

VIGENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO. UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Ricardo Zuluaga Gil

Docente Universidad de Antioquia – Medellín (Colombia)

Sumario. Introducción. 1. El fracaso del constitucionalismo en América Latina. 2. Constitucionalismo y sistema presidencial. Conclusión.

Introducción

El constitucionalismo es una conocida técnica de gobierno de la sociedad y es posiblemente la mejor de las hasta ahora puestas en práctica a lo largo de la historia. Esto es así en la medida que ella se enfoca en garantizar un ejercicio razonable del poder y, sobre todo, en promover la convivencia pacífica, la prosperidad y el bienestar de los asociados. Se trata, además, de un modelo político cuyo origen es todavía reciente, pues ajusta poco más de 300 años desde que él se adoptó por primera vez en Inglaterra. Sin embargo, y a pesar de sus bondades intrínsecas, para el año 2025 el constitucionalismo está de lejos de ser la forma más utilizada para gobernar las sociedades contemporáneas. Es más, la democracia constitucional no solo no se ha impuesto en todos los países del mundo y ni siquiera en la mayoría, sino que actualmente hay signos muy preocupantes que indican que ella presenta signos de desgaste y se encuentra en franco retroceso en gran parte del planeta.

Lo anterior se puede afirmar a partir de lo que informe el importante medio británico *The Economist* en su reporte anual titulado *Índice de Democracia*¹, publicado en febrero de 2025, donde sostiene que la democracia global continuó un precipitado declive en 2024. A esta conclusión llegan después de calificar el estado de la democracia en 167 países después de considerar y evaluar las siguientes cinco variables en cada uno de ellos:

- Proceso electoral y pluralismo.
- Funcionamiento del gobierno.
- Participación política.
- Cultura política democrática.
- Libertades civiles.

De acuerdo al informe, en la actualidad solo nueve países gozan de una democracia absolutamente plena que merece ser calificada entre 9-10. Ellos son: Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Islandia, Suiza, Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, lo que quiere decir que los países nórdicos se mantienen en la parte superior de la clasificación, tal como ha sido a lo largo de los años en que este estudio comparativo se ha llevado a cabo. La cuestión es que en esos países solo viven 33 millones de personas que equivalen a un insignificante 0.4 % de la población del mundo. Por otro lado, con calificación de 8/9 aparecen otros dieciséis estados, entre los solo dos son latinoamericanos: Costa Rica y Uruguay. Sumados esos 25 países cuyas democracias se consideran ópti-

1 <https://www.eiu.com/n/global-themes/democracy-index/>

mas, ellos solo representan el 6.4 % de la población mundial. Luego viene una lista en la que aparecen los estados cuya democracia constitucional funciona de manera más o menos aceptable y entre ellos está al menos la mitad de los de América Latina.

Índice de Democracia 2024			
Tipo de régimen	Países	% Países	% Población mundial
Democracias plenas	25	15,0	6,6
Democracias deficientes	46	27,5	38,4
Regímenes híbridos	36	21,6	15,7
Regímenes autoritarios	60	35,9	39,2

Por otro lado, las anteriores cifras dejan claro que el 54.3 % de la población mundial, que habita en 93 países, vive sometida a regímenes autoritarios y autocráticos tanto de carácter civil, como militar o religioso; o habita en países que practican sistemas democráticos muy defectuosos, en lo que se podría decir que existe un constitucionalismo meramente formal o nominal. No sobra advertir que los tres países que ocupan la escala más baja son asiáticos: Afganistán en razón del regreso de los talibanes en 2021; Myanmar en razón del golpe de estado en 2021; y Corea del Norte, que por primera vez en muchos fue desalojada de la parte inferior de la tabla. Muy preocupante resulta la situación de deterioro en África, una región a la que también regresaron los golpes de estado. Sin embargo, es alarmante que en ese amplio listado aparezcan cuatro países de América Latina: Cuba Haití, Nicaragua, y Venezuela.

Todo lo anterior ha llevado a que, a pesar del amplio apoyo a los valores democráticos, paradójicamente la insatisfacción pública con la democracia haya aumentado a nivel mundial, tal como lo prueban encuestas de instituciones como Pew Research Center y Gallup, que indican que, si bien la mayoría de las personas prefiere la democracia como sistema de gobierno, se sienten cada vez más frustradas con su funcionamiento en la práctica.

Dicha insatisfacción puede estar asociada a tres causas principales: disminución de la confianza en los gobiernos, incapacidad de los políticos y de los partidos políticos para representar eficazmente a los electores y un déficit cívico y de representación; factores estos que han generado desilusión con las instituciones democráticas y han contribuido al auge del populismo, la desconexión política y la creciente polarización política.

Por otra parte, es bueno señalar que ese deterioro global es tan evidente que, a una región como América del Norte, tradicionalmente tan asociada con la vigencia de buenas y estables instituciones democráticas, tampoco le fue mucho mejor en el análisis. A esa realidad contribuyeron los graves hechos ocurridos en los EE. UU. en los últimos cinco años: disturbios llevados a cabo en el Capitolio de EE.UU., los intentos del presidente Donald Trump por anular el resultado de las elecciones y las deportaciones masivas. Por su parte, Canadá, un país que siempre había sido calificado 10/10, sufrió un retroceso asociado a las restricciones que en razón de la pandemia del Covid-19 le fueron impuestas a los ciudadanos y que fueron muy mal recibidas por estos, de tal suerte que en esa democracia, que ha históricamente muy sólida, solo el 10,4 % de los canadienses sienten que gozan de suficiente libertad de elección y control, a la par que, y de manera alarmantemente, un 13,5 % de la población expresó preferencia por un gobierno militar.

1. El fracaso del constitucionalismo en América Latina

En el *Índice de Democracia* publicado este año, América Latina fue la región que registró la caída más pronunciada a nivel global. Por supuesto esto es una clara consecuencia del débil compromiso que estos países han mantenido con las instituciones constitucionales, pues a pesar de casi todos ellos hacen gala de un farragoso calendario electoral, este tipo de justas no siempre garantizan el avance de la causa de la democracia y en ocasiones más bien han permitido que prosperen los gobiernos populistas tanto de izquierda como de derecha, a lo que se suma un incumplimiento sistemático de los derechos de los asociados, especialmente

los de contenido económico social. Súmese a ello que la región presenta alarmantes niveles de corrupción, apareciendo casis todos los países que la componen en las escalas más bajas de la clasificación².

Por noveno año consecutivo, en 2024 la calidad de la democracia en América Latina y el Caribe disminuyó y el índice promedio de la región bajó de 5,68 en 2023 a 5,61, pese a lo cual, ella se mantiene como la tercera más democrática del mundo, después de América del Norte y Europa Occidental y se sitúa por encima de Europa Oriental, Asia, Australasia, África Subsahariana, y Oriente Medio y África del Norte.

Lo anterior gracias a que en América Latina y el Caribe la democracia se desempeña por encima del promedio mundial en cuanto a proceso electoral y pluralismo, participación política y libertades civiles, así como en el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, es la región con peor desempeño en cultura política, pues de los 24 países de la región incluidos en el estudio, 17 registraron una disminución en su puntuación respecto a 2024, cinco mejoraron sus puntuaciones y dos países no registraron cambios. Jamaica, Colombia y Brasil experimentaron los mayores retrocesos este año, mientras que República Dominicana y México registraron la mayor mejoría.

Como se advirtió, Uruguay y Costa Rica siguen siendo las únicas *democracias plenas* de la región; mientras que Haití, Cuba, Venezuela y Nicaragua están clasificados por el índice como *regímenes autoritarios*. Paraguay fue degradado a *régimen híbrido* tras entrar brevemente en la clasificación de *democracia deficiente* en 2023; una degradación que está asociada a una nueva ley que restringe la libertad de acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Se puede afirmar que ese deterioro de la calidad de la democracia en la región no es más que el resultado de una serie de desafíos sociales y políticos, algunos recientes, pero otros de vieja data. Tenemos entonces que la distribución del ingreso en la región es la más desigual del mundo y que el débil crecimiento económico de los últimos años ha generado frustración pública con la clase política y ha alimentado alarmantemente la polarización política, todo ello sin perder de vista que esta sigue siendo la región más violenta del mundo. Según el FMI, la región representa un tercio de los homicidios a nivel mundial y una tasa que triplica el promedio mundial. Los países de la región también están lidiando con los efectos del uso generalizado de las redes sociales, y algunos han reaccionado con mano dura, lo que amenaza la libertad de expresión, mientras que la débil cultura política de la región se expresa a menudo en el apoyo a líderes de mano dura que prometen soluciones simples a problemas complejos y, en el proceso, debilitan los controles y contrapesos institucionales.

Pero es que esta realidad política que vive América Latina no es coyuntural y, a diferencia de los Estados Unidos que nació formalmente como Estado independiente con la exitosa Constitución de 1787, todavía vigente y que ha tenido una senda de progreso, crecimiento y desarrollo siempre constantes, en esta región la experiencia con el constitucionalismo ha sido en general un fracaso. Baste para ello tener en cuenta que, desde sus independencias, iniciadas en 1810 y culminadas en 1898, hasta la fecha, las veinte repúblicas latinoamericanas han promulgado unas 260 constituciones, lo que arroja un promedio de 13 por país, a tal punto que la elaboración de constituciones es una práctica tan recurrente, que ha sido denominada: *el deporte favorito de América Latina*³. En esta preocupante estadística sobresalen República Dominicana, Haití y Venezuela, países que han decretado más de veinte constituciones cada uno. De ellos, República Dominicana ostenta el dudoso honor de ser el país con el mayor número de constituciones en el mundo. En este contexto resulta interesante mencionar a México, con una Constitución que supera la centuria, pues fue expedida en 1917, pero a la que se le han incorporado 256 reformas que han modificado 770 artículos de la Constitución, con lo cual, del texto original debe quedar realmente muy poco⁴.

2 https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=Cj0KCQjwxveXBhDDARIsAI0Q0x1GnJnGe-CWB-B88mgkIH9f5831YMH1xLTVYVH8B-N0a0fEY2pMzQT8aAqVLEALw_wcB

3 HARRIS, Louis & ALBA, Victor. *The Political Culture and Behavior of Latin America*, Kent State University Press, 1974, pp. 54-55.

4 CARPIZO, Jorge. «La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad», Bol. Mex. Der. Comp. Vol.44 N°131 Ciudad de México mayo -agosto de 2011.

Muy paradójico resulta que después de Estados Unidos, la segunda nación en independizarse en las américas hubiera sido Haití y que su primera Constitución, una de las primeras del mundo fuera redactada en 1801, cuando el país era todavía una colonia francesa. Sin embargo, en más de dos siglos de independencia, el pequeño país caribeño ha sido sucesivamente un imperio, un reino y una república, con presidentes alternos, reelegidos y vitalicios y ha tenido un total de 25 constituciones, la última con 298 artículos aprobada en 1987 y ampliamente revisada en 2012⁵. Pese a su aparente larga tradición democrática, Haití es el país más convulsionado y empobrecido del hemisferio occidental.

Ahora bien, centrar la atención en el elevado número de 260 constituciones latinoamericanas puede conducir a un análisis distorsionado de esa realidad institucional. Ello se debe a cuatro razones.

- Primero: las constituciones de América Latina habitualmente son notablemente fáciles de enmendar y por esa razón son reformadas a menudo. Y aunque algunas han durado periodos sustanciales, también han sufrido modificaciones tan grandes que fácilmente podrían considerarse constituciones diferentes.
- Segundo: a veces a las constituciones abrogadas simplemente se les sacude el polvo y son promulgadas de nuevo.
- Tercero: partes sustantivas de muchas constituciones latinoamericanas son a menudo suspendidas por largos periodos invocando dispositivos excepcionales como el estado de emergencia.
- Cuarto: la cifra de 260 a menudo también exagera el grado de inestabilidad institucional porque en muchas ocasiones, las constituciones latinoamericanas son virtualmente copias al carbón de sus predecesoras.

Una razón importante para que muchas constituciones latinoamericanas tengan vidas tan cortas es que los gobiernos de estos países, en el pasado muy frecuentemente llegaron al poder a través de golpes de Estado. Buena prueba de ello es que entre 1930 y 1990 las repúblicas de esta región sufrieron 139 cambios extraconstitucionales de gobierno, un promedio de 6.95 por país; mientras que a lo largo del siglo XIX los golpes de estado exitosos fueron todavía más frecuentes. De esta modalidad de ejercicio del poder el caso más paradigmático es Bolivia, que, a lo largo de su vida republicana iniciada en 1826, ha padecido 36 golpes de estado, pero en general los cambios de gobierno por vía extraconstitucional fueron tan comunes en el subcontinente que algunas constituciones latinoamericanas quijotescaamente han llegado a establecer que su existencia continuará incluso después de una revolución o un golpe de estado.

Por otra parte, largos periodos sin golpes de estado no necesariamente significan estricto cumplimiento de la regla constitucional, pues el continuismo es otra institución política común en América Latina, de tal suerte, que un régimen permanece en el poder haciendo manipulación constitucional, fraude o ambos. Así, los treinta y cinco años de aparente constitucionalismo entre 1954 y 1989 en Paraguay y los treinta y un años entre 1930 y 1961 en República Dominicana fueron realmente periodos de dictadura encabezada por los generales Stroessner y Trujillo, que descaradamente arreglaban elecciones y despiadadamente suprimían la oposición política, mientras mantenían las apariencias de gobierno constitucional. Un ejemplo similar de continuismo es el Haití de los Duvalier, quienes permanecieron el poder casi 30 años, entre 1957 y 1986. Lo propio ocurrió en la Nicaragua de los Somoza, una influyente familia nicaragüense de la cual tres de sus miembros ejercieron el cargo de presidente de ese país de América Central, gobernándolo entre 1934 y 1979 de forma dinástica o imponiendo a gobernantes títeres, un mismo camino que en ese país parece estar siguiendo su actual presidente Daniel Ortega, quien a través de dudosas reelecciones sucesivas está instalado en el poder desde 2007, acompañado de su esposa como vicepresidenta⁶.

5 CORDEIRO, Jose Luis, «Constitutions around the world: A View from Latin America», *IDE Discussion Paper*, Vol. 164, 2008.

6 CRESPO, María Victoria. *Dictadura en América Latina. Nuevas aproximaciones teóricas y conceptuales*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Cuernavaca, 2017.

2. Constitucionalismo y sistema presidencial

Una de las razones que puede explicar el recurrente fracaso de las instituciones constitucionales en América Latina, puede estar asociado a la monolítica acogida que se le dio al sistema presidencialista de gobierno en esta región⁷, donde ha adquirido unas características especiales que parecen deformarlo y especialmente alejarlo de la idea de que en el sistema constitucional el poder público está al servicio del interés general y de la garantía del bien común, dando así lugar a una realidad que se aleja mucho de este modelo de gobierno originalmente adoptado en los Estados Unidos, un país en el que desde la elección de George Washington en abril de 1789, la escogencia de sus 45 sucesores se ha llevado a cabo siempre con el más absoluto respeto a los procedimientos constitucionales establecidos en la Constitución de Filadelfia en 1787. Es más, la mecánica de la elección ha permanecido prácticamente inalterada a lo largo de 235 años, salvo por lo establecido en la enmienda XXII promulgada en 1951 que limitó a una la reelección presidencial: *Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de presidente, o ejercido como presidente, durante más de dos años de un mandato para el que otra persona hubiera sido elegida como presidente, será elegida para el cargo de presidente más de una vez*. De esa manera le salieron al paso a que en el futuro se repitiera una situación como la generada por Franklin Delano Roosevelt, quien fue electo cuatro veces a la presidencia de manera sucesiva entre 1932 y 1944. Por los demás, el sistema mantiene sus características bicentenarias, algunas de las cuales, como el colegio de electores, es obviamente una completa obsolescencia.

Entre las desviaciones a que ha sido sometido el sistema presidencial en Latinoamérica podemos mencionar las siguientes como las más frecuentes: dictaduras militares, dictaduras civiles, dictaduras de partido, dinastías familiares y síndrome reeleccionista, todas las cuales atentan contra una de las premisas básicas del constitucionalismo: la necesidad de que el poder político sea alternativo y sea el resultado de transparentes procesos electorales.

La dictadura militar en América Latina, con todos sus excesos y extravagancias, es una realidad que nació y se desarrolló prolíficamente en la región desde que ella se hizo independiente, se extendió a lo largo de la primera mitad del XX y adquirió características especiales en las últimas décadas de ese siglo XX, cuando en el contexto de la llamada guerra fría, proliferaron los gobiernos militares basados en la doctrina de la seguridad nacional y que con la excepción de Colombia, tuvo especial expresión en el Cono Sur del continente. Se trató de un ciclo de dictaduras militares que tuvo inicio en Brasil en 1964 y que pronto se diseminó por la región, llegó a Bolivia en 1964, a la Argentina en 1966 y después Chile y Uruguay en 1973. Dichos regímenes se caracterizaron por militarizar el Estado, haciendo que las Fuerzas Armadas asumieran el papel de dirigentes políticos y agentes de represión y por mantenerse en el poder acudiendo a una violenta represión contra las fuerzas populares y las instituciones democráticas. Por supuesto, entre todas ellas, las de Pinochet en Chile y Videla en Argentina sobresalen en destrucción de la institucionalidad democrática⁸.

Las dictaduras civiles tampoco han sido infrecuentes en el hemisferio. Se trata de individuos que a través de procedimientos institucionales alcanzan el poder y una vez obtenido encuentran los mecanismos para apropiárselo y convertirlo en una especie de patrimonio personal. Pocos casos como el Paraguay ejemplifican esta realidad, donde entre solo dos sujetos, José Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López ejercieron el poder entre 1816 y 1862. A partir de entonces los ejemplos han sido abundantes y ya se hizo mención a dos muy paradigmáticos, los Somoza en Nicaragua y los Duvalier en Haití, dos familias que convirtieron el poder político en obscenas fuentes de enriquecimiento personal a costas del sufrimiento físico y el empobrecimiento moral de las sociedades que gobernaban.

Las dictaduras de partido, que, si bien no son un fenómeno exclusivamente latinoamericano, en estas latitudes ha tenido características especiales. Y son cuatro los casos que se pueden mencio-

7 GINSBURG, Tom; CHEIBUB Jose Antonio; y ELKINS Zachary, «Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective», 89 *Texas Law Review* 1707 (2010).

8 ARRATIA, Alejandro «Dictaduras latinoamericanas», en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Universidad Central, Caracas, Vol. XVI, N° 1, enero-junio, 2010, pp. 33-51.

nar: Cuba, México, Paraguay y recientemente Venezuela. En el primer caso se trata de una dictadura comunista instalada en el poder desde 1959, año del triunfo de la revolución comenzada seis años atrás. Sobre decir que las restricciones a libertades esenciales de las que predica el constitucionalismo es moneda de cambio cotidiano. En el caso mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo monolíticamente en el gobierno a lo largo de 70 años, llevando ese país a prácticas de concentración del poder inéditas en el hemisferio. Caso similar es el de Paraguay, donde el Partido Colorado, con la sola interrupción ocurrida entre 2008 y 2013, lleva en el poder desde 1947, es decir 75 años, de los cuales y durante casi 35 años, casi siempre mediante elecciones fraudulentas, el poder lo ocupó el general Alfredo Stroessner. Finalmente, tenemos el caso venezolano, donde el Partido Socialista Unido de Venezuela, conocido popularmente como Chavismo lleva ya 23 años consecutivos instalado en el poder, ejerciendo unas prácticas tales que ha llevado a la práctica desaparición de la estructura económica de esa sociedad y a generar una crisis migratoria sin precedentes en occidente.

En cuanto a dinastías familiares, ya se hizo referencia a los clanes Duvalier en Haití y Somoza en Nicaragua. Pero recientemente, en pleno siglo XXI, en esta región se ha venido presentando un fenómeno muy singular y es el referido a la que podríamos denominar la *conyugracia*, según la cual el poder político lo ejerce conjuntamente una pareja de esposos, bien sea simultáneamente como ocurre en Nicaragua desde 2017, cuando Rosario Murillo Zambrano, esposa del presidente Ortega se convirtió en vicepresidente o bien sea alternativamente como es el caso de Argentina, donde los esposos Kirchner ocuparon sucesivamente la presidencia del país entre 2003 y 2015. Y un caso similar es el de Honduras, país donde los esposos Manuel Zelaya y Xiomara Castro han ocupado en distintos momentos la presidencia del país.

Finalmente, el síndrome reeleccionista también ha contribuido a desvirtuar la esencia del sistema presidencial y en consecuencia la naturaleza del sistema constitucional en América Latina, no porque de suyo esa posibilidad sea mala, pues de hecho en Estados Unidos está prevista desde 1787 y se ha practicado sin mayores contratiempos. La problemática surge a partir del momento en el que presidentes elegidos para un solo período manipulan el sistema constitucional para garantizarse una o más reelecciones en el cargo, manteniendo una aparente fachada de democracia. Esta práctica la inició Carlos Saúl Menen en Argentina cuando en 1994 promovió una reforma constitucional para permitir la reelección consecutiva, con la cual él se vio beneficiado al ser reelegido para el período 1995-1999. En Brasil mientras ejercía como presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1997 promovió y logró la aprobación de una enmienda constitucional que permitió a los funcionarios electos buscar una reelección consecutiva. Por supuesto, él se presentó de nuevo y ganó las elecciones del siguiente período. Ecuador por su parte la permitió en septiembre de 2008, cuando los ecuatorianos aprobaron de manera abrumadora una nueva constitución promovida por el presidente Rafael Correa. Lo propio hizo Álvaro Uribe en Colombia, a quien promovió la modificación de la Constitución para reelegirse e incluso intentó promover una nueva reforma que permitía una segunda reelección consecutiva, una posibilidad a la cual se opuso la Corte Constitucional que declaró contraria a la Constitución la ley convocaba el referendo popular que la permitía.

Conclusión

A pesar de que América Latina es una de las regiones a las que más prontamente llegó el sistema constitucional, la verdad es que después de 200 años de vigencia este modelo de gobierno de la sociedad presenta un balance bastante deficitario que por supuesto no es atribuible a la concepción de sistema mismo, de suyo, como ya se dijo, el mejor modelo de gobierno de la sociedad hasta ahora conocido, sino a las muchas desviaciones a que ha sido sometido en el subcontinente, muchas de las cuales han estado dirigidas a hacer del poder político una fuente de enriquecimiento personal, grupal y familiar, y no un instrumento de promoción de la prosperidad general, el bienestar social y el bien común.

Referencias

ARRATIA, Alejandro. «Dictaduras latinoamericanas», en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Universidad Central, Caracas, Vol. XVI, No 1, enero-junio, 2010, pp. 33-51.

- CARPIZO, Jorge.** «La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad», *Bol. Mex. Der. Comp.* Vol.44 N°131 Ciudad de México mayo –agosto de 2011.
- CORDEIRO, Jose Luis.** *Constitutions around the world: A View from Latin America*, IDE Discussion Paper, Vol. 164, 2008.
- CRESPO, María Victoria.** *Dictadura en América Latina. Nuevas aproximaciones teóricas y conceptuales*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Cuernavaca, 2017.
- GINSBURG, Tom; CHEIBUB Jose Antonio; y ELKINS Zachary,** «Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective», 89 *Texas Law Review* 1707 (2010).
- HARRIS, Louis & ALBA, Victor.** *The Political Culture and Behavior of Latin America*, Kent State University Press, 1974, pp. 54-55.