit., pp. 55-56.

<sup>111</sup> Artículo 5: «El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.

Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos.

Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados.»



a la de la dictadura comunista, todavía vigente, que había sido promulgada en 1977. La nueva ley fundamental «adoptó un modelo semipresidencialista derivado del modelo francés. Algunos historiadores apuntan, sin embargo, a que el carácter presidencialista se debió más bien a la influencia excesiva que ejercieron ciertos asesores norteamericanos»<sup>112</sup>. La Constitución federal rusa de 1993, aprobada mediante referéndum en diciembre del mismo año, establece un sistema presidencialista con la peculiaridad de introducir un primer ministro, nombrado por el presidente con la aprobación de la Duma, la cámara baja de la Asamblea Federal. Según el artículo 81<sup>113</sup>, el presidente es electo mediante sufragio universal, directo y secreto, y puede desempeñar dos mandatos seguidos; después de un mandato inhábil, el expresidente puede volver a presentarse.

Originalmente, el mandato presidencial tenía una duración de cuatro años, pero en diciembre de 2008 se aprobaron unas reformas constitucionales propuestas por el entonces presidente, Dimitri Medvédev, que, entre otros puntos, ampliaban aquel a seis años a partir de las elecciones de 2012. Solo dos personas han desempeñado el cargo de presidente durante ocho años: Yeltsin (1991-1999) y Vladímir Putin (1999-2008). El tercer presidente de la Rusia democrática, Medvédev (2008-2012), tuvo como primer ministro al expresidente Putin; en septiembre de 2011, en el congreso del partido Rusia Unida, al que ambos pertenecen, cambiaron de nuevo sus puestos: Medvédev se presentaría a las elecciones parlamentarias de ese año y Putin a las presidenciales de 2012. Sin embargo, una vez celebradas las elecciones parlamentarias el 4 de diciembre, un sector de los ciudadanos y la clase política rusos pusieron en duda la validez los resultados, en los que el partido Rusia Unida, aunque perdió setenta y siete diputados respecto a la anterior legislatura, mantiene la mayoría absoluta, con 238 actas. El 4 de marzo de 2012, Putin ganó las elecciones presidenciales con más de un 60% de los sufragios, lo que evitó una segunda vuelta. De esta manera, Putin, superada ya la inhabilidad constitucional, podrá obtener un mandato ampliado de hasta doce años, que se sumará a los ocho años anteriores, con los que podría alcanzar los veinte años.

A pesar de que la figura del primer ministro, de la rendición de cuentas por parte del Gobierno ante la Duma y de los diferentes periodos de tiempo de la presidencia y el parlamento, pueden hacer pensar que el ruso es un sistema más cercano al parlamentarismo que al presidencialismo, la realidad es la contraria. El presidente ruso dispone de amplios poderes, entre ellos la disolución de la Duma

<sup>112</sup> Laría, Aleardo. *El sistema parlamentario europeo: Las ventajas del parlamentarismo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2009, p. 65.

<sup>113</sup> Constitución rusa de 1993 traducida al inglés: <http://archive.kremlin.ru/eng/articles/ConstEng4.shtml>, consultado el 24 de agosto de 2011.

las veces que desee (artículo 84); si la Duma aprobase una moción de censura del Gobierno (artículo 117.3) o le negase la confianza (artículo 117.4), el presidente no tiene la obligación de aceptar la dimisión del Gobierno, sino que puede optar por mantenerlo o por disolver el legislativo. La aparente disfuncionalidad entre una cámara cuya legislatura dura cinco años<sup>114</sup> (artículo 96) y un presidente electo para seis años, que puede ser causa de inestabilidad, como ocurrió en Chile durante la Constitución de 1925, se soluciona con la disolución y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias que se halla en manos del presidente.

Durante la tramitación de la reforma constitucional en 2008, el presidente Medvédev negó que esta fuese a convertir a Rusia en «una república parlamentaria», porque eso supondría «la muerte de la nación»<sup>115</sup>.

A la vista de todo lo anterior, cabe deducir que mientras las Constituciones de Estados Unidos y Europa en general limitan las potestades de sus ejecutivos, en Rusia y en Iberoamérica las acrecientan, en la mayoría de los casos con la aprobación de las sociedades respectivas, tal vez porque los ciudadanos esperan de unos presidentes poderosos la solución de sus problemas estructurales. De ello se deduce que, al margen, del modelo elegido, la base social que sustenta el sistema político determina su orientación, y no la arquitectura constitucional.

## V. Peculiaridades de la inelegibilidad: expresidentes y familiares

La aplicación del principio de no reelección varía en cada país americano. La mayoría de las Constituciones de la región restringe de una forma u otra el derecho de sufragio pasivo de los presidentes y, en algunos casos, de los familiares de estos, los vicepresidentes (donde existe esta figura) y altos cargos (ministros, viceministros, magistrados de la corte suprema y del tribunal electoral, procuradores generales, fiscales, jefes militares, defensores del pueblo, etcétera).

En la actualidad, la norma en dieciséis de las dieciocho repúblicas que estudiamos (excluimos Cuba debido a la dictadura comunista que existe en ella) es la

---

<sup>114</sup> Hasta las enmiendas aprobadas en 2008, cada legislatura de la Duma, compuesta por 450 diputados, tenía una duración de cuatro años, la misma que el presidente, aunque los titulares de ambas instituciones se renovaban en fechas distintas y muy separadas, de modo que no se producía el «efecto arrastre» por parte del presidente. Las últimas elecciones presidenciales se han celebrado en los meses de marzo de 2008, 2004 y 2000, mientras que las elecciones parlamentarias han sido en diciembre de 2011, 2007, 2003 y 1999; el 4 de marzo de 2012 se celebraron elecciones presidenciales.

<sup>115</sup> La declaración en inglés: «*This will not turn us into a parliamentary republic, and honestly speaking, I think Russia must never become a parliamentary republic, which would be the death of us*» (Agencia RIA-Novosti, 18-11-2008). Se puede consultar en <http://en.rian.ru/russia/20081118/118385585.html>.

de limitar la reelección, bien sea para siempre una vez cumplido un mandato (México, Paraguay, Honduras y Guatemala), bien sea para permitir un mandato más (Colombia, Bolivia, Ecuador y República Dominicana) o para presentarse de nuevo transcurridos uno o dos periodos de inhabilidad (Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay). Solo Venezuela autoriza en la Constitución el mandato ilimitado. Nicaragua se ha incorporado a Venezuela por medio de una sentencia de la Corte Suprema que solo afecta al actual presidente.

En México, donde el principio de no reelección es un elemento «pétreo», como diría el tratadista español Nicolás Pérez Serrano, de su constitucionalismo desde 1933, se prohíbe la reelección completamente no solo para el presidente, sino también para los gobernadores de los estados y para los diputados y senadores del legislativo federal. Los demás países que prohíben la reelección del presidente no son tan estrictos con este principio cuando afecta a otros cargos electos de la república, salvo Costa Rica.

PAÍS	REGULACIÓN
Argentina	Un mandato consecutivo y, de nuevo, tras otro mandato
Bolivia	Un único mandato consecutivo
Brasil	Un mandato consecutivo y, de nuevo, tras otro mandato
Chile	Permitida después de un mandato
Colombia	Un único mandato consecutivo
Costa Rica	Permitida después de dos mandatos
Cuba	Dictadura comunista
Ecuador	Un único mandato consecutivo
El Salvador	Permitida después de un mandato
Guatemala	Prohibida
Honduras	Prohibida
México	Prohibida
Nicaragua*	Permitida después de un mandato y prohibida para quien haya gobernado dos mandatos
Panamá	Permitida después de dos mandatos
Paraguay	Prohibida
Perú	Permitida después de un mandato
R. Dominicana	Permitida después de un mandato
Uruguay	Permitida después de un mandato
Venezuela	Ilimitada

\* La Corte Suprema declaró inconstitucional el segundo límite para el presidente actual.

Fuente: Elaboración propia

Como ha escrito el catedrático español Manuel Aragón Reyes:

[...] las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la necesidad de garantizar tanto la libertad del elector (resguardándolo de toda coacción, directa o indirecta) como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección. No tienen por objeto inmediato procurar o garantizar el desempeño con libertad o independencia e incluso eficacia del cargo para el que se ha sido elegido, conservando al mismo tiempo la división de poderes (como sí lo tienen las incompatibilidades parlamentarias) pero sí persiguen también la neutralidad del poder público en el proceso electoral<sup>116</sup>.

En los capítulos siguientes, analizaremos las regulaciones constitucionales de cada país iberoamericano, que ya anticipamos suele estar originada por la historia y los regímenes personalistas padecidos. Los constituyentes que introdujeron el principio de no reelección, ya fuera de manera absoluta o condicionada, querían impedir la aparición de «presidentes-reyes» como el general Porfirio Díaz en México o de «dinastías republicanas», como la familia Somoza en Nicaragua. En Guatemala, el divorcio de la esposa del presidente Álvaro Colom para que ella pudiera presentarse a las elecciones presidenciales de 2011 causó una protesta que acabó con el rechazo por la Corte Constitucional a la inscripción de Sandra Torres por fraude de ley. Por el contrario, otros países no solo no vetan la elección a los familiares del presidente, sino que las sociedades aceptan que los cónyuges se sucedan en la jefatura del Estado, como en Argentina, donde dos esposas, María Estela Martínez de Perón y Cristina Fernández de Kirchner, han sucedido a sus maridos; en Chile y Colombia hay familias que acumulan numerosos cargos de elección (bancas en el legislativo, ministerios, alcaldías...). Otro ejemplo de neutralidad constitucional ante los candidatos de la familia de los presidentes es el caso de Margarita Cedeño, primera dama de la República Dominicana debido a que su marido, Leonel Fernández, es presidente del país desde 2004, y que es candidata a la vicepresidencia para las elecciones de 2012. En Estados Unidos, que mencionaremos varias veces a lo largo de esta investigación dada su cercanía geográfica y su influencia política y constitucional en Iberoamérica, ha habido dos presidentes, John Quincy Adams (1825-1829) y George W. Bush (2001-2009), hijos de otros tantos presidentes; y la esposa de un presidente, Hillary Clinton, compitió por la candidatura del Partido Demócrata a las elecciones presidenciales de 2008.

---

<sup>116</sup> Aragón Reyes, Manuel. «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zoiatto (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad de Heidelberg/Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 117-118.

PAÍS	PARIENTES DEL PRESIDENTE EXCLUIDOS
PARAGUAY	Hasta el 4º grado de consanguinidad y el 2º de afinidad, más el cónyuge
PANAMÁ	Hasta el 4º grado de consanguinidad y el 2º de afinidad
EL SALVADOR	Hasta el 4º grado de consanguinidad y el 2º de afinidad, más el cónyuge
GUATEMALA	Hasta el 4º grado de consanguinidad y el 2º de afinidad
NICARAGUA	Hasta el 4º grado de consanguinidad y el 2º de afinidad, presente o pasado

Fuente: Elaboración propia

## VI. Conclusiones

- El presidencialismo se halla asentado en todo el continente americano. Aunque numerosos teóricos critican sus defectos y sus fracasos y llegan a considerarlo peligroso para la democracia, los ciudadanos lo aceptan.
- En las Constituciones iberoamericanas, el presidente es una magistratura con más poderes (legislativos y ejecutivos) que en la Constitución de EE.UU.
- Una característica del constitucionalismo iberoamericano es el principio de no reelección presidencial o alternabilidad, introducido incluso un siglo antes de que se adoptase en la Constitución de EE.UU. en 1951, y cuya vigencia o derogación suele atravesar fases.
- La regulación de la reelección no se basa en argumentos democráticos, sino en argumentos prácticos, como la necesidad de evitar regímenes dictatoriales unipersonales o de partido hegemónico y un ejecutivo volcado en obtener la reelección del presidente.
- Desde los años noventa, varios presidentes iberoamericanos en ejercicio consiguieron enmendar las Constituciones de sus países o abrir un proceso constituyente que les permitió presentarse a un nuevo mandato.
- En las dos áreas donde la democracia liberal lleva más de dos siglos implantada, América y Europa, hay dos tendencias distintas en los regímenes presidencialistas y semipresidencialistas. Los países con democracias asentadas, como EE.UU. y Francia, han constitucionalizado límites a la reelección presidencial. Por el contrario, en Iberoamérica y Rusia, donde las dictaduras cayeron en los años 80 del siglo XX, se asiste a una expansión de los ejecutivos, que incluye la ampliación del mandato presidencial y la supresión o el debilitamiento del principio de no reelección.