

MEDITACION SOBRE EL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DURANTE EL SIGLO XIX

Tomás Polanco Alcántara
(Venezuela)

La Presidencia de la República es la institución política que cautiva más la atención y el interés de quienes han estudiado la historia del siglo XIX en Venezuela. Se ha llegado al extremo de omitir o de minimizar, no solamente la consideración de otras instituciones, sino incluso hasta los aspectos económicos, sociales y culturales de ese tiempo histórico, como si la historia estuviere reducida a solamente la actuación de quienes fueron presidentes de la República y a su lucha y acción para obtener y conservar la presidencia.

A pesar de ello no existe, hasta el presente, un estudio sistemático de la Institución Presidencial durante el siglo XIX que nos explique satisfactoriamente, o al menos con buenas razones el porqué del fenómeno mencionado.

El tema requiere un análisis complejo y detenido por lo cual, en esta ponencia, nos vamos a reducir a exponer el bosquejo de una hipótesis de trabajo, para tratar de considerar la cuestión en forma lo más objetiva posible.

Ciertos hechos, por su naturaleza, deben ser la base del estudio.

Desde 1830 hasta 1899 la Presidencia de la República (descartando desde luego a los encargados de la misma por lapsos muy breves) fue ejercida por los presidentes Páez, Vargas, Soublette, José Tadeo Monagas, José Gregorio Monagas, Julián Castro, Martín Tovar y Tovar, Falcón, Guzmán Blanco, Linares Alcántara, Crespo, Rojas Paúl, Andueza y Andrade.

De esos catorce presidentes, uno (Linares Alcántara) murió en ejercicio de la presidencia; dos (Vargas y Tovar) renunciaron al poco tiempo de ser electos. Tres (Soublette, José Gregorio Monagas y Rojas Paúl) terminaron sus respectivos períodos; cuatro (Julián Castro, Andueza, Andrade y Falcón) fueron derrocados; dos (José Tadeo Monagas y Joaquín Crespo) mantuvieron una posición peculiar que luego analizaremos y dos (Páez y Guzmán Blanco) fueron, por largo tiempo casi hasta la muerte de cada uno la figura política central de la República.

Encontramos que casi la mitad de los presidentes (6) renunciaron o fueron derrocados y que, de los presidentes que cumplieron su período, Rojas Paúl fue presidente muy breve tiempo, pues apenas duró constitucionalmente dos (2) años, José Gregorio Monagas se mantuvo, evidentemente, gracias al apoyo de su hermano José Tadeo, de tal modo que sólo uno, Carlos Soubllette, tuvo autoridad propia para terminar sin inconveniente su período completo de cuatro años.

De los presidentes que hemos llamado “peculiares”, el primero de ellos, José Tadeo Monagas, sin entrar en valoraciones de su conducta, llegó a la presidencia regularmente; enseguida entró en conflicto con quienes lo apoyaron, impuso a su hermano José Gregorio como su sucesor para después volver a la presidencia, ser derrocado, ir al exilio y años más tarde volver de hecho a gobernar en circunstancias extraordinarias que indican su deseo de insistir en ser el jefe del país, pero, entonces muy anciano, la muerte lo saca de la acción.

El otro, Joaquín Crespo, primero ejerce la presidencia en forma regular aunque a modo de lugarteniente de Guzmán Blanco, y, años más tarde, se siente con el deber de derrocar a Andueza para que éste no extienda su período constitucional de dos años y una vez en el gobierno, se mantiene en él por siete años e incluso, elegido su sucesor Andrade, Crespo parecerá creerse todavía el jefe político de la República hasta que la muerte, en Mata de la Carmelera, le hace cesar sus ambiciones.

Todo ese juego político sirve de trasfondo a los dos personajes más importantes de ese período histórico como lo son José Antonio Páez y Antonio Guzmán Blanco, quienes, desde que ingresan en la vida pública, tienen tal presencia política que prácticamente hasta la muerte de cada uno de ellos, son el centro de la atención política, se esté a favor o en contra de ellos.

De lo dicho anteriormente se desprende que los dos únicos presidentes que, al parecer, ejercen un poder basado en la constitución vigente y sólo durante el período constitucional que les correspondió, sin haber llegado al Gobierno por golpe de Estado, ni intentar reelegirse, ni ser derrocados, fueron Carlos Soubllette y Juan Pablo Rojas Paúl. Ambos tienen en común que, antes de ser presidentes tuvieron una larga experiencia de Gobierno, tanto en el Congreso como en ejercicio de diversos ministerios; Soubllette incluso debió terminar como Vicepresidente el período del Dr. Vargas.

Tanto Páez como Guzmán Blanco, cuando fueron electos presidentes, tenían 41 años y son las personas que con menor edad durante el siglo XIX ejercen la Presidencia de la República.

José Tadeo Monagas es quien al asumir la presidencia tenía la edad más avanzada (63 años), seguido por Rojas Paúl (62 años). Crespo y Soublette son electos antes de cumplir 50 años y los 10 restantes al ser presidentes oscilan en la década entre 50 y 59 años.

Es interesante advertir que de esos 14 presidentes del siglo XIX, 3 mueren antes de cumplir 60 años (Andueza, Crespo y Linares Alcántara), otros 3 mueren entre los 60 y 69 años (Tovar, José Gregorio Monagas y Vargas) y el resto pasa de los 70 años e incluso Andrade, José Tadeo Monagas, Rojas Paúl, Soublette y Páez llegan a más de 80 años.

Las anteriores consideraciones nos llevan a ciertas conclusiones provisionales que habrá de analizar con más detenimiento. Entre los 14 presidentes, Páez y Guzmán, ocupan una posición especialísima que parece estar por sobre las normas constitucionales y las realidades políticas. José Tadeo Monagas y Joaquín Crespo trataron de alcanzar ese mismo estatus y no lo lograron. Cabe entonces meditar ¿porqué se dio esa compleja situación?

Lo que después fue la República de Venezuela, fue evolucionando durante 300 años hacia la creación de un poder central, con sede en Caracas y que culminó la designación del funcionario denominado gobernador y capitán general periódicamente cambiado y que representaba la autoridad de un monarca vitalicio.

Al ocurrir el movimiento de 1810 y 1811, la institución republicana no podía admitir al Monarca ni a su representante, pero la realidad social parece haber quedado impregnada de la necesidad de que existiese un personaje que, en cierto modo, continuara ejerciendo por sí mismo y sin depender de nadie, la autoridad que había correspondido a ese binomio formado por el Rey y el Capitán General.

Los constituyentes de 1811, temerosos de colocar semejante autoridad en las manos de una sola persona, crearon un triunvirato que apenas pudo funcionar.

Bolívar, en 1819, propuso como solución la figura del “presidente de la República” cuyo mandato durase cuatro años y fuere reelegible una sola vez. Era ese el modelo norteamericano, que fue ratificado en 1821; pero el mismo Bolívar, cuando ya había experimentado la realidad de lo que significaba el gobierno de una república naciente, redactó en 1826 su Proyecto de Constitución para Bolivia; entonces la actitud del Libertador cambia por completo. Consideró la necesidad de buscar una forma efectiva de defender la libertad de los ciudadanos, se preocupó de exponer lo que estimó “verdadero y útil” y

nos advierte que hablaba con absoluta libertad de los ciudadanos, se preocupó de exponer lo que estimó “verdadero y útil” y nos advierte que hablaba con absoluta libertad, sólo buscando lo propio de América y sin tratar de copiar modelos de otras partes; como una de sus conclusiones hace ver, en el discurso de presentación de su proyecto, que en América hace falta que el presidente sea “un punto fijo” alrededor del cual “giren los ciudadanos, los magistrados, los hombres y las cosas”.

Las ideas del Libertador parecieron peligrosas. Su proyecto apenas tuvo como acogida escaso estudio y análisis y en general la más completa indiferencia.

El proceso político, particularmente en la entonces Colombia, siguió un curso lamentablemente negativo, tanto que el propio Libertador se vio obligado, el 27 de agosto de 1928, a asumir el “Poder Supremo de la República”. Dos años más tarde en 1830, Colombia se desintegró y cada una de las porciones que se separaron se constituyeron en repúblicas soberanas.

En Venezuela, la presidencia de la República como era lógico, fue objeto de continua regulación en las constituciones que van siendo adoptadas de 1830 en adelante.

Ese proceso legislativo-constitucional no refleja especial preocupación por encontrar para la figura presidencial una solución jurídica y política pero definitiva.

Hemos mencionado que en 1821 había sido adoptada para toda Colombia una constitución, y que en 1828 el Libertador había dictado un decreto asumiendo el Poder Supremo del Estado.

Llama la atención que en 1830, al redactar las normas constitucionales relativas al presidente, no hubo vacilación en recurrir a los dos textos mencionados, haciendo de ellos una interesante mezcla, que bien pudo deberse a que, teniéndolos a la vista, no sintieron los constituyentes la necesidad de una nueva o más compleja o diferente redacción o a que estimaron que respondían a las necesidades de la nueva República. De todos modos mucho dice en favor de los constituyentes de 1821, esa forma de rendirles homenaje en 1830 adoptando lo propuesto y sancionado por ellos.

Se mantienen en 1830, las mismas condiciones de 1821 para ser presidente, la duración del período en cuatro años, la prohibición de reelección por más de una vez sin “intermisión” y en cuanto al vicepresidente, como ya no existía la necesidad política de dar categoría permanente a Santander y en cambio podría haber varios aspirantes a ejercer altas funciones públicas, se determina que no

debería durar todo el período constitucional sino la mitad. Para cubrir la falta absoluta de ambos (Presidente y Vicepresidente) en 1830 se recurre al presidente del Consejo de Gobierno a diferencia del sistema de 1821 que lo hacía al del Senado. En donde aparece con más claridad el reflejo de las normas mencionadas (1821 y 1828) es en la regulación de las funciones presidenciales.

El carácter del presidente en 1830 (Art. 117) como “Jefe de la Administración General de la República” está tomado textualmente del Artículo 113 de 1821 y su facultad de “conservar el orden y tranquilidad interior y asegurar al Estado contra todo ataque exterior” es una exacta versión del Numeral 1 del Artículo 1 del Decreto de 1828 al cual solamente se le eliminó la palabra “establecer” que en ese Decreto está unida por una “y” al verbo “conservar”.

Las demás facultades presidenciales van en paralelo con algunas ligerísimas variantes de redacción en cuanto al “tiempo” de los verbos que se utilizan y a la intervención del Congreso, que es más resaltante en 1830 que en 1821.

En esquema esas facultades están referidas a la función de cuidar de la ejecución de las leyes, mandar las fuerzas armadas, dirigir las relaciones exteriores, designar a los ministros y otros funcionarios, expedir despachos para los grados militares, cuidar de la recaudación de las rentas públicas, conmutar penas capitales, ejercer facultades extraordinarias en caso de conmoción interior y a tener ciertas relaciones con el Congreso en cuanto a su convocatoria extraordinaria, el envío de mensajes ordinarios y extraordinarios, etc.

En 1857 la reforma monaguista, más simbólica que efectiva pues prácticamente no llegó a tener vigencia, elevó el período presidencial a seis años, dispuso la existencia de un solo vicepresidente para todo el lapso constitucional y dejó al presidente en líneas generales idénticas facultades.

En 1858 la Convención de Valencia no se ocupó de alterar las facultades presidenciales que siguieron siendo las mismas, sino rebajó el período otra vez a los cuatro años, estableció la elección directa, la prohibición de existencia de parentescos entre el presidente y el vicepresidente y volvió al sistema de dos vicepresidentes por período.

Extraña que en esa Convención, en donde tantas personalidades relevantes trataron temas de importancia, no se hubiese entrado a discutir a fondo el papel del presidente de la República sino solamente la forma de su elección y la duración del período.

Los largos debates de la Constituyente de Valencia, al igual que los de la de 1830, repetimos, olvidaron el tema presidencial. No percibieron que una es-

estructura política diseñada para que el Libertador fuese el presidente, no podía asegurar la autoridad ni la eficiencia de otros hombres como presidentes. Y como tal autoridad y eficiencia eran imprescindibles necesidades sociales, se fue imponiendo una situación al margen o mejor fuera de toda legalidad.

En 1862, Páez asume el carácter de Jefe Supremo de la República y busca inspiración en el Decreto de Bolívar de 1828, del cual toma exactamente y con mínimas reformas de redacción, las disposiciones más importantes: “Al Jefe Supremo corresponde el ejercicio del poder natural como jefe de la administración general de la República en todos sus ramos encargado del Poder Supremo del Estado”. Era, ese Artículo 11 del Decreto de 1862 una fiel transcripción del Numeral 13 del Artículo 1 del Decreto de 1828.

La Constitución de 1864, mantiene el tiempo del período (4 años) la forma de elección directa y las mismas facultades presidenciales a las cuales añade la de “administrar los terrenos baldíos” pero tiene como innovación una norma importantísima, consecuencia del régimen federal que es la de atribuir al Presidente “todo lo relativo a la administración general de la República que no esté atribuido a otra autoridad por la Constitución” (Artículo 61) sistema que fue seguido en 1874.

En 1881 Guzmán Blanco impuso una rara reforma, que reduce a dos años el período constitucional, establece la elección del Presidente por el Consejo federal, especie de Congreso reducido formado por un Senador y un Diputado por cada circunscripción política y un Diputado por el Distrito Federal y divide las facultades presidenciales en dos grupos, unas que ejerce por sí mismo y otras que requieren el “voto deliberativo” del Consejo Federal sin que el conjunto de esas facultades tenga notables variantes. Este sistema se mantiene (reforma de Andueza) en 1891.

La reforma de Crespo, vuelve en 1893, a la elección directa, suprime el Consejo Federal y crea en su lugar un Consejo de Gobierno, al cual atribuye facultades consultivas para el presidente y no deliberativas.

Todo ese proceso de setenta años nos hace ver que el constituyente, con una insistencia que no se puede olvidar, fue diseñando una figura jurídico-política del presidente de la República, muy similar a la que en 1821 fue preparada para que correspondiese al Libertador y que muy prudentemente poco a poco se fue reformando: el sistema de elección varió entre la directa o la utilización de electores; el período de mando se mantuvo en cuatro años (salvo en la reforma guzmancista que lo bajaba a dos), fue permitida la reelección inmediata por una vez, y se conservaron siempre las mismas facultades al presidente, solamente ampliadas al atribuirle como mencionamos toda autori-

dad no asignada a otro órgano del Estado, y que además se quiso someter a un cierto control con el voto, primero deliberativo y después consultivo, de un cuerpo plural (Consejo Federal o Consejo de Gobierno) y siempre en una armónica relación con el Congreso.

Pero esa superestructura jurídica no correspondía a la realidad social y política pues el hecho de haber fracasado la mitad de los presidentes al renunciar, ser derrocados y hasta morir uno de ellos, ya es suficiente para considerar alterado el cuadro teórico mencionado. Los presidentes restantes, con su actuación, parecen acercarse más a la verdad que enfrentaban.

En ese sentido José Gregorio Monagas no nos facilita el análisis por el apoyo que significó para él su hermano José Gregorio. Tampoco Juan Pablo Rojas Paúl, quien experto en la vida política y beneficiario evidente del alejamiento físico de Guzmán Blanco, muy cuidadosamente utilizó su brevísimo período de dos años para manejarse con habilidad y no tuvo la intención de quedarse en el poder. Carlos Soublette es quizá el único que, en la práctica representó fielmente la figura teórica constitucional del presidente, para lo cual le sirvieron su prestigio de prócer, su condición (ante los militares) de general en jefe, la evidente habilidad política que poseía, su experiencia de gobernante y su indiscutible honestidad, don de gentes y cultura.

José Tadeo Monagas y Joaquín Crespo son dos ensayos diferentes que fracasan por contener demasiados elementos irregulares: manipulación de las normas constitucionales, atropellos a la libertad ciudadana, golpes de estado, personalismo exagerado, etc.

José Tadeo quiso sustituir la figura de Páez, y Crespo parece haber pretendido sin éxito ser una continuación de Guzmán Blanco.

A José Tadeo una revolución nacional y a Crespo una bala asesina, los sacaron de la historia.

El problema se reduce entonces a solamente dos personajes: Páez y Guzmán Blanco. Páez fue un hombre de campo, con marcada preferencia por la vida rural; Guzmán fue un hombre de ciudad. Páez fue educado por sí mismo; Guzmán estudió en la Universidad y en ella obtuvo su grado.

Páez viajó al exterior después de ser presidente. Guzmán vivió en Europa y en los Estados Unidos antes de ejercer el poder.

Páez sin menoscabo de su respeto por doña Benigna, su esposa, llevó una vida privada a su manera. Guzmán, pudo haber tenido amoríos prematrimo-

niales pero cuidó mucho de la apariencia honorable de su hogar con doña Ana Teresa. Páez fue un hombre que a pesar de los golpes recibidos, se consideró siempre en un sentido positivo, optimista y triunfador. Guzmán, quizá en el fondo tuvo la amargura del resentimiento.

Páez tenía además del respeto, el afecto de sus amigos. Guzmán despertaba más respeto que afecto.

Esas interesantes diferencias no impiden que en los dos se hubiese dado una presencia poderosa en la Historia, que los convirtió a cada uno de ellos en el personaje más importante de la República mientras vivieron, tuviesen o no en cada momento, poder político efectivo. Y es curioso que cuando Páez se retira definitivamente, su representante Rojas entrega el poder en su nombre en el Tratado de Coche, (1862) al mismo Guzmán y que Guzmán fallece el mismo año (1899) en que sucede el fenómeno de que, agotado el sistema político que él trató de crear, la República, al ser derrocado Andrade, cae bajo el control de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez.

Es por tanto posible pensar que ni la fugaz presencia de Rojas Paúl en la presidencia ni el caso excepcional de Soublette representan la realidad de la figura presidencial mientras que Páez y Guzmán si pueden ser, al menos por vía de hipótesis, una expresión de lo que la realidad social y política exigía para la presidencia.

En ambos se da el fenómeno señalado por el Libertador como característico del presidente: que alrededor de él “giren los magistrados, los ciudadanos, los hombres y las cosas”. Durante el largo tiempo del predominio de cada uno de ellos, nombran, apoyan, manejan, imponen, castigan, premian y cuando se trata de separarlos de ese grado de influencia, cada uno de los ensayos que se hacen para sustituirlos dura poco o a la larga fracasan.

En la práctica Páez utilizó frecuentemente para el gobierno efectivo, la persona del vicepresidente y reservó su intervención personal para los momentos más importantes; también lo hizo cuando en 1861 ejerce la “dictadura”.

Guzmán usa un sistema parecido, aunque formalmente diferente, mediante encargados de la presidencia o presidentes efectivos, quedando él en ejercicio, de hecho del poder supremo político y poder condenar como “traición” toda reacción en contra suya...

¿Eran ambos casos acaso un reflejo real de la actuación “ejecutiva” del vicepresidente previsto en la Constitución de Bolivia al lado del presidente vitalicio?

Darí­a la impresión que mientras la presidencia de la República como figura jurídica y política, fue durante el siglo XIX, dejada a un lado a la hora de pensar los problemas venezolanos, la realidad fue diseñando paulatinamente al presidente que entonces debía haber en Venezuela: una evidente tendencia a la elección directa, períodos de mando de entre ocho y diez años, edad para ser electo no menor de cincuenta años, no reelección, facultades suficientes para gobernar el país, asesoramiento de cuerpos colegiados de evidente categoría y hasta alguna potestad legislativa y no simplemente reglamentaria.

Ese proceso que claramente se fue adelantando, a pesar de poner de manifiesto la necesidad de tales situaciones, no fue llevado a las leyes y constituciones, sino que de hecho fue así y los gobernantes, que efectivamente gobernaron, lo hicieron dentro de esos parámetros, pero no de derecho y en todo caso sin mayor apego a las leyes.

Son tan dignos de rechazo quienes no cumplen con las leyes como aquellos que no preparan a tiempo las leyes convenientes y fomentan por tanto su desconocimiento y desobediencia.

Llama a la atención que, cuando a finales del siglo todo el sistema se derrumbaba, los dos ex-presidentes que estaban vivos, Rojas Paúl y Andueza, quizá comprendiendo mejor la realidad después de haberla visto desde la Jefatura del Estado, aplauden la disolución del régimen y la presencia en la Casa Amarilla de un hombre que vino a ocupar un lugar que estaba vacío, y Andrade el derrocado, con el tiempo, sería no sólo ministro, sino pariente por afinidad cercana de un gobernante vitalicio como fue Juan Vicente Gómez.

¿Era todo ello falta de moral política? No parece, sino más bien la aceptación de una realidad que de haber sido oportunamente regulada, no hubiera traído probablemente, las desastrosas consecuencias de tantas revueltas civiles, vidas perdidas, dinero gastado en armas cuando debía ser invertido en escuelas y libros...