

STUDIA ERASMIANA WRATISLAVIENSIA  
WROCLAWSKIE STUDIA ERAZMIAŃSKIE  
BIBLIOTHECA ERASMIANA

1

Artur  
Ławniczak

USTROJE POLITYCZNE  
PAŃSTW  
LATYNOAMERYKAŃSKICH

Komitet Redaktorów  
dr Mirosław Sadowski  
Piotr Szymaniec  
Ernest Bojek

WROCLAW 2008





**USTROJE POLITYCZNE  
PAŃSTW LATYNOAMERYKAŃSKICH**

*Mamie poświęcam...*

**STUDIA ERASMIANA WRATISLAVIENSIA  
WROCLAWSKIE STUDIA ERAZMIAŃSKIE**

**BIBLIOTHECA ERASMIANA**

**1**

Komitet Redaktorów:  
dr Mirosław Sadowski,  
Piotr Szymaniec,  
Ernest Bojek

Artur Ławniczak

**USTROJE POLITYCZNE  
PAŃSTW LATYNOAMERYKAŃSKICH**

Wrocław 2008

Recenzent:  
Prof. dr hab. Krystian Complak

Korekta:  
Piotr Szymaniec

Skład i łamanie:  
Piotr Szymaniec  
Ernest Bojek

Okładka:  
Tomasz Januszkiewicz

Na okładce wykorzystano fragment obrazu Hansa Holbeina Młodsze-  
go z 1523 *Erazm z Rotterdamu*

Copyright © by Artur Ławniczak,  
Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych,  
WPAiE UWr  
Wrocław 2008

ISBN 978-83-925508-4-6

Wydanie pierwsze

Publikacja ukazuje się dzięki współpracy wydawniczej Autora, Koła  
Naukowego Doktryn Politycznych i Prawnych oraz Katedry Doktryn  
Politycznych i Prawnych WPAiE UWr

## Spis treści

Słowo wstępne ( <i>Miroslaw Sadowski</i> ) . . . .	7
Przedmowa ( <i>Krystian Complak</i> ) . . . .	8
Wprowadzenie . . . .	10
I. Latynoamerykańska specyfika . . . .	12
1. Kolonizacja z inicjatywy rządu . . . .	12
2. Katolicyzm . . . .	12
3. Metysaż . . . .	12
4. Wtórność . . . .	13
5. Peryferyjność . . . .	15
6. „Trzecioświatowość” . . . .	15
II. Oddziaływanie tendencji globalnych . . . .	16
1. Zwrot od demokracji kontrolowanej do konfrontacyjnej . . . .	17
2. Upodabnianie się partii . . . .	18
3. Depolityzacja . . . .	19
III. Dziedzictwo euroromańskie . . . .	20
IV. Oddziaływanie USA . . . .	22
V. Dziedzictwo miejscowe . . . .	24
VI. Konstytucjonalizm . . . .	29
VII. Republikanizm . . . .	37
VIII. Demokratyzm . . . .	47
1. Demokracja bezpośrednia . . . .	53
2. Wybory . . . .	55
IX. Podział władzy państwowej . . . .	60
X. Jedność władzy państwowej . . . .	65
XI. Konfrontacyjny pluralizm . . . .	66
XII. Parlamentaryzm . . . .	73
1. Ustrojowe znaczenie legislatyw . . . .	73
2. Struktura i kompetencje ciał ustawodawczych . . . .	78
3. Parlamentarzyści . . . .	93
XIII. Prezydenccjalizm . . . .	96
1. Miejsce głów państwa w systemach polityczno-prawnych . . . .	96
2. Wymogi stawiane kandydatom na prezydenta . . . .	99
3. Wybory prezydenckie . . . .	101
4. Kadencyjność i zakaz reelekcji . . . .	103
5. Uprawnienia prezydenckie . . . .	107

6. Kwestia odpowiedzialności prezydentów . . . .	116
7. Sukcesja władzy prezydenckiej w szczególnych przypadkach . . . .	119
XIV. Ministrowie . . . .	123
XV. Sądy i trybunały . . . .	131
1. Sądownictwo powszechne . . . .	131
2. Sądy wyborcze . . . .	137
3. Trybunały konstytucyjne . . . .	139
4. Pozycja władzy sądowniczej w Latynoameryce . . . .	141
XVI. Federalizm/ unitaryzm . . . .	144
XVII. Samorządność . . . .	161
XVIII. Udział wojska w polityce . . . .	165
XIX. Brak stabilizacji . . . .	170
XX. Wyraziste modele ustrojowe . . . .	173
1. Model kubański . . . .	173
2. Model meksykański . . . .	190
3. Model kostarykański . . . .	199
4. Model kolumbijski . . . .	204
5. Model urugwajski . . . .	206
6. Model paragwajski . . . .	212
Zakończenie . . . .	216
Resumen . . . .	220
Summary . . . .	221
Wykorzystana i polecana literatura polskojęzyczna . . . .	223
Wykorzystana i polecana literatura obcojęzyczna . . . .	228
Wykorzystane i polecane adresy internetowe . . . .	231



## Słowo wstępne

Redakcja i wydawcy *Wrocławskich Studiów Erazmiańskich* – *Studia Erasmiana Wratislaviensia*, poszerzają prowadzoną przez siebie ofertę wydawniczą i rozpoczynają cykl publikacji, który nosić będzie miano *Bibliotheca Erasmiana*. Ten nowy cykl wydawniczy będzie obejmował prezentację różnorodnych monografii z dziedziny myśli politycznej i prawnej, prawa konstytucyjnego, filozofii prawa, prawa administracyjnego bądź innych dziedzin prawa, polityki lub myśli społecznej. W ramach *Bibliotheca Erasmiana* prezentowane będą zarówno oryginalne monografie współczesnych autorów, jak i publikacje wcześniejsze, trudno dostępne na rynku, ogłoszone zarówno przez uczonych polskich, jak i zagranicznych.

Jako pierwszy numer naszej biblioteki pragniemy przedstawić Państwu monografię doktora Artura Ławniczaka, adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jego rozprawa, zatytułowana *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, jest pierwszym polskim opracowaniem przedstawiającym polityczno-prawne aspekty powstawania i funkcjonowania reżimów sprawujących władzę w Ameryce Łacińskiej na przestrzeni ostatnich dwustu lat. Wysokie walory naukowe prezentowanej monografii docenił, czemu dał wyraz w przedmowie, jeden z najwybitniejszych polskich znawców Ameryki Łacińskiej, prof. dr hab. Krystian Complak.

Redaktorzy mają nadzieję na udostępnianie Czytelnikowi kolejnych interesujących publikacji w ramach naszego Wydawnictwa.

W imieniu Komitetu Redaktorów  
dr Mirosław Sadowski

## Przedmowa

Wielką przyjemnością jest dla mnie napisanie przedmowy do niniejszej książki autorstwa Artura Ławniczaka. Autor ten jest moim byłym doktorantem, który pod moim kierunkiem napisał i obronił rozprawę doktorską *Finansowanie partii politycznych*. Praca ta, wydana nakładem prestiżowego Wydawnictwa Sejmowego, weszła na trwałe do polskiego piśmiennictwa poświęconego teorii stronnictw politycznych. Jest ona często przywoływana i cytowana w różnych publikacjach.

Tym razem Autor wziął na warsztat nie tylko odmienną problematykę, ale również inny region geograficzno-kulturowy. Jego monografia, pod tytułem *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, jest pierwszym polskim opracowaniem przedstawiającym polityczno-prawne aspekty powstawania i funkcjonowania reżimów w Ameryce Łacińskiej w ostatnich dwóch stuleciach. Jej wyjątkowość opiera się na zdolności doktora Ławniczaka do dokonywania syntezy dziejów tego obszaru. Autor ten postawił sobie ambitny cel przedstawienia ogólnej ewolucji tamtejszych ustrojów konstytucyjnych i zrealizował go z nadwyżką. Te uogólnienia i wnioski łączą się jednak harmonijnie z niekiedy bardzo szczegółowymi rozważaniami na temat swoistości występujących tam unormowań prawnych. Po przedstawieniu niektórych z charakterystycznych składników tamtejszego pejzażu politycznego, takich jak na przykład peryferyjność, wtórność, „metysaż” i „trzecioświatowość”, Autor omawia systemy partyjne, wpływ konstytucjonalizmu europejskiego i północnoamerykańskiego na istniejące tam instytucje. W sposób metodyczny opisuje takie kwestie, jak demokracja, systemy rządów, sądownictwo, wojskowe zamachy stanu, aby zakończyć przeglądem sześciu wyróżniających się systemów ustrojowych.

Przedstawienie tak zdefiniowanego zakresu tematycznego i geograficznego oparł Autor na obszernym materiale źródłowym oraz stosownej literaturze przedmiotu. Oprócz piśmiennictwa w głównych językach tej części świata, Autor korzysta z opracowań naukowych w innych językach, jak angielski, niemiecki czy rosyjski. Nie stroni również od polskojęzycznych publikacji, nie zapominając o klasycznych monografiach na ten temat, zwłaszcza odwołuje się do prac grupy polskich historyków, której swego czasu przewodził nieodżałowanej pamięci prof. Tadeusz Łepkowski.

Praca wyróżnia się bogactwem danych i informacji o zróżnicowanym charakterze i ciężarze gatunkowym. Oprócz imponderabiliów społeczno-gospodarczych autor daje szeroki i gruntowny obraz stopniowej instytucjonalizacji struktur społecznych Ameryki Łacińskiej, począwszy od okresu uzyskania przez kraje regionu niepodległości na początku XIX wieku. Na szczególne podkreślenie zasługują zawarte w tej książce uwagi łączące w sobie dbałość o szczegóły z uogólnieniami o wysokim stopniu abstrakcji. Takie piarstwo widoczne jest w każdym rozdziale i punkcie pracy.

Bardzo ciekawe są wnioski, do jakich dochodzi Autor tej niezwyklej rozprawy. Zastanawia się On zwłaszcza, czy można stworzyć ogólnolatynoski model ustroju politycznego, którego najważniejsze cechy występowały i występują w większości państw tej części świata. W konkluzji Autor dowodzi mocnego przywiązania Ameryki Łacińskiej do demokratycznych zasad konstytucjonalizmu. Mimo to doktor Ławniczak dostrzega specyfikę polityczno-konstytucyjną tego kontynentu. Ustrojem tym, jak to określa Autor w sposób nieco zagadkowy, jest „Polibiuszowski ustrój mieszany, łączący w sobie elementy monokratyczne, oligokratyczne i demokratyczne”. Ponadto Autor w zakończeniu zdobywa się na uwagi *de constitutione ferenda*. Domaga się zwłaszcza przekształcenia partii politycznych w ugrupowania mniej spersonalizowane i bardziej programowe, co przyczyniłoby się do stabilizacji sceny politycznej i narzucenia uczestnikom walki o władzę zasad państwa prawnego. Zdaje się On jednak nie wierzyć do końca w taki rozwój wypadków.

Na zakończenie tych moich krótkich spostrzeżeń chciałbym podkreślić dobry styl Autora, jego barwne słownictwo, zdumiewające niekiedy porównania, a także stosunkowo ładny język polski. Wyróżnia to tym samym tę pracę na tle innych publikacji porównawczych, których autorzy zdają się ulegać różnym obcym wpływom językowym, nie zauważając istnienia od dawna ustabilizowanych odpowiedników i synonimów obcych terminów w polskiej mowie i terminologii fachowej. Biorąc pod uwagę te wszystkie zalety, stanowczo zaleciłbym tę pracę – mimo że Autor jej nie ustrzegł się pewnych drobnych nieścisłości i potknięć – jako ogólne wprowadzenie do poznania szerokiego tła ewolucji polityczno-ustrojowej opisywanego kontynentu.

*prof. dr hab. Krystian Complak*  
Wrocław, 21 I 2008 r.

## Wprowadzenie

Zainteresowanie Ameryką Łacińską w Polsce ma już swoją tradycję. Związane to było z liczną emigracją z ziem polskich przede wszystkim do Argentyny i Brazylii, ale również do Chile, gdzie w XIX w. osiadł Ignacy Domeyko – autor wielu prac poświęconych chilijskiej geologii i etnografii. Jednak w Polsce większą poczytność zdobyło napisane przed I wojną światową dzieło Marii Konopnickiej *Pan Balcer w Brazylii*, wciąż jeszcze będące najbardziej znaną w Polsce książką poświęconą Ameryce Romańskiej. W okresie międzywojennym sporą popularność uzyskała reporterska relacja Arkadego Fiedlera z pobytu w nadamazońskiej puszczy zatytułowana *Ryby śpiewają w Ucayali*.

Po 1945 r. także na gruncie polskiej nauki pojawili się ludzie, którzy skierowali swoją uwagę w tę stronę świata, w którą kiedyś udał się, mogący uchodzić za ich patrona, Domeyko. Przede wszystkim trzeba tu wymienić warszawskiego historyka Tadeusza Łepkowskiego, będącego m.in. redaktorem monumentalnej, kilkutomowej historii Ameryki Łacińskiej, oraz jego wychowanka Marcina Kulę, rozpoznawalnego np. dzięki *Historii Brazylii* jego pióra. Trudno też nie przypomnieć rodzimych politologów takich jak Wiesław Dobrzycki, Robert Rómmel, Waldemar Rómmel, Robert Mroziewicz, Ryszard Stemplowski i wielu innych, których ciekawie pisane prace rozbudzały zainteresowanie Polaków problemami Latynoameryki.

W zakresie nauk prawno-ustrojowych wypada wspomnieć pracującego w Krakowie Jacka Czajowskiego, zajął się on bowiem kwestią latynoskich systemów rządowych. Warszawianin Tadeusz Mołdawa zanalizował system polityczny porewolucyjnej Kuby. Z kolei zamieszkały we Wrocławiu Krystian Complak zgłębił problematykę tzw. reżimów *de facto* funkcjonujących na południe od Río Bravo oraz zapoznał polskich czytelników ze skomplikowanymi zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem latynoamerykańskich legislatur.

Dzieło wszystkich wyżej wymienionych oraz wielu innych stanowiło inspirację dla autora nieobecnego do tej pory w naszej literaturze opracowania, próbującego w syntetyczny, komparatystyczny sposób przedstawić ustroje polityczne Ameryki Łacińskiej. Rodzimi badacze oprócz Polski zajmują się przede wszystkim państwami, które w różny sposób oddziałują na sytuację polityczną w RP, a bardziej długofalowo także na kształt systemu politycznego i treść podstawowych

zasad ustrojowych w naszym państwie. Jest to sytuacja naturalna, gdyż największe zainteresowanie wzbudzają silne, wpływowe kraje, potrafiące narzucać swoje rozwiązania nie tylko Polsce, ale również wielu innym państwom w różnych częściach świata.

Tym niemniej wydaje się, że nie jest zupełnie bezużyteczne poświęcenie uwagi ustrojom państw, których pozycja w świecie jest generalnie podobna do Polski, tzn. niewielka. Dzięki temu uzyskujemy okazję porównania, jak inni radzą sobie z własną słabością, jak próbują skonstruować własny model konstytucyjny, który byłby dla nich odpowiedni, jakie popełniają błędy i jakie wnioski z nich wyciągają.

Wydaje się, że spośród tych państw, które nie odgrywają pierwszorzędnej roli w światowej polityce, najbliższe Polsce są z jednej strony postkomunistyczne kraje środkowej i wschodniej Europy, a z drugiej postkolonialne republiki latynoamerykańskie. Z tego wypływa wniosek, że warto się przyjrzeć nie tylko temu, co dzieje się zaraz za granicami RP, ale również nie zaszkodzi analizować sytuację w Ameryce Łacińskiej, która pod wieloma względami jest „kompatybilna”, *de facto* bliższa nam politycznie, kulturowo i mentalnie niż mniej oddalona w wymiarze czysto geograficznym zachodnia Europa.

Ameryka Łacińska, czyli Latynoameryka, to dla piszącego te słowa ta część Nowego Świata, która została skolonizowana przez rzymsko- katolickich zdobywców, pozostających w kręgu cywilizacji łacińskiej i posługujących się językami wywodzącymi się z mowy antycznych Rzymian. Dlatego też zaliczamy do niej francuskojęzyczne Haiti, w przeciwieństwie do Gujany czy Surinamu, które należały do Anglików czy Holendrów, co powoduje, iż zaliczymy je, podobnie jak karaibskie dominia, raczej do Ameryki anglosaskiej.

Pozostałą Amerykę możemy nazwać Ameryką Romańską albo Romanoameryką, które to określenie uznamy za synonim Latynoameryki. W jej skład wchodzi Iberoameryka oraz Haiti. Z kolei Iberoamerykę podzielimy na Hispanoamerykę, obejmującą wszystkie państwa Ameryki Iberyjskiej za wyjątkiem Brazylii oraz Luzoamerykę tożsamą z Brazylią właśnie.

Oddajemy do rąk czytelników niniejszą książkę, licząc na to, że jej lektura wzbogaci ich i umożliwi lepsze zrozumienie współczesnego świata w całej jego złożoności. Ponieważ „nikt nie jest samotną wyspą”, czytając o innych, lepiej poznajemy samych siebie, a przecież poznanie siebie (*gnothi seauton*) jest podstawą wszelkiej wiedzy o świecie.

# I

## Latynoamerykańska specyfika

Ameryka Łacińska stanowi część świata wyróżniającą się specyficzną historią oraz wynikającą z niej oryginalnością, gdy porównamy ją z innymi światowymi megaregionami. W związku z tym zasługuje na odrębne potraktowanie, również na płaszczyźnie prawnoustrojowej. Możemy wymienić następujące cechy charakterystyczne dla Latynoameryki:

### 1. Kolonizacja z inicjatywy rządu

W przeciwieństwie do Nowej Anglii, impuls dla skolonizowania południowej części Ameryki Północnej i Ameryki Południowej dali władcy Hiszpanii i Portugalii. Podbój dokonywał się w imieniu chrześcijańskich królów i miał na celu, oprócz zdobycia bogactw, również krzewienie wiary. W efekcie narody latynoskie są mniej przedsiębiorcze niż Jankesi i wciąż w większym stopniu liczą na interwencję władzy niż obywatele USA.

### 2. Katolicyzm

Wskutek akcji misyjnej zdecydowana część mieszkańców byłych kolonii na południe od Rio Bravo uznaje prymat papieża. Poza Filipinami nie ma innych przypadków takiej skuteczności krzewienia katolicyzmu poza Europą. Co prawda, w ciągu ostatnich lat obserwujemy rosnącą aktywność sekt protestanckich (Gwatemala, Brazylia), lecz ciągle zdecydowana większość Latynosów uważa się za katolików, a w związku z wysoką rozrodznością ich procentowy udział w ogólnoswiatowej populacji rzymsko-katolickiej ulega stałemu zwiększeniu.

### 3. Metysaż

Konkwistadorzy udawali się na podbój bez kobiet, co powodowało wiązanie się z miejscowymi kobietami i w efekcie przychodzenie na świat mieszkańców. (Jest to odwrotność anglosaskiego

modelu kolonizacji, polegającego na przybywaniu całych rodzin.) W niektórych rejonach, szczególnie w Brazylii oraz na Wielkich Antylach, doszło dodatkowo do mieszania się sprowadzanych do pracy Murzynów z białymi i Indianami. W efekcie, poza takimi państwami jak Kostaryka, Urugwaj, Chile i Argentyna, mamy do czynienia z barwną mieszanką ras, z ludźmi posiadającymi korzenie zarówno w Starym, jak i Nowym Świecie. Ameryka Łacińska jest syntezą, zarówno pod względem rasowym, jak i kulturowym oraz chyba też politycznym, dwóch połówek globu ziemskiego, podczas gdy Ameryka anglosaska jest zdominowana przez wychodźców z Europy, a Azja i Afryka przez tubylców.

Mieszanie ras, które dokonało się i nadal dokonuje w Ameryce Łacińskiej, nie doprowadziło do zniknięcia Indian, którzy w wielu państwach żyją w tradycyjnych strukturach społecznych i w niewielkim stopniu uczestniczą w oficjalnym życiu politycznym. Problem jest dostrzegany przez ustrojodawców i dlatego w latynoamerykańskich konstytucjach odnajdziemy zapisy, mające chronić Indian. Normy tego rodzaju umieszczono w ustawach zasadniczych Panamy, Ekwadoru, Gwatemali, Nikaragui, Brazylii, Kolumbii, Meksyku, Paragwaju, Peru, Argentyny i Boliwii, przy czym w większości z tych przypadków (poza Argentyną, Paragwajem i Panamą) uznaje się istnienie pluralizmu etnicznego i kulturowego. Jednak trudno jest zazwyczaj mówić o przyznaniu pierwotnym mieszkańcom Ameryki autonomii, ponieważ czerwonoskórzy są oficjalnie traktowani tak samo jak inni obywatele i podlegają tym samym organom państwowym. Za wyjątek można uznać zawarte w kilku konstytucjach pozwolenie na wykonywanie funkcji sędowniczych przez instytucje stworzone niezależnie od struktur państwowych przez samych Indian.

#### **4. Wtórność**

Przeważnie jest tak, że peryferie powielają wzorce tworzone gdzieś w ośrodkach centralnych. Podobnie jest w interesującym nas przypadku. Elity krajów latynoamerykańskich zapatrzone są w Amerykę anglosaską i w Europę i powielają to, co zostało tam wymyślone, zarówno w sferze kultury, nauki czy gospodarki, jak i polityki. Podkreśla to wielki meksykański pisarz Octavio Paz, który stwierdza, że ograniczenie się do naśladowania obcych wzorców było błędem, skutkującym kruchym stanem latynoskich demokracji. Pewnym wyłomem w schemacie wyłącznie importowania wartości czy idei była w latach sześćdziesiątych i

siedemdziesiątych ofensywa powieści latynoamerykańskiej, ale wydaje się, że to zjawisko powoli odchodzi w przeszłość. Można jeszcze zauważyć modę na popularną muzykę wywodzącą się z Argentyny, Kuby czy Brazylii, ale na tym twórczy wkład Ameryki Łacińskiej do dorobku ludzkości się kończy. Chyba, że ktoś zechce jeszcze zaliczyć do niego osiągnięcia kubańskich lekkoatletów i bokserów czy brazylijskich piłkarzy. Jeżeli używamy pojęcia „kultura fizyczna”, to trudno jest pominąć zupełnym milczeniem zjawiska tego rodzaju. Mecz piłkarski może dostarczyć wrażeń estetyczno-dramatycznych i w związku z tym możemy uznać brazylijskich czy argentyńskich wirtuozów za *Kulturträgerów*, dostarczającym masom na wszystkich kontynentach niezapomnianych wzruszeń, a w teoretycznym wymiarze futbolu cały świat przyjął brazylijskie ustawienie drużyny z 1958 r. (1–4–4–2).

Zjawisko wtórności występuje również na płaszczyźnie prawnopañstwowej. Roberto Mangabeira Unger z Uniwersytetu Harvarda w ten sposób się do niego ustosunkował: „Jeżeli będziemy w dalszym ciągu kontynuować imitowanie i syntetyzowanie instytucji politycznych pochodzących z północnoatlantyckich demokracji; jeśli nasza myśl konstytucyjna, nieważne – lewicowa czy prawicowa, dalej będzie ubogą mieszaniną konstytucjonalizmu północnoamerykańskiego i europejskiego; jeśli jedyne, co nas czeka po odrzuceniu modelu importowanego z USA, to uporcezywe kombinowanie konstytucji francuskiej z niemiecką, nie osiągniemy w przewidywalnej przyszłości poziomu wolności i równości charakterystycznego dla tych demokracji. Nasz cykl polityczny w dalszym ciągu będzie przeszkadzać pokonaniu problemów ekonomicznych i społecznych. Musimy wynaleźć instytucje, wyrażające w śmielszy sposób tendencje demokratyczne niż rozwiązania już znane na gruncie tradycyjnego konstytucjonalizmu brazylijskiego po to, aby ustanowić w Brazylii demokrację głębiej zakorzenioną w życiu i myśleniu Brazylijczyków. Musimy iść do przodu, aby nie pozostać z tyłu. Aby tego dokonać, brakuje nam idei”.

Trudno się nie zgodzić z diagnozą, którą można ekstrapolować na prawie wszystkie państwa latynoamerykańskie, a szerzej na większość państw „gorszego świata”. Natomiast nie jest takie pewne, czy „pogłębianie” i „oswajanie” demokracji jest najlepszym pomysłem na zajęcie lepszego miejsca w globalnej rywalizacji.



## 5. Peryferyjność

Oznacza to, że tamtejsze narody nie odgrywają wiodącej roli na świecie, podobnie jak w okresie kolonialnym. Historyk O'Gorman z całą mocą akcentował fakt pozostawiania Ameryki Łacińskiej, gdy znajdowała się ona pod panowaniem hiszpańsko-portugalskim, na marginesie świata, w izolacji. Współcześnie wskutek globalizacji izolacja jest mniejsza, ale marginalność pozostała.

Państwa latynoskie generalnie zaliczają się do grupy krajów rozwijających się, co niejednokrotnie jest eufemizmem, za którym kryje się stagnacja. Czasem jest jeszcze inaczej, gdyż w przypadku Argentyny mamy do czynienia z państwem, które z jednego z najbardziej rozwiniętych w skali globalnej stało się podręcznikowym wręcz przypadkiem spektakularnego upadku, co nie odbiło się jednak specjalnie na światowych giełdach, potwierdzając tezę o peryferyjności tej części świata. Jedynym potencjalnym mocarstwem, które mogłoby częściowo zmienić ten stan rzeczy, jest Brazylia, od dawna zgłaszająca mocarstwowe aspiracje. Wstąpienie tego państwa do „klubu kosmicznego” jest ewidentnym potwierdzeniem dużych możliwości.

## 6. „Trzecioświatowość”

Przez określenie to rozumiemy przynależność Ameryki Łacińskiej do większej całości, zwanej od lat 50. XX w. Trzecim Światem, dla odróżnienia od Pierwszego Świata (umowny Zachód) i Drugiego Świata (umowny Wschód). Cała reszta, czyli państwa nie zaliczające się formalnie do żadnego z dwóch antagonistycznych bloków polityczno-militarnych, w jakimś stopniu neutralne wobec globalnego konfliktu i w związku z tym w większości należące do Ruchu Państw Niezaangażowanych, poszukujące dopiero swojej drogi rozwoju i zaliczane w większości przez ONZ do grona tzw. krajów rozwijających się, będące zwykle byłymi koloniami państw europejskich, przeważnie eksportujące surowce i importujące gotowe wyroby, posiadające wysoki przyrost naturalny, zdominowane przez ludność niebiałą, otóż cała ta reszta określana była i nadal jest często nazywana ubogim Południem, którego charakter jest odwrotnością tego, co odnajdziemy na sytej, bogatej północnoamerykańskiej i europejskiej Północy.

Aktualnie na płaszczyźnie formalnej termin „Trzeci Świat” stracił rację bytu po zwycięstwie odniesionym przez Zachód w zimnej

wojnie, lecz nie oznacza to, że znikły różnice między centrum świata a jego peryferiami, antagonizm nazwany przez Mao Tse-Tunga konfliktem między globalnym Miastem a także Wioską. W tym schemacie Latynoameryka znajduje się w obozie wiejskim, pomimo wielomilionowych metropolii znajdujących się na jej terytorium. Mówiąc inaczej: jej państwa należą do krajów, gdzie wciąż dominuje gospodarka naturalna, ludność wyznaje tradycyjne wartości, duża rodzina jest silna i stanowi podstawowe środowisko naturalne zdecydowanej większości ludności, a aparat państwowy jest słaby i często przegrywa w starciu z różnymi *guerrilliami* (partyzantkami miejskimi i wiejskimi).

Generalnie Ameryka Łacińska jest w Trzecim Świecie najbardziej europejska. Od państw afrykańskich i azjatyckich odróżnia ją dominacja katolicyzmu i języków importowanych z Półwyspu Iberyjskiego. W pewnym sensie Ameryka Łacińska jest bardziej europejska niż sama Europa. Stary Kontynent uległ daleko idącym przemianom, powodującym zatracenie wielu cech decydujących niegdyś o jego specyfice. Wolniejsze przyspieszenie społeczno-ekonomiczne w Iberoameryce spowodowało, że bardziej przypomina ona tradycyjną Europę niż zamerykanizowany i zglobalizowany „zachodni przyczółek Eurazji”. Jeżeli chodzi o pewien klimat intelektualny, o problemy duchowe, którymi żyje elita, to w wielu miejscach i w wielu aspektach odnajdziemy w Brazylii czy Kolumbii europejską *belle époque*, rozstrzelaną na Starym Kontynencie w 1914 r. W związku z tym można zaproponować przeniesienie określenia „Drugi Świat” z nieistniejącego już obozu socjalistycznego na Amerykę Łacińską, rezerwując miano Trzeciego Świata dla całej reszty krajów rozwijających się, co przywróciłoby temu pojęciu utracony sens.

## II

### **Oddziaływanie tendencji globalnych**

Ameryka Łacińska nie może się składać z samej specyfiki. Oznacza to, że podlega pewnym ogólnoświatowym procesom, które występują w niej w mniejszym lub większym, w porównaniu z innymi częściami świata, natężeniu. Spróbujemy tu wskazać na następujące zjawiska:

## 1. Zwrot od demokracji kontrolowanej do konfrontacyjnej

Upadek ZSRR spowodował spadek atrakcyjności modelu politycznego realizowanego w różnych państwach po Rewolucji Październikowej i zwycięstwie Związku Radzieckiego w II wojnie światowej. Ponieważ „racja jest po stronie zwycięzców”, nie ma dzisiaj na świecie poważniejszego wyzwania rzuconego modelowi północnoamerykańskiemu przez konkurujące z nim mocarstwo. Być może w przyszłości taką rolę spróbują odegrać Chiny Ludowe, ale na razie jest to tylko możliwość.

Trudno zatem się dziwić, że w położonej na tej samej półkuli, co USA, Latynoameryce wyraźnie zmalały aspiracje do poszukiwania własnej drogi rozwoju, co oznaczało zazwyczaj próby dostosowania modelu radzieckiego do miejscowych uwarunkowań. Jeżeli przyjrzymy się rzeczywistości politycznej lat 60. i 70., to dostrzeżemy wiele dążeń zmierzających do zaprowadzenia „sprawiedliwości społecznej”, do upaństwowiania różnych gałęzi przemysłu, do reformy rolnej, do masowej alfabetyzacji ludności idącej w parze z socjalistyczną indoktrynacją, do utrudniania działalności „niekonstruktywnym, reakcyjnie nastawionym siłom politycznym, do wzmoczonej walki z jankeskim, kapitalistycznym imperializmem, do nasilania walki klasowej, do nawiązywania bliższych stosunków z „obozem pokoju i socjalizmu” itd. Przykłady tego typu posunięć odnajdziemy nawet wcześniej. Sztandarowym *casusem* jest Meksyk, w którym w roku 1910 wybuchła rewolucja, uznawana przez niektórych za swego rodzaju próbę generalną przed bolszewickim przewrotem w Rosji. Po zinstytucjonalizowaniu rewolucji meksykańskiej powstał tam system polityczny, będący gdzieś w połowie drogi między demokracją konfrontacyjną a socjalistyczną. Później przyszła rewolucja kubańska, w której efekcie, po okresie pewnych wahań, powstał pierwszy i na dłuższą metę jedyny na Półkuli Zachodniej reżim budujący komunizm. W roku 1978 po obaleniu Somozy reformy wzorowane na kubańskich zaczęto przeprowadzać w Nikaragui, lecz w sposób mniej konsekwentny, po czym państwo to w zasadzie powróciło do demoliberalnego modelu ekonomiczno-politycznego. Lewicowa *junta* była w Peru, pewne próby własnej drogi, z tym że wzorowane raczej na autorytarnych rządach europejskich z lat 30., podejmowano w Brazylii, ale nie zaowocowały one trwałymi odmiennościami. Na początku XXI wieku oprócz socjalistycznej Kuby jedynym państwem zgłaszającym

pretensje do zasadniczej odmienności ustrojowej jest Boliwaryjska Republika Wenezueli.

## 2. Upodabnianie się partii

Jeżeli porównamy początek XXI wieku z latami 60., 70. i 80. poprzedniego stulecia, to zauważymy obniżenie temperatury życia politycznego. Najprostszym wytłumaczeniem jest koniec zimnej wojny, co poskutkowało osłabieniem partii komunistycznych, które straciły „Wielkiego Brata”, lecz nie jest to jedyna eksplikacja.

Inną przyczyną jest zjawisko występujące w wielu państwach na świecie, polegające na zanikaniu różnic między siłami politycznymi. Partie określane mianem ekstremalnych są wypychane na daleki margines sceny politycznej, a miejsce po nich zajmują ugrupowania centrowe, które wskutek tego zajmują coraz większą część sceny politycznej. Programy stronnictw centrowych nie różnią się specjalnie od siebie, co powoduje w efekcie narastające podobieństwa między partiami, jak również między działaczami politycznymi. Miejsce wielkich debat programowych zajmują starcia o drugorzędne i trzeciorzędne szczegóły. Umacnia się w obrębie zdecydowanej większości klasy politycznej *consensus* co do podstawowych zasad ustrojowych. Skutek jest taki, że niezależnie od tego, kto aktualnie jest u władzy, generalna linia strategiczna pozostaje niezmienna, gdyż gabinety realizują pod dyktando MFW założenia ustalone przez wielkich tego świata. Polityka traci na autentyczności i staje się w coraz większym stopniu grą pozorów. Co prawda, w Ameryce Łacińskiej jeszcze silne są sentymenty związane z przynależnością do określonych stronnictw, ale wydaje się, że jeżeli nie zajdą zasadnicze zmiany, to nastąpi „polonizacja”, polegająca na częstej zmianie przynależności, na przemieszczaniu się między partiami, zasadniczo nie różniącymi się między sobą, rozpadającymi się i łączącymi według chwilowych koniunktur. Widoczny już zmierzch starych partii konserwatywnych, liberalnych, chadeckich, socjalistycznych i komunistycznych, który to proces stwarza miejsce dla amorficznych, bezideowych tworów politycznych, grupujących technokratycznych „ludzi władzy”. Zdaje się, że wzorem dla latynoskich działaczy politycznych są wielkie partie z USA, pomiędzy którymi różnice są niezwykle subtelne, a przynależność do nich zupełnie niezobowiązująca.

### 3. Depolityzacja

Ciekawym zjawiskiem, z jakim mamy do czynienia w wielu państwach świata, jest odwracanie się mas od życia politycznego. Przyczyny tego globalnego zjawiska możemy dopatrywać się w ogólnym, postępującym upadku wiary w autorytety polityczne i inne, w nasilającym się przekonaniu, że świata nie można zasadniczo zmienić na lepszy, że żyjemy już w ponowoczesności, co oznacza, że wszystko już było, że nie da się wymyślić i wprowadzić w życie jakiegoś planu zbawienia świata albo przynajmniej jego części.

Należy zaznaczyć, że w Ameryce Łacińskiej zjawisko to występuje w mniejszym zakresie niż w Europie, tym niemniej pomału też zaczyna dawać znać o sobie. Ma to związek z upadkiem Związku Radzieckiego i wejściem Chin na kapitalistyczną drogę rozwoju. Wydarzenia te z lewicowej perspektywy walki o postęp, której liderami były dwa komunistyczne mocarstwa, oznaczają zwycięstwo burżuazji w skali globalnej i koniec epoki zwycięskiego marszu proletariatu przez kulę ziemską. Okazało się, że na aktualnym etapie rozwoju umasowienie demokracji nie przyniosło w efekcie stworzenia i utrwalenia komunizmu. Nawet na Kubie zauważalne są oznaki powrotu do starych porządków. Rewolucja jest powoli zdradzana przez Przywódcę i jego otoczenie. Nie stanowi to zachęty dla potencjalnych rewolucjonistów w innych państwach.

Z kolei siły zachowawcze tradycyjnie miały większy sceptycyzm wobec wciągania człowieka masowego w tryby polityki, w związku z czym trudno liczyć na to, że z równym zapałem jak „czerwoni” będą się starać utrzymać elektoraty w stanie permanentnej mobilizacji. W takiej sytuacji można postawić diagnozę, że polityka w sporym stopniu powróci w stare koleiny, będąc realizowana przez wąskie elity władzy, używające we frakcyjnych starciach tradycyjnych, „klubowych” metody rywalizacji. Masy powrócą do naturalnego dla nich stanu politycznej bierności, ekscytując się sportem i innymi rozrywkami, o które będzie coraz łatwiej w świecie salonów gier i internetu. Ameryka Łacińska prawdopodobnie ponownie pograży się w swojej peryferyjności i marginalności, nie znajdując w sobie sił zdolnych do uzyskania poparcia tłumów, przekonanych o tym, że mają światu coś ważnego do przekazania.

Tak było w przypadku rewolucji kubańskiej, która poruszyła emocje na obu kontynentach i spowodowała ożywienie „walki klasowej”

od Meksyku po Santiago de Chile. Ale minęło już ponad czterdzieści lat od jej zwycięstwa i choćby z tego powodu nie robi takiego wrażenia jak kiedyś. Sporym rozgłosem na całym świecie w latach 70. i 80. cieszyła się propagowana przez latynoskich postępowych księży teologia wyzwolenia (wizja Chrystusa z karabinem na ramieniu), ale zdaje się, że szczyt popularności, podobnie jak waleczna „Wyspa Wolności”, ma już za sobą. Świat zasadniczo przestał się interesować Ameryką Łacińską i dotyczy to także Latynosów, zamykających się pomału w prywatności i wkraczających na wydeptany przez Europejczyków szlak „wewnętrznej emigracji”. Obok niej ma miejsce emigracja zewnętrzna, wyrzucająca do USA, głównie z Meksyku, najaktywniejsze jednostki. W ojczyźnie zostają bierniejsi oraz stare elity, „skazane” w tej sytuacji na panowanie. *Nihil novi sub sole.*

### III Dziedzictwo euroromańskie

Państwa latynoamerykańskie są byłymi koloniami Hiszpanii, Portugalii i Francji. Współczesne elity polityczne w tych krajach to w sporym stopniu potomkowie osadników, którzy przybyli niegdyś z europejskich metropolii, przenosząc z sobą tradycję polityczno-prawną macierzy. Pewne znaczenie miały również czasami (*casus* Meksyku i Peru) zachowania i instytucje społeczno-polityczne w podbitych imperiach tubylczych, lecz nie było to znaczenie pierwszoplanowe.

Gdzie możemy doszukać się przeniesienia rozwiązań zza Oceanu? Na przykład w charakterze i strukturze prawa państw Latynoameryki, należącego do wielkiej rodziny prawa rzymskiego, w czasach nowożytnych zdominowanej przez francuską myśl i praktykę. W rodzinie tej obowiązuje założenie przewagi prawa spisane go nad zwyczajami oraz nieuznawanie prymatu prawa naturalnego. Obowiązuje zasada *quod non est in acta, non est in mundo* (czego nie ma w aktach prawnych, to nie obowiązuje). Przez prawo rozumie się przede wszystkim zbiór przepisów prawnych zawartych w ustawach oraz aktach podustawowych. Po uzyskaniu niepodległości doszedł jeszcze akt najważniejszy w postaci spisanej, formalnej konstytucji. Podobnie jak w

przypadku kolonii północnoamerykańskich i późniejszych Stanów Zjednoczonych, gdzie powstawały pierwsze ustawy zasadnicze, ideowych impulsów do spisywania w jednym akcie prawnym fundamentalnych dla kraju przepisów należy doszukiwać się w oświeceniowych, przede wszystkim francuskich, koncepcjach praw człowieka, umowy społecznej (Rousseau) i podziału władzy (Monteskiusz). Według tych teorii konstytucja byłaby spisaną umową społeczną, mającą zagwarantować realizację praw człowieka poprzez przede wszystkim deabsolutyzację władzy.

W praktyce polityczno-prawnej Ameryki Łacińskiej (podobnie zresztą jak w wielu innych państwach na różnych kontynentach) obserwujemy jednakże zjawisko gromadzenia się sporej części władzy w rękach jednostki, będącej głową państwa. Bez ryzyka większej pomyłki możemy dopatrzeć się w tym trendzie spadku po europejskich monarchiach absolutnych (przede wszystkim hiszpańskiej i francuskiej), w Peru i Meksyku powiększonego dodatkowo o spuściznę imperiów Inków i Azteków. Amerykański prezydencaлизм stanowi modernistyczną wersję *ancien régime*'ów, dostosowaną do nowego miejsca i innych czasów. Tradycja skupiania władzy, przede wszystkim wykonawczej, w jednym ręku, jest silniejsza od wspomnianych powyżej oświeceniowych doktryn, które służą przede wszystkim do tego, aby dać osobom stojącym na czele państwa wygodną legitymację, wzmacniającą ich pozycję w oczach tzw. postępowej międzynarodowej opinii publicznej. Konstytucje z ich owianymi duchem czasu zapisami odgrywają mniej więcej taką rolę, jak niegdyś korespondencja Katarzyny Wielkiej z francuskimi filozofami. Trzeba oddać hołd wymaganiom epoki, tym niemniej są potrzeby racji stanu i odwiecznych zasad polityki. Nie wypada już mówić: *l'État c'est moi*, tym niemniej stwierdzenie to zachowuje swoją aktualność, szczególnie tam, gdzie przywódca państwa namaszczoney w wyborach przez teoretycznie suwerenny lud ma decydujący wpływ na podstawowe kierunki polityki.

## IV

### Oddziaływanie USA

Po uzyskaniu niepodległości państwa latynoamerykańskie w dalszym ciągu ulegały wpływowi idącym z Europy, lecz w miarę upływu czasu coraz większego znaczenia nabierało to, co działo się w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Wraz ze wzrostem siły tego państwa rosła również atrakcyjność jego rozwiązań polityczno-prawnych, szczególnie na Półkuli Zachodniej. Ze względu na inną tradycję nie mogły być one w całości przeniesione na południe (zresztą taki transfer w pełnej postaci nie jest możliwy w ogóle, nawet w najbardziej sprzyjających warunkach), lecz niektóre idee i rozwiązania, pomimo oporu starych, konserwatywnych elit kreolskich, sprzeciwiających się tradycyjnie liberalnym zmianom, przekroczyły granice.

Na najwyższym szczeblu ogólności trzeba zaznaczyć, że Stany Zjednoczone wspierają na Zachodniej Półkuli republikanizm i demokrację. Miały one duży udział w obaleniu II Cesarstwa Meksykańskiego i cały czas w różny sposób krzewią na południe od swych granic idee demokratyczne, spoglądając życzliwie na kolejne fale demokratyzacji, nawiedzające co kilkadziesiąt lat Amerykę Łacińską.

Północnoamerykańskiej proweniencji jest federalny model państwa, w świadomie tworzonej, „racjonalnej” postaci nie znany na początku XIX wieku, gdy państwa iberoamerykańskie tworzyły swoje struktury, w Europie. (Szwajcarię należy raczej zaliczyć do federacji stworzonych spontanicznie, bez uprzedniego planu.) Poprzez federalizację próbowano zaprzeczyć tezie Monteskiusza i Rousseau o niemożliwości istnienia republiki czy też demokracji w wielkim państwie, którego rozległość wymusza istnienie absolutnej monarchii. Podział państwa na „subpaństwa”, „państwka” składające się na pewną szerszą polityczną całość, stanowił pewien sposób przechytrzenia oświeceniowych myślicieli poprzez zniuansowanie, relatywizację „przekleństwa przestrzeni”. W federacji władza jest jednocześnie i daleko, i blisko geograficznie od obywatela, co pomaga budować „społeczeństwo obywatelskie”.

Zatem nie jest przypadkiem, że większe spośród państw latynoskich skorzystały z północnoamerykańskiego rozwiązania i sfederalizowały się. Uczyniły tak: Argentyna, Wenezuela, Brazylia i Meksyk. W dwóch ostatnich przypadkach przeniesiono nawet do oficjalnej nazwy państwa człon „stany zjednoczone”, co podkreśla



wtórność rozwiązania. Historia polityczna zarówno brazylijskich i meksykańskich „zjednoczonych państw” (właściwie tak powinno się tłumaczyć *united states* czy *estados unidos* na polski), jak i pozostałych latynoamerykańskich federacji, pokazuje, że są one północnoamerykańskie w formie, lecz jak najbardziej latynoskie w treści. Często wewnątrz formalnie federalnego państwa mieliśmy do czynienia z bardzo daleko idącą koncentracją władzy w rękach przywódcy mającego zapędy dyktatorskie. (*Casus* Argentyny w okresie Juana Manuela Rosasa [1829–1853], stojącego na czele obozu federalistów.)

Innym zapożyczeniem od wielkiego, północnego sąsiada jest system prezydencki. Jego powstanie w obu Amerykach było efektem wspólnej dla amerykańskich Anglosasów i Latynosów sytuacji w postaci nowych państwowości, pozbawionych tradycji charakterystycznych dla Starego Świata, gdzie tradycja skłaniała do szukania rozwiązań znajdujących pewne oparcie w przeszłości. W nowych państwach Nowego Świata, tworzących dopiero swoją historię polityczną, prosty sposób sprawowania władzy był czymś, co narzucała potrzeba chwili. W sytuacji generalnego (wyjątki zostaną omówione poniżej) odrzucenia monarchii, prezydenccjalizm nasuwał się jako rozwiązanie łączące silną, z ducha monarchiczną, władzę wykonawczą z republikańską formą państwa. Takie połączenie stało się czymś typowym dla młodych państw postkolonialnych, szukających unifikujących symboli, ułatwiających tworzenie nowych tożsamości narodowych. Pałace prezydenckie stały się ośrodkami krystalizacji procesów narodotwórczych.

Wreszcie nie można pominąć tego, że USA dały przykład Ameryce Łacińskiej, tworząc konstytucję pisaną, mającą być w założeniu spisaną umową społeczną, która to koncepcja narodziła się w Anglii (Locke), została rozwinięta we Francji (Rousseau), lecz została zrealizowana przez północnoamerykańskich kolonistów. Również od nich Latynosi przejęli i umieścili w swoich ustawach zasadniczych wywodzącą się z anglosaskiego *common law* instytucję *habeas corpus*.

Konserwatywnie nastawiony meksykański myśliciel Lucas Alaman skomentował proces przejmowania przez Latynosów wzorców ustrojowych od anglosaskich Stanów Zjednoczonych w następujący sposób: „naśladowanie ich nie powinno polegać na tym, aby kopiować ich urządzenie polityczne, pasujący do Meksyku tak samo jak do Turcji, lecz żeby przenieść samą zasadę urzeczywistniania niezależności, pozostawiając

nienaruszoną tę formę sprawowania władzy, do której naród jest najbardziej przyzwyczajony”.

## V

### Dziedzictwo miejscowe

Państwa latynoamerykańskie możemy podzielić na dwie grupy. W pierwszej znajdują się te, które powstały na terenach, gdzie funkcjonowały przed konkwistą dość dobrze pod pewnymi względami rozwinięte cywilizacje prekolumbijskie, natomiast do drugiej zaliczymy państwa powstałe na obszarach słabo zaludnionych przed przybyciem kolonizatorów, gdzie jedyne formy życia społeczno-politycznego kształtowały się w obrębie prymitywnych plemion indiańskich.

Najbardziej zaawansowane w procesie rozwoju społeczno-politycznego były: państwo Azteków oraz imperium Inków. Oba te twory państwowe mogą być porównywane z antycznymi państwami bliskowschodnimi, co potwierdzałoby *nota bene* tezę o globalnych zbieżnościach występujących w politycznym rozwoju gatunku ludzkiego.

„Królestwo złotych łez”, jak czasem nazywa się państwo inkaskie, stanowi odpowiednik starożytnej perskiej despotcji, gdzie władza była w całości teoretycznie skupiona w osobie Inki, posiadającego według oficjalnej doktryny państwowej boskie pochodzenie jako Syn Słońca, będący również bogiem. (Gdy Inka umierał, zwykł był mawiać, że Ojciec Słońce wzywa go do swego boku.) W związku z tym uważano, że jedynie jego siostra jest godna zostać małżonką kogoś takiego. W takim przypadku mamy do czynienia z czystą teokracją monarchiczną z władzą kumulującym w swych rękach pełnię władzy świeckiej i duchowej, wyniesionym na niebotyczną wysokość ponad resztę ludności państwa, należąca, podobnie jak terytorium, do panującego. Dlatego też niektórzy określają ustrój tego państwa jako totalitarny, co oznacza zupełną przewagę państwa nad jednostką, nie mającą z założenia żadnych praw, żyjącą nie dla siebie czy rodziny, lecz dla państwa. Tezę tę potwierdza porównywanie Państwa Inków do skoszarowanej Sparty. Jeśli zaakceptujemy diagnozę totalitarności imperium nazywanego Tawantinsuyu, to moglibyśmy uznać tę odmianę państwowości za spokrewnioną z modelem kubańskim. W obu przypadkach władza

podkreśla swój związek z ludem. Na Kubie jest to zapisane w Konstytucji, natomiast „Pan Inka stale odwiedzał swoje ziemie (...) Interesował się ludem, ponieważ **jego władza pochodziła od ludu**”. Mamy zatem w przypadku Andyjskiego Imperium do czynienia z podwójną legitymizacją władzy – zarówno odgórną, poprzez boski rodowód, jak i oddolną, wyrażaną poprzez teorię o ludowej przeszłości panującej dynastii. (Jest to porównywalne z kultuwującymi podania o chłopskim pochodzeniu, a jednocześnie namaszczanymi na władców przez księży w Imię Boga królami z dynastii Piastów czy Przemysłidów.)

Przypadek aztecki jest nieco odmienny ze względu na silną pozycję stanu kapłańskiego (co upodabnia państwo azteckie do starożytnego Egiptu), zapewniającego według wierzeń poprzez krwawe ofiary przetrwanie świata. Dzięki temu zdobyli oni autonomię względem władców, a być może nawet – przewagę nad nimi. Używając europejskich określeń, stwierdzimy, że Meksyk przed konkwisty był monarchią skrzyżowaną z kapłańską arystokracją albo monarchią przesyconą duchem teokracji kapłańskiej. Pozycję „cesarza” (tak jest nazywany w relacjach niszczących aztecką państwowość Hiszpanów) osłabiała to, że nie był traktowany jako bóstwo lub bliski krewny bogów. Służył bogom, gdyż spełniał funkcje kapłańskie wraz z innymi ludźmi biegłymi w problematyce religijnej. Ponieważ *tlatoani* poza kontaktem z istotami nadprzyrodzonymi musiał zajmować się jeszcze bieżącym administrowaniem, a religia odgrywała w życiu społecznym znacznie ważniejszą rolę niż współcześnie (np. codziennie trzeba było składać ofiarę z człowieka, ponieważ panowało przekonanie, że Słońce odżywia się przelaną ludzką krwią), to wzrastała rola kleru jako całości, następowało poważne przesunięcie centrum władania w stronę specjalistów czyli tych, którzy z racji wykonywania zawodu mieli codzienny kontakt z panującymi nad Meksykiem i Uniwersum istotami nadprzyrodzonymi, do których nie zaliczano monarchy, określanego podczas dowodzenia przez niego wyprawami wojennymi wdzięcznym mianem *tlacatecuhtli*.

Wart podkreślenia jest występujący w imperium azteckim pewien rys demokratyczny. Mianowicie źródła podają, że w początkowym okresie władca (konkretnie Acamapichtli) staje się nim w efekcie wyboru dokonanego z udziałem szerokich mas ludowych. Później nie zaniechano samej idei wyboru, lecz ograniczono znacznie krąg elektorów (jak w Świętym Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego) do niewielkiego grona w postaci Rady Notabli i Starszych, czyli czterech

bardzo dobrze urodzonych *tecuhlatloques*, wybieranych przez walne zgromadzenie wodzów klanów spośród swojego grona oraz królów Texcoco i Tlacopan, natomiast lud w milczeniu czekał na decyzję. Kolegium elektorskie wybierało na władcę kogoś spośród rodziny „cesarza”. Następcą zostawał któryś z braci zmarłego, a w przypadku ich braku – jeden z bratanków lub siostrzeńców, a więc unikano przekazywania władzy potomkom poprzedniego panującego. Doszło w ten sposób (podobnie jak to miało miejsce w wielu krajach Europy, w tym również w Polsce) do syntezy zasad wybieralności i dziedziczności w obrębie rodu, przy czym demokratyczny wiec ustępuje miejsca arystokratycznej radzie. Czterooosobowa rada wyżej wspomnianych wielkich panów dzieliła między siebie wykonywanie istotnych dla państwa funkcji. Dwóch z nich zajmowało się sądownictwem, trzeci wielkimi budowlami, a czwarty cywilną i wojskową administracją. Rada spośród siebie wyznaczała też najwyższego arcykapłana oraz głównodowodzącego armią. Widzimy zatem, że czynnik arystokratyczny występuje w państwie Azteków zarówno w postaci klerykałnej, jak i świeckiej. Pozycja lokalnych panów panujących nad rozległymi prowincjami była silna, co znacznie ograniczało rolę monarchy. W związku z tym porównuje się państwo Azteków do średniowiecznych monarchii europejskich, w których władza była podzielona, a pozycja koronowanych głów państw niepewna.

Jeżeli chodzi o stojące na niższym szczeblu rozwoju plemiona, to można się u nich dopatrzeć elementów demokracji wiecowej, gerontokracji i wodzostwa. Niektóre decyzje były podejmowane przez zgromadzenie wojowników, inne przez siwowłosą arystokrację, wreszcie w przypadku podjęcia działań wojennych przewagę zdobywał element monokratyczny.

Jaki wpływ mają te tradycje na współczesne systemy polityczne? Generalna odpowiedź będzie brzmieć, że niewielki z powodu Europejczyków, którzy podbili i zburzyli wielkie państwa tubylcze oraz podporządkowali tubylcze plemiona swojej władzy, narzucając Indianom własny świat wartości, choć rzecz jasna nie wyrugowali wszystkich miejscowych zwyczajów i przekonań społeczno-politycznych. Skutek jest taki, że oficjalne życie państwowe ma swoje źródła w Europie i zarówno w urzędowej nomenklaturze, jak i w naukowych opisach rzeczywistości politycznej stosuje się europejskie pojęcia.

To nie znaczy, że nie można nie doszukiwać się pozostałości po przedkolonialnych tradycjach politycznych. Przy odrobinie dobrej woli

łatwo dojdziemy do wniosku, że typowe dla Ameryki Łacińskiej tendencje prezydenjalistyczne mają swą przyczynę również w okresie poprzedzającym europejską inwazję. W końcu termin *kacyk*, używany powszechnie w dzisiejszej dobie dla oznaczenia osób w sposób bezwzględny narzucających swoją wolę bez liczenia się z państwowymi lub innymi autorytetami, pochodzi zza Oceanu, gdzie pierwotnie oznaczał samowolnie postępującego indiańskiego wodza. Po uzyskaniu niepodległości duchy indiańskich przywódców wcieliły się w licznych *caudillos*, bohaterów walk o niepodległość oraz innych starć zbrojnych, którzy nie chcieli „zejść z konia” i traktowali obywateli jak swoich podwładnych z armii. Na tym przykładzie widzimy, że sięganie (świadome lub podświadome) przez latynoskich przywódców do rodzimych wzorców (w przypadku *caudillos* trzeba też pamiętać o fascynacji osobą Napoleona, tym niemniej dla czerwonoskórych czy metyskich podkomendnych wodzowie mieścili się doskonale w miejscowej, „aborygeńskiej” tradycji) może jedynie pogłębiać tendencję wzmacniania władzy głowy państwa.

W epoce kolonialnej terytoria zamorskie były traktowane jako integralne części swoich metropolii. Królowie byli reprezentowani w Nowym Świecie przez wicekrólów, sprawujących władzę wykonawczą. Oprócz tych jednoosobowych instytucji występują kolegalne organy zwane *audiencias*, co na polski tłumaczy się jako sądy sprawiedliwości lub trybunały, ale tłumaczenie nie oddaje dokładnie charakteru organ. Po wicekrólach były one najważniejszymi organami działającymi w hiszpańskich koloniach i posiadały pewne kompetencje polityczne. W Meksyku i Limie funkcjonowały jako rady przy boku wicekrólów. Wysłuchiwały skarg poddanych oraz informowały monarchę o przekroczeniu swych kompetencji przez wicekrólów. Poza tym zastępowały tych ostatnich w razie ich nieobecności. W prowincjach audiencje działały jako organy pomocnicze kapitanów generalnych i gubernatorów. W Quito i Charcas (Górne Peru) przewodniczący sądów sprawiedliwości zajmowali się wieloma kwestiami cywilnymi i wojskowymi. Wicekrólowie i kapitanowie generalni (ale już nie gubernatorzy) byli z urzędu przewodniczącymi *audiencias*, ale nie mogli ingerować w wielu sprawach związanych z ich działalnością. Problem w tym, że owe zamorskie „trybunały” oprócz kompetencji typowo sądowniczych (najwyższa instancja wymiaru sprawiedliwości na obszarze wicekrólestwa) dysponowały jeszcze uprawnieniami innego typu. Mianowicie były one kolonialnym, prowincjonalnym odpowiednikiem

europiejskiej *curia regis* oraz posiadały pewne możliwości w zakresie stanowienia prawa. W związku z tym można uznać te organy za protoplastów latynoamerykańskich parlamentów. Mimo że legislatywy w niepodległych państwach Ameryki Łacińskiej teoretycznie mają znacznie silniejszą pozycję jako reprezentacje suwerennego ludu, to *de facto* ich znaczenie w państwie jest zbliżone do tego, jaki miały owe *audiencias*. Parlamente tworzą prawo, lecz zazwyczaj pozostają w cieniu następców wicekrólów, czyli prezydentów, nie muszących już słuchać poleceń płynących z odległych dworów.

W literaturze podkreśla się dużą rolę, jaką odegrały w kolonialnej Latynoameryce *ayuntamientos* albo *cabildos*, pod którymi to określeniami kryją się rady miejskie, niejednokrotnie przedstawiane jako symboliczne upostaciowienia ducha niezależności i swobody (*Die Stadtluft macht frei.*) Znaczenie ich było szczególnie istotne na początku procesu podboju, gdy na ich bazie powstawały struktury kolonialne oraz w okresie walki o niepodległość, kiedy to rady te były jedynymi działającymi niekościelnymi strukturami. W wielkich miastach, a niejednokrotnie i w niewielkich (przykład Ameryki Centralnej), przekształcały się w *junty* i stawały się ośrodkami kierowniczymi oporu przeciw metropolii. Jednak z czasem, szczególnie w sytuacji przedłużającej się wojny z macierzą, przewagę uzyskiwali dowodzący armiami generałowie, nie wyrażający zazwyczaj (w przeciwieństwie do północnoamerykańskiego Waszyngtona) ochoty na branie pod uwagę opinii „cywilnych” organów kolegialnych. Na południe od Rio Bravo wielkie wrażenie wywarły poczynania Napoleona, naśladowano więc jego brak poszanowania dla wszelakich ciał deliberujących. Dlatego też latynoskie legislatywy zasadniczo bliższe są tradycji *audiencias* niż *ayuntamientos*.

Tradycja samorządowa w Ameryce Łacińskiej zawsze była istotna i żywotna (choć nie aż tak jak w Ameryce anglosaskiej) i taką pozostaje w dalszym ciągu. W latynoskiej kulturze wciąż istnieje coś w rodzaju mitu czy też mistyki wolnej gminy, zarządzanej przez blisko związane z mieszkańcami *cabildo*, podejmujące z konieczności *gros* decyzji samodzielnie, gdyż niegdysiejsze środki komunikacji nie pozwalały na szybki kontakt z wyższą władzą.

Jednak to sposób funkcjonowania organów wyższego szczebla w okresie kolonialnym okazał się istotniejszy dla praktyki politycznej Ameryki Łacińskiej po wybiciu się na niepodległość. Przedstawicielami absolutnego władcy hiszpańskiego po zachodniej stronie Atlantyku był

wicekrólowie oraz kapitanowie generalni, którzy w miarę możliwości starali się skupiać w swych rękach maksimum władzy, w których to staraniach nie napotykali mocnego sprzeciwu ze strony dużych, zorganizowanych struktur tworzonych przez samych kolonistów, jak to było w wielu brytyjskich (przede wszystkim zakładanych w Nowej Anglii) koloniach. Mieszkańcy Iberoameryki w znacznie większym stopniu niż amerykańscy Anglosasi czuli się lojalni wobec króla i jego przedstawicieli w Nowym Świecie, w której to postawie umacniał ich potężny Kościół. Po emancypacji spod madryckiego panowania nowi przywódcy sami otoczyli się nimbem spowijającym niegdyś odległego władcę i jego przedstawicieli, a społeczeństwo nie miało odpowiednich narzędzi ani przekonania do ograniczania możliwości swobodnych poczynań twórców nowych struktur państwowych, którzy, posługując się republikańską i demokratyczną ideologią, kontynuowali sprawdzone sposoby sprawowania władzy, wykorzystując potężną siłę Tradycji, utrudniającą zasadniczą zmianę uświęconego modelu. Przemienieni w prezydentów wicekrólowie stali się ważniejsi i silniejsi, ponieważ odpadł najważniejszy czynnik ograniczający swobodę ich poczynań w postaci monarchy. Inne ograniczenia pochodzące ze strony ludzi (abstrahujemy tu od czynników naturalnych) okazały się znacznie mniej istotne.

## VI Konstytucjonalizm

Państwa latynoamerykańskie uzyskały niepodległość po rewolucjach: północnoamerykańskiej i francuskiej, co znaczy, że gdy powstawały, istniały już kraje posiadające spisane ustawy zasadnicze. Trend tworzenia formalnych konstytucji nie ominął również byłych kolonii hiszpańskich, francuskich i portugalskich na zachodniej półkuli. Konstytucje stanowiły dla nich jeden z atrybutów niepodległości, w związku z czym uważano, że należy je uchwalać, co następnie czyniono z zamiłowaniem. Pisanie konstytucji stało się ulubionym zajęciem bohaterów walk o niepodległość po ich zakończeniu.

Pierwszą konstytucją latynoamerykańską była ustawa zasadnicza pierwszego po USA niepodległego państwa Półkuli Zachodniej, czyli Haiti, stworzona w 1801 r. Przetrwiała ona kilka

miesiący, a wiele jej postanowień nie weszło w życie, co należy uznać za znamienne memento późniejszej ewolucji polityczno-ustrojowej wielu państw Ameryki Romańskiej. Jeżeli chodzi o państwa hispanojęzyczne, to palma pierwszeństwa należy się Wielkiej Kolumbii, gdzie podstawowy dla państwa akt prawny uchwalono w 1811 r. Najpóźniej, bo w 1903 r., doczekała się konstytucji Panama, świeżo oderwana od Kolumbii. Nie ma wyjątków od zasady konieczności posiadania konstytucji formalnej przez państwo niepodległe.

Znaczenie konkretnych konstytucji dla poszczególnych państw jest zróżnicowane. Niewątpliwie w każdym przypadku pierwsze chronologicznie ustawy zasadnicze mają szczególne znaczenie, gdyż symbolicznie potwierdzają uzyskanie niepodległości i oznaczają spełnienie pewnego „standardu”, odróżniającego nowoczesne państwo od form państwowości, które już przeminęły. Następnie warto zwrócić uwagę na czynnik długotrwałości obowiązywania ustawy zasadniczej, która wraz z upływem czasu towarzyszącego jej ciągłemu obowiązywaniu staje się ważnym elementem kształtującym narodową świadomość i kulturę polityczną. Tak było w Chile, gdzie uchwalona w 1833 r. konstytucja obowiązywała do 1925 r., w Argentynie pozostającej do 1994 r., z przerwą w okresie rządów Peróna, pod rządami konstytucji z 1853 r. Tak jest w Meksyku po konstytucyjnym zwieńczeniu rewolucji w 1917 r., przy czym warto dodać, że uchwalona w tym roku *Charta Magna* powtarzała najważniejsze postanowienia swojej poprzedniczki z 1857 r. Godny odnotowania jest także *casus* Kostaryki, gdzie uznaje się już ponad pół wieku uchwaloną po wojnie domowej w 1949 r. ustawę zasadniczą.

Tego typu sytuacje stanowią jednak odstępstwo od normy. Polega ona na tym, iż ustawy zasadnicze mają krótki żywot. Zdarza się, że pozostają one w mocy zaledwie kilka lat, a czasem nawet miesiący. Niektóre w ogóle nie wchodzi w życie. Ambicją wielu nowych przywódców jest zastąpienie starej konstytucji nową, która z kolei po kolejnym przewrocie ustępuje miejsca następnej. Skutek jest taki, że od uzyskania niepodległości do 1970 r. obowiązywało w Ameryce Łacińskiej ponad 120 konstytucji.

Stan taki można wytłumaczyć w ten sposób, że w większości przypadków treść konstytucji wyprzedza realne stosunki społeczno-polityczne. Wśród ustrojodawców dominuje doktrynerstwo, przejawiające się w mechanicznym przenoszeniu powstałych gdzie indziej koncepcji na latynoski grunt, gdzie występują spore trudności z ich zafunkcjonowaniem w związku z subkontynentalną specyfiką. Zdawał



sobie z tego sprawę Bolivar, gdy *expressis verbis* podkreślał konieczność dostosowania treści ustaw zasadniczych do charakteru narodowego.

Warto wiedzieć z drugiej strony, że integralną częścią mentalności latynoskich klas politycznych jest intensywne zamięłowanie do prawodawstwa, wynikające z niezwyklej popularności studiów prawniczych. W efekcie nawet najbardziej dyktatorskie rządy niechętnie przystają na odchodzenie od konstytucjonalizmu, dając w ten sposób świadectwo niezwykle silnemu zakotwiczeniu tego zjawiska w Ameryce Romańskiej.

W XIX wieku, kiedy powstawały pierwsze latynoskie zbiory praw podstawowych, spore znaczenie dla wybijających się na niepodległość państw III Świata miały koncepcje ustrojowe dominujące w pozbawionej konstytucji spisanej Wielkiej Brytanii. Dużą rolę odegrały one przede wszystkim w Argentynie, gdzie oddziaływanie Albionu było wyjątkowo silne.

Poza rozwiązaniami brytyjskimi treść latynoamerykańskich konstytucji została ukształtowana przez rozwiązania przyjęte w ustawach zasadniczych: USA z 1787 r., Francji z 1814 r. i Szwajcarii z 1842 r. W XX wieku duże wrażenie wywarła rewolucyjna konstytucja Meksyku z 1917 r. Z kolei na zawartość konstytucji tych czterech państw oddziaływały europejskie prądy intelektualne XVIII i XIX wieku. Należy tu wspomnieć o takich kierunkach, jak:

- 1) tradycjonalistyczny, reakcjonistyczny kontrrewolucjonizm (de Maistre, de Bonald, Donoso Cortés);
- 2) umiarkowany nurt rewolucji francuskiej, reprezentowany przez tzw. ideologów oraz ich duchowych następców (de Tracy, Volney, Sieyès, w Ameryce Łacińskiej – Argentyńczyk Rivadavia);
- 3) doktrynalny liberalizm (Royer-Collard, de Biran, Guizot, Rémusat, Sebastiani, wymieniony wyżej Donoso Cortés w młodym wieku, Constant, Tocqueville, w Ameryce Łacińskiej – Alberdi i Sarmiento);
- 4) socjalizm utopijny (Saint-Simon).

Poza tym twórcy latynoskich konstytucji czytali takich autorów jak: Hugo, Dumas, Lamartine, Byron, Helwecjusz, Holbach, Bentham, Rousseau, Chateaubriand, Hamilton czy Mazzini. Mamy zatem do czynienia z różnymi poglądami, które znacząco oddziaływały na ludzi tworzących prawne fundamenty młodych państw latynoskich. Dlatego też twierdzi się, że mają one charakter syntetyczny czy też eklektyczny, reakcyjno-postępowy. (Jest to rzecz jasna generalizacja, gdyż konstytucja kubańska, a w nieco mniejszym stopniu meksykańska, to przykłady

rewolucyjnych aktów prawnych, ale również one nie są konsekwentne, gdyż np. kreują „burżuazyjny” schemat organów państwowych.)

W dalszym ciągu panuje przekonanie, że konstytucja to nie tylko *conditio sine qua non* nowożytnego państwa, lecz także jego prawnopolityczny fundament, spisana wersja umowy społecznej, będącej najmodniejszym mitem założycielskim współczesnej teorii państwa. Oznacza to, że dokonuje się zmian w treści najważniejszych aktów prawnych w państwie albo nawet wymienia się stare konstytucje na nowe, natomiast dogmat potrzeby istnienia spisanych w jednym akcie prawnym najważniejszych dla państwa postanowień nie jest kwestionowany przez liczące się siły polityczne, podobnie jak w większości krajów na świecie.

Zakłada się, że obok ludu w państwie powinno panować prawo, którego najważniejszym przejawem jest ustawa zasadnicza. Wynika z tego, że w państwie mamy do czynienia z koegzystencją demokracji z nomokracją, co jest wyrażane w postaci formuły demokratycznego państwa prawnego, którą odnajdziemy dla przykładu w 1 artykule brazylijskiej Konstytucji z 1988 r. Nasuwa się pytanie, jakie prawo ustrojodawca ma na myśli. Nie pomylimy się zapewne, gdy stwierdzimy, że nie neguje się istnienia prawa boskiego czy też naturalnego, jednak bierze się pod uwagę przede wszystkim, zgodnie z założeniami prawa rzymskiego (*quod non est in acta, non est in mundo*), spisane normy prawne, pochodzące zatem od człowieka. W związku z tym dochodzimy do konkluzji, że prawo jest czymś wtórnym wobec woli zbiorowości, która może je zmienić. W przypadku konstytucji owe zmiany powinny być poprzedzone wyjątkowym namysłem ze względu na szczególny charakter tego aktu prawnego.

Dlatego też nie tylko uchwalenie konstytucji, lecz również dokonywanie w niej zmian jest lub winno być czymś niezwykle ważnym w życiu politycznym narodu. Nie dziwi zatem, że w większości państw Ameryki Łacińskiej trzeba zwoływać specjalne zgromadzenia (konstytuanty) w celu dokonania innowacji w treści konstytucji. Np. tego typu tradycja jest solidnie ugruntowana w Argentynie.

Konstytucje, również latynoamerykańskie, możemy podzielić na długie i krótkie. Wśród państw, których ustawy zasadnicze zaliczymy do drugiej kategorii, możemy wymienić: Paragwaj i Haiti, jak również Kostarykę, Gwatemalę, Dominikanę i Argentynę.

Generalnie jednak od wielu dziesiątków lat obserwujemy tendencję tworzenia obszernych ustaw zasadniczych. W porównaniu z podobnymi aktami prawnymi, funkcjonującymi w wielu państwach na

innych kontynentach konstytucje latynoamerykańskie często są rozbudowane, zawierając przepisy, których umieszczenie na tym szczeblu legislacyjnym np. w Europie, a tym bardziej w Stanach Zjednoczonych, nie jest uważane za konieczne. Np. uchwalona 2 VIII 1988 r. ósma Konstytucja Brazylii zawiera preambułę i dziewięć rozdziałów, podzielonych na 245 artykułów, do których dochodzi 70 artykułów przepisów przejściowych, a wszystko to wyrażone jest w prawie 42 tysiącach słów. Konstytucja kubańska z 1940 r. miała 286, niejednokrotnie długich artykułów oraz rozbudowane przepisy przejściowe. Konstytucja kolumbijska z 1977 r. w pierwotnej wersji posiada 220 artykułów itd.

Dzieje się tak przypuszczalnie dlatego, że w „przodujących światowych demokracjach” w łonie elity politycznej istnieje zgoda co do pewnych, ustalonych już dosyć dawno, mniej lub bardziej generalnych zasad ustrojowych, które czasem nawet nie są umieszczane w ustawach zasadniczych, a jeżeli już, to w lakonicznej postaci. Natomiast w Ameryce Łacińskiej elity, podobnie jak całe społeczeństwa, są w znacznie większym stopniu rozdarte, wciąż toczy się spór o kwestie, które gdzie indziej uważa się za rozstrzygnięte. W sytuacji daleko idącej rozbieżności poglądów konstytucje mają odgrywać rolę wychowawczo-jednoczącą, mają być najważniejszym instrumentem wykuwania jedności moralno-politycznej narodu na fundamencie akceptacji dla oświeceniowych wartości i reguł, stojących u kolebki nowożytnego państwa konstytucyjnego. Jednak proces ten dokonuje się z dużymi oporami wskutek niezwykle dużego zróżnicowania wewnętrznego narodów latynoamerykańskich, gdzie spora część ludności żyje wciąż w epoce przedoświeceniowej (a część elit uważa, że znajduje się już w epoce ponowoczesnej).

W takiej sytuacji jest dosyć trudno wykonywać ambitne zazwyczaj przepisy ustaw zasadniczych, co powoduje, że szybko przestają one przystawać do rzeczywistości (albo przynajmniej tak się wydaje aktualnie sprawującym władzę). W szczególności taka sytuacja ma miejsce, gdy (zwłaszcza po rewolucji) kierownicze stanowiska w państwie obejmują ludzie, mający wyraźnie odmienny pogląd na rzeczywistość niż poprzedni piastunowie władzy. Wówczas (podobnie jak w to bywało w historii Polski czy Francji) pojawia się często woła polityczna dokonania zasadniczych zmian w ustawie zasadniczej lub zastąpienia jej nową. W przeciwieństwie do USA w Ameryce Łacińskiej na płaszczyźnie konstytucyjnej zmiany dokonują się łatwo i szybko.

Nie dziwi zatem, że jeżeli konstytucja obowiązuje dwadzieścia lat, uznaje się, że funkcjonuje ona długo, gdyż przeciętny okres obowiązywania ustaw zasadniczych w Ameryce Łacińskiej jest krótszy. Jeżeli ustawa zasadnicza nie obowiązuje przez kilka pokoleń, to nie utrwała się w świadomości społeczeństwa, w związku z czym nie jest przestrzegana. Nic dziwnego zatem, że Jerzy Clemenceau powiedział kiedyś o jednej z latynoskich (brazylijskiej) konstytucji, że „ma przede wszystkim moc teoretyczną”. Uwaga ta jest słuszna w odniesieniu do większości latynoamerykańskich, jak również światowych, „spisanych umów społecznych”.

Wielki meksykański prawnik Lucas Alaman z całą mocą podkreślił znaczenie rozziwmu między tym, co Francuzi nazywają *pays legal* a *pays réel*, gdy następująco ocenił autorów ustaw zasadniczych swojej ojczyzny: „Twórcy konstytucji z 1824 r. i wszystkich następných bezpodstawnie zakładali, że funkcjonujący 300 lat porządek społeczny mógł zniknąć bez śladu i że społeczeństwo meksykańskie składa się z istot, które dopiero co porzuciły łono przyrody (...) Owa konstytucja była zbudowana na wydumanych podstawach i wszystkie niepokoje i nieporządki, które pojawiły się w Meksyku, miały swoją przyczynę wyłącznie w zderzeniu między fałszywymi założeniami konstytucji a rzeczywistym stanem rzeczy w naszym życiu politycznym”.

Twórcy latynoskiej rzeczywistości prawnoustrojowej dążyli do zsyntetyzowania Konstytucji USA z francuską Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela. W efekcie francuska myśl rewolucyjna wygrała z północnoamerykańską teorią konstytucyjną i państwa latynoamerykańskie, podobnie jak Francja, zaczęły się prześcigać w liczbie uchwalonych ustaw zasadniczych, próbując metodą prób i błędów znaleźć taką, która okazałaby się najbardziej odpowiednią dla danego państwa. Przywódcom z dużą łatwością przychodziło organizowanie zjazdów swoich stronników przybierających postać konwencji uchwalających nowe konstytucje. Ponieważ „lepsze jest wrogiem dobrego”, zawsze istnieje pokusa stworzenia konstytucji idealnej, która będzie doskonałym dziełem sztuki prawniczej, zdecydowanie lepszym od jej ułomnych poprzedniczek. Praktyka latynoamerykańska raczej pokazuje daremność takich poszukiwań. Kolejne próby prowadziły do uchwalania aktów prawnych teoretycznie może i nawet lepszych od poprzednich, ale co najmniej równie odległych od „zapotrzebowania społecznego”, uwarunkowanego swoistością Latynoameryki, odrębnej zarówno od Europy, jak i Północnej Ameryki. Według niektórych opinii

do tej ostatniej najbardziej zbliżona jest Argentyna, ale nawet w tym państwie wystąpiły poważne trudności w zaadaptowaniu północnoamerykańskiego wzorca do miejscowych warunków. W innych przypadkach owe trudności pojawiły się z jeszcze większym natężeniem.

Najbardziej jaskrawym przykładem czystej deklaratywności spisanych z namaszczeniem „praw kardynalnych” jest *casus* Haiti. Po konstytucji z 1801 r. uchwalono około 20 następnych. Owe akty prawne zawierają różne treści i przeważnie świadczą o wysokim poziomie haitańskiej myśli konstytucyjnej. Reprezentują one rozmaite koncepcje państwa i organizacji życia społeczno-politycznego. Tymczasem rzeczywistość haitańska jest odporna na konstytucyjne zakłęcia i od ponad 200 lat niezmiennie pasuje do niej następująca charakterystyka: „zerowa wydajność i operatywność rządu; brak partii politycznych lub jakichkolwiek stowarzyszeń czy ruchów posiadających choćby minimalny poziom autonomii i spójności; patrymonializacja aparatu biurokratycznego, nazywanego państwem; nieobecność idei obywatelskiej zdefiniowanej przez prawa i obowiązki polityczne” (M. Alcántara). Ekstrapolując przypadek haitański, stwierdzimy, że „nigdzie indziej poza Ameryką Łacińską konstytucje nie są bardziej dopracowane i mniej przestrzegane” (R.A. Humphreys). Nie można zanegować wpływu, jaki na latynoamerykański konstytucjonalizm wywarły rozwiązania przyjęte w USA. Oddziaływanie północnoamerykańskie było najbardziej ewidentne w pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości, gdy nie było własnych wzorców, a europejskie traktowano z daleko idącą nieufnością. Nic dziwnego zatem, że bezpośrednią inspirację idącą ze Stanów Zjednoczonych odnajdziemy w ustawach zasadniczych: wenezuelskiej z 1811 r., meksykańskiej z 1824 r., Federacji Środkowoamerykańskiej z 1824 r. i argentyńskiej z 1826 r. Później z większą ostrożnością czerpano z dorobku konstytucyjnego USA.

Jednak w dalszym ciągu nie da się ukryć, że w swoich podstawowych unormowaniach latynoamerykańskie konstytucje częściowo powtarzają rozwiązania zawarte w konstytucji USA. Zapożyczenia ze Stanów Zjednoczonych odnajdziemy, choć nieco zmodyfikowane, np. w państwach federalnych, gdy przyjrzymy się sposobowi dokonywania zmian w konstytucjach. I tak w Meksyku zmiana musi być przegłosowana przez 2/3 Kongresu i większość legislatyw stanowych. W Wenezueli po zaakceptowaniu poprawki przez Kongres może ona wejść w życie dopiero po przegłosowaniu jej przez 2/3 parlamentów stanowych. Inne zapożyczenia to przede wszystkim

umieszczenie zapisów proklamujących podział władzy i silną prezydenturę, jak również w niektórych wypadkach (Brazylia, Meksyk, Argentyna, Wenezuela) federalną strukturę państwa. Natomiast jeżeli chodzi o regulacje dotyczące praw obywatelskich, sądów, administracji państwowej oraz organizacji legislatywy, to większe znaczenie ma tradycja hiszpańsko-francuska.

Jak najbardziej europejskie z ducha są regulacje konstytucyjne odnoszące się do zagadnień socjalnych, które po raz pierwszy pojawiły się w modelowej dla Latynoameryki pod tym względem Konstytucji Stanów Zjednoczonych Meksyku z 1917 r. Trzeba dodać, że zarówno w niej, jak i w wielu innych latynoskich ustawach zasadniczych odnajdziemy obszernie fragmenty poświęcone gwarancjom wolności osobistych i deklaracjom praw człowieka.

Ralf Dahrendorf stwierdził, że Ameryka Łacińska jest „cmentarzyskiem konstytucji”. Gdy porównamy trwałość latynoskich ustaw zasadniczych z sytuacją istniejącą w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie, to dojdziemy do wniosku, że określenie to jest słuszne. Ale po chwili namysłu dojdziemy do wniosku, że moglibyśmy w ten sam sposób nazwać Polskę czy Francję. Fakt zastępowania konstytucji uznanych za nieodpowiadające potrzebom jakiegoś państwa na „aktualnym etapie jego rozwoju” przez nowe można oceniać rozmaicie. Jeżeli uznamy, że nowa konstytucja jest lepsza od starej, to wypadałoby stwierdzić, że zmiana była jak najbardziej słuszna i pożądana. W odwrotnym wypadku trzeba by stwierdzić, że mniejszym złem byłoby pozostanie przy poprzednim stanie prawnym. Problem w tym, że tego typu porównania są obciążone nieuchronną subiektywnością, której nie można uniknąć przy analizie szczególnych aktów prawnych, jakimi są konstytucje. Nawet ubieranie tych analiz w naukowe szaty niewiele zmieni, gdyż na gruncie nauk nieścisłych dwóch oponentów może formułować sprzeczne z sobą tezy i jeżeli obaj czynią to umiejętnie, to wtedy oba stanowiska mogą być bardzo przekonujące i rozsądne. Gdyby zamiast zacytowanego stwierdzenia niemieckiego uczonego napisać, iż w latynoamerykańskim dorobku odnajdziemy niezwykle bogatą i interesującą kolekcję konstytucji, wyraziście pokazującą rozmiary intensywnego poszukiwania właściwego dla tej części świata modelu ustrojowego, to nazwalibyśmy to samo zjawisko inaczej, lecz w sposób, któremu trudno zarzucić nieprawdziwość. Rzecz jasna w następnym zdaniu można wyrazić ubolewanie, że częste zmiany

powodują słabszą znajomość prawa. Funkcja integracyjna konstytucji jest realizowana w większym stopniu wówczas, gdy mamy do czynienia cały czas z tym samym aktem prawnym, ale z drugiej strony dla przeciętnego obywatela, jeżeli w ogóle najważniejszy akt prawny w państwie ma jakieś znaczenie, to zazwyczaj takie, że w ogóle jest, stanowiąc przez to jedno ze znamion niepodległości. To, że mamy w Ameryce Łacińskiej do czynienia z pewną niestabilnością konstytucyjną, wiąże się ściśle z dość burzliwą historią polityczną tej części świata, w związku z czym jest to zjawisko naturalne. Konstytucje, jak wszystko, co tworzy człowiek, jest obarczone skazą nietrwałości, która przejawia się z większą lub mniejszą intensywnością. Historia pokaże, czy w przyszłości pod tym względem sytuacja w Latynoameryce ulegnie zmianie w kierunku większej żywotności ustaw zasadniczych, co zapewne zwiększyłoby ich oddziaływanie na rzeczywistość społeczno-polityczną i zmniejszyło rozdział między nią a konstytucyjnymi zapisami. Warunkiem takiej zmiany jest poważne przeobrażenie oblicza politycznego Ameryki Łacińskiej, jej „europeizacja” czy też upodobnienie się do USA.

## **VII**

### **Republikanizm**

Podstawową ustrojów politycznych państw Ameryki Łacińskiej jest to, że są one republikami, naśladując w odrzuceniu monarchii Stany Zjednoczone. Dzieje się tak, mimo że ciągle można spotkać się wśród przedstawicieli latynoskich elit z poddawaniem w wątpliwość republikańskiego dogmatu. Jednym z wątpiących jest głośny meksykański filozof Leopoldo Zea, który w latach 70. ubiegłego wieku napisał: „Hegel stwierdza, że anglosaska Ameryka nie jest żadnym dowodem na korzyść ustroju republikańskiego”. Ekstrapolując myśl niemieckiego filozofa, można dojść do wniosku, iż doświadczenie polityczne obu Ameryk nie potwierdza teoretycznych zalet republiki.

Pomimo to republikańska forma państwa jest obok podziału władzy jedną z dwóch podstawowych latynoamerykańskich zasad konstytucyjnych. Wyjaśnienie siły republikanizmu odnajdziemy w historii. Walka o niepodległość toczyła się przeciwko Hiszpanii i

Portugalii, będącymi w tamtym czasie monarchiami, w związku z czym antymonarchiczność na zasadzie przeciwieństwa stała się istotną częścią przekonań politycznych elit, które przejęły władzę w nowych państwach. Zadziałał tu ten sam mechanizm, który spowodował, że trzynaście kolonii północnoamerykańskich po zrzuceniu zależności od zamorskiej metropolii odrzuciło również brytyjską tradycję monarchiczną. W odróżnieniu od Starego Świata zachodnia półkula, w przypadku Ameryki Łacińskiej z paroma przejściowymi wyjątkami, obrała republikański model państwowości. Stało się tak pomimo tego, że w pierwszych latach niepodległości idea monarchiczna cieszyła się jeszcze sporą popularnością w byłych posiadłościach hiszpańskich (tacy zdecydowani republikanie jak Urugwajczyk Artigas byli wówczas w mniejszości), a jeszcze większą w Brazylii. W niektórych państwach doszło nawet do proklamowania monarchii. Stało się tak w Haiti, Meksyku i Brazylii. Wymienione państwa początkowo były monarchiami, lecz późniejszy bieg wydarzeń spowodował, że dostosowały się do ogólnej reguły.

Po oderwaniu się kolonii od Hiszpanii w różnych państwach rozważano mniej lub bardziej oficjalnie kandydatury różnych pretendentów do tronu, ale żaden z nich nie uzyskał zdecydowanej akceptacji, co skończyło się zwycięstwem republikańskiego wariantu ustrojowego. Tak się stało, mimo że generalnie przywódcy latynoamerykańscy z generacji Bolívara akceptowali monarchiczną formę państwa, co znajdowało pozytywny oddźwięk w Europie, gdzie wyszukiwano kandydatów do obsadzenia ewentualnych tronów w nowych państwach.

Do objęcia władzy w Meksyku był typowany przez marszałka Iturbide w Planie z Iguala młodszy brat króla Hiszpanii Ferdynanda VII infant Don Francisco de Paula, choć niektórzy twierdzą, że przysły cesarz tylko udawał, że widzi kogoś poza sobą w roli monarchy. Inni widzieli na tronie arcyksięcia Karola z rodziny Wittelsbachów. Czekala na niego arystokracja Ameryki Centralnej, która, kierowana przez markiza de Aycinere, oderwała się od Meksyku po obaleniu Augustyna I Iturbide.

W Wielkiej Kolumbii chciano, aby po dożywotnim panowaniu noszącego tytuł *Libertadora* Bolívara wyznaczył on swoim następcą jako króla jakiegoś francuskiego księcia z dynastii orleańskiej, choć sam Wyzwoliciel do końca życia pozostał republikaninem (pomimo rozlicznych podejrzeń co do monarchizmu) i do monarchizmu nie przekonał go nawet inny pogromca Hiszpanów, a mianowicie San Martín, gdy w 1822 r. doszło do „spotkania na szczycie” w Guayaquil,



gdzie argentyński bohater wyluszczał zalety monarchii konstytucyjnej.

Myślał on o sprowadzeniu do prowincji La Plata syna infantki hiszpańskiej – młodego księcia Lukki z dynastii Burbon-Parma albo wspomnianego już bawarskiego Karola. Obradujący w latach 1816–1818 w Tucumán argentyński Kongres intensywnie debatował na temat ustanowienia w tworzącym się państwie monarchii konstytucyjnej. Było to zrozumiałe, ponieważ wszyscy członkowie tego ciała, oprócz jednego czy dwóch, byli monarchistami.

W Andach Naczelnym Dowódcą Armii, Wielkim Obywatel i Odnowiciel Ojczyzny Andrés Santa Cruz został ogłoszony dożywotnim Prezydentem Peru i Boliwii oraz Wysokim Protektorem z prawem wyznaczenia następcy, który mógłby być monarchą. Po ucieczce w 1839 r. Wielkiego Obywatela do Europy pojawiła się koncepcja ściągnięcia na tron boliwijski morganatycznego syna królowej hiszpańskiej Marii Krystyny i księcia Riánzares Don Francisco Muñoz. Małżonką króla miała być córka pierwszego prezydenta Ekwadoru Floreza. Rozważano także możliwość osadzenia na „tronie Inków” Ludwika – syna bawarskiego elektora Maksymiliana II (istniał precedens w postaci podarowania korony wyzwolonej Grecji innemu księciu z Monachium – Ottonowi), pod którego berłem zjednoczyłyby się dzisiejsze: Peru, Boliwia i Argentyna.

Możemy jeszcze wspomnieć o późniejszej, bardziej awanturycznej od wyżej przedstawionych, próbie, podjętej przez Francuza Orélie-Antoine Tourens, ustanowienia monarchii pod nazwą Królestwo Araukanii w południowym Chile. Podobnie jak powyższe koncepcje, również ta nie doczekała się realizacji.

Dużą aktywność w kierunku „zmonarchizowania” Ameryki wykazał w latach 20. XIX wieku ówczesny minister spraw zagranicznych króla Francji, Chateaubriand, marzący o wysłaniu za Ocean kilku burbońskich książąt. Wszystkie te pomysły nie zostały urzeczywistnione, mimo iż Chateaubriand stwierdził kategorycznie, że „monarchistyczna forma dla tych kolonii pasuje lepiej niż republikańska”. Jeżeli przyznamy mu rację, to otrzymamy kolejne potwierdzenie znanej tezy o wypieraniu lepszego przez gorsze.

Pewne wątpliwości co do formy państwa pojawiły się po uzyskaniu niepodległości pojawiły się w Chile, Kostaryce i Paragwaju, gdzie nie od razu, w przeciwieństwie do innych państw, proklamowano *expressis verbis* republikańską formę państwa, co nie szło jednak w parze z dominacją w życiu politycznym wyraźnego antyrepublikanizmu,

wskutek czego realne, nie wykoncypowane monarchie pojawiły się tylko w Haiti, Meksyku i Brazylii. (Ewentualnie możemy jeszcze wspomnieć o „królu” Jerzym II, który panował na zamieszkanym przez Indian nikaraguańskim Wybrzeżu Moskitów w latach 1842–1865).

Haiti, drugie niepodległe państwo obu Ameryk, na początku było monarchią, ponieważ w 1804 r. „Tygrys” Jan Jakub Dessalines przybrał tytuł cesarza, ale dwa lata później został zastąpiony u steru władzy przez Henryka Krzysztofa. Ten z kolei w 1811 r. wyniósł się do godności króla, którą dzierżył w Państwie Haitańskim, jak nazwano północną część byłej francuskiej kolonii dla odróżnienia od południowej Republiki Haitańskiej. Zjednoczenie w 1820 r. oznaczało jednocześnie koniec królestwa. Monarchia po raz trzeci i, jak do tej pory, ostatni powróciła, gdy w 1849 r. były żołnierz gwardii prezydenckiej Soulouque ogłasza się cesarzem Faustynem I, ale po dziewięciu latach został obalony przez szefa sztabu, który przywrócił republikę. Haiti bywało zatem zarówno cesarstwem, jak królestwem, co nie przyniosło krajowi dobrobytu, a wręcz przeciwnie – władza w dodatkowy sposób kusiała chętnych do jej sprawowania, co przyczyniało się do wybuchu kolejnych wojen domowych i dramatycznych zmian na szczycie władzy. Po obaleniu w 1858 r. ostatniego koronowanego władcy nie podejmowano już poważniejszych prób restauracji monarchii, która nie pozostawiła po sobie szczególnie ciepłych wspomnień.

Pomimo to na początku XX wieku, gdy Haiti było okupowane przez północnoamerykańskich *marines*, pojawił się „biały król Gonave” czyli północnej części dzisiejszego Haiti. Był nim służący w armii USA syn polskiego górnika Faustyn Wirkus. Ożenił się z kobietą wywodzącą się z miejscowego rodu monarszego i okrzyknięto go królem Faustynem II. Jednak ten akt polityczny nie znalazł uznania w oczach wojskowych przełożonych Faustyna, który uległ naciskom i opuścił tron oraz królestwo.

Trochę podobnie jak w Haiti potoczyły się losy monarchii w Meksyku. Po pokonaniu Hiszpanów w 1822 r. jeden z bohaterów walk o niepodległość Augustyn de Iturbide został ogłoszony cesarzem. Wydany w lutym 1823 r. Tymczasowy Statut Polityczny Imperium Meksykańskiego określał je jako „konstytucyjną, przedstawicielską i dziedziczną” monarchię (art. 5). Zgodnie z logiką takiej odmiany monarchii władzę wykonawczą skoncentrowano w rękach „najwyższego przywódcy państwa” (art. 29). Narastająca opozycja zmusiła Cesarza w tym samym roku do abdykacji i wyjazdu z kraju. Co więcej, zakazano mu

powrotu pod groźbą kary śmierci. Pomimo to zdetronizowany Augustyn I powrócił w 1824 r. do ojczyzny, co zakończyło się jego pochwytem i rozstrzelaniem.

Po kilkudziesięciu latach pojawił się nowy monarcha. Maksymilian Habsburg, młodszy brat panującego w Wiedniu Franciszka Józefa, przybył na czele francuskich wojsk na wezwanie reprezentowanych w Zgromadzeniu Narodowym konserwatywnych kręgów politycznych Meksyku i w 1864 r. został, po zatwierdzeniu zaproszenia na drodze plebiscytu, koronowany na cesarza. Nie wszyscy z tym się pogodzili. Stojący na czele liberałów Benito Juarez nie uznał nowego władcy, co oznaczało wojnę domową. Po kilkuletniej walce, kiedy Napoleon III wycofał swoje oddziały, a USA udzieliły pomocy Juarezowi, szala zwycięstwa przechyliła się na stronę tego ostatniego. Cesarz Maksymilian został oblężony, a następnie pojmany w Querétaro, po czym w 1867 r. osadzony i rozstrzelany, pomimo apeli wielu przywódców europejskich o ułaskawienie. Jego śmierć oznaczała i oznacza, jak do tej pory, koniec prób ustanowienia w Meksyku monarchii, kojarzonej dość powszechnie z próbą narzucenia formy państwa z zewnątrz, podczas gdy Juarez (jedyne dotychczas Indianin na czele państwa) oraz jego prezydenccy następcy są traktowani jako niezależni od zagranicy przywódcy, lepiej osadzeni w narodowej tradycji. Nie przypadkiem 5 maja obchodzi się narodowe święto dla upamiętnienia zwycięstwa odniesionego w 1862 r. pod Pueblą nad europejskimi oddziałami walczącymi za sprawę Habsburga, kiedy to „w walce między europejskim regresem i amerykańską cywilizacją, w walce między zasadami republikańską i monarchiczną żołnierze Republiki Meksykańskiej, podobnie jak starożytni Grecy pod Salaminą, uratowali przyszłość człowieczeństwa – zasadę republikańską, będącą sztandarem współczesności” (meksykański pozytywista Faustino Gabia). Ta republikańska emfaza wzmacniana jest przez bezpośrednie sąsiedztwo i oddziaływanie konsekwentnie antymonarchicznych Stanów Zjednoczonych Ameryki.

W Brazylii król pojawił się w 1809 r., gdy dwór lizboński przeniósł się za Ocean, uciekając przed Napoleonem. W następnym roku Jan VI ogłosił przekształcenie monarchii w Zjednoczone Królestwo Portugalii, Brazylii i Algarve. Dotychczasowa kolonia stała się centrum imperium, a w 1815 r. przyznano jej rangę królestwa, pozostającego w unii personalnej z metropolią. Mieszkańcom Brazylii trudno byłoby pogodzić się z przywróceniem poprzedniego statusu. Dlatego też po

powrocie rodziny monarszej na Półwysep Iberyjski na miejscu pozostał syn Jana Piotr VI jako regent, który odmówił ojcowskiemu wezwaniu do podróży na Stary Kontynent. Pojechali tam deputowani do Kortezów, ale w 1822 r. odmówili dalszej współpracy z lizbońską klasą polityczną i nie podpisali uchwalonej we wrześniu portugalskiej konstytucji. 7 VII 1822 r. Piotr wygłasza deklarację *Grito do Ypiranga* (dosłownie: „krzyk z Ypirangi” – nazwa pochodzi od rzeczulki, na której brzegu wahał się, czy wsiąść na prom, udający się w stronę dalekiej metropolii. W końcu, odwrotnie niż Cezar w nieco podobnej sytuacji, wyrzekł najbardziej znane w historii Brazylii słowo: *fico* [pozostaję], po czym patetycznie zakrzyknął „niepodległość lub śmierć”).

W ten sposób wybrał tron brazylijski, na którym zasiadł jako cesarz Piotr (Pedro) I. Następnie sporządził konstytucję, która została uchwalona w 1824 r. Przyznawała ona głowie państwa władzę wykonawczą i powściągającą. W ramach tej pierwszej kierował poczynaniami ministrów. Jako „moderator” miał „klucze do całej struktury politycznej”, zapewniając w ten sposób „utrzymanie niezależności, równowagi i harmonii między pozostałymi władzami” (art. 98). Władca miał to osiągać dzięki takim typowym monarszym prerogatywom jak: mianowanie 1/3 dożywotnio pełniących swoją funkcję senatorów, zwoływanie zgromadzenia legislacyjnego, promulgacja ustaw, rozwiązywanie Izby Deputowanych i ogłaszanie nowych do niej wyborów, dyskrecjonalne mianowanie i odwoływanie ministrów (art. 101). W 1831 r. twórca brazylijskiej niepodległości pod naciskiem postępowców, domagających się uzależnienia rządu od parlamentu, musiał abdykować. Po nim władzę odziedziczył syn Piotr (Pedro) II. Rozwijał on system polityczny nazywany „koronowaną demokracją” albo nieco bardziej ostrożnie semiparlamentaryzmem. W ramach tego procesu w 1847 r. w systemie władzy państwowej pojawił się nowy organ w postaci premiera. Na początku lat 80. zlikwidowano kolegia elektorskie, co oznaczało zwycięstwo zasady bezpośredniości wyborów. W porównaniu z innymi państwami latynoamerykańskimi Brazylia w XIX wieku była wielką oazą stabilnego rozwoju, porównywaną z Wielką Brytanią.

W roku 1889 monarchia została obalona przez wojskowych puczystów, reprezentujących „akademicki republikanizm”, a cesarz emigrował do Europy. Od tamtej pory Brazylia jest republiką, ale nie wygasły w niej sentymenty monarchiczne, gdyż koronowani władcy pozostawili po sobie lepsze wspomnienia niż na Haiti czy w Meksyku.

Nie jest zatem przypadkiem, że 21 IV 1993 r. właśnie w Republice Brazylii odbyło się referendum dotyczące restauracji monarchicznej formy państwa. Według oficjalnych danych z 90 milionów biorących udział w głosowaniu 66,1% opowiedziało się za kontynuacją dotychczasowej formy państwa, a 10,2% za przywróceniem monarchii. Taki rozkład głosów zdecydował o tym, że w dalszym ciągu Ameryka Łacińska jest w całości republikańska.

Precedensowe znaczenie tego głosowania ludowego polega na tym, że pierwszy raz w Latynoameryce społeczeństwo otrzymało szansę uczestniczenia w dyskusji na temat formy państwa i możliwość rozstrzygnięcia o niej własnymi głosami. Poprzednio w przypadku wszystkich państw znajdujących się w omawianej części świata było stawiane przed faktem dokonanym w postaci republiki pomimo istnienia wielu zwolenników monarchii. Brazylijski autor Medeiros e Albuquerque stwierdził: „Reżim prezydencki został wprowadzony w Brazylii bez uprzedniego pokazania jego wad i zalet. Pojawił się pewnego dnia w stworzonym przez Rząd Tymczasowy projekcie Konstytucji. Nikt nie dyskutował na jego temat. Został zaakceptowany, jeśli można tak to ująć, w milczeniu (...) A zatem rządy prezydenckie zainstalowano u nas przez zaskoczenie. Zainstalowano dzięki zaskoczeniu i powszechnej niewiedzy na ich temat. Nie był to świadomy wybór Narodu”. W przypadku brazylijskim po przeprowadzeniu referendum można powiedzieć, że naród dokonał wreszcie mniej lub bardziej świadomie wyboru formy państwa. Otwartą kwestią pozostaje potrzeba ewentualnego przeprowadzenia referendum tego rodzaju w innych państwach oraz problem zorganizowania powtórnego głosowania ludowego w kwestii monarchii na terytorium Brazylii.

Republiki są różne – wystarczy porównać jankeską wersję tego ideału ustrojowego z modelem latynoamerykańskim. W tych odmianach mamy do czynienia przeważnie z inną rzeczywistością ustrojowo-polityczną, umieszczoną w tej samej formie. James Bryce napisał na ten temat: „Południowa Ameryka nie ma nic wspólnego z teutońską Ameryką Północną poza nazwą i formą (w niektórych krajach pustą formą) instytucjonalną zwaną republiką”.

Co do oficjalnej nomenklatury państwowej, to rzeczywiście regułą jest, że republikańskość znajduje potwierdzenie w oficjalnych nazwach państw, brzmiących: „Republika .....” (np. Boliwii, Chile etc.). Wyjątkiem jest Meksyk, mający w nazwie zamiast republiki stany (a właściwie państwa) zjednoczone. Przyczyna tego leży w monarchicznej

przeszłości tego państwa, której ślad pozostał w oficjalnej nomenklaturze państwowej. Natomiast Haiti i Brazylia po zmianie ustroju z monarchicznego na republikański podkreśliły ten fakt, dodając, podobnie jak inne państwa latynoamerykańskie, do państwowych nazw własnych słowo „republika”.

Jeżeli chodzi o rzeczywistość polityczną, wypełniającą republikańską formę, to przez kilka pierwszych dziesięcioleci najbardziej charakterystyczne dla latynoamerykańskich republik były dyktatury wojskowe i *caudillismo*. Zjawiskom tym towarzyszyła rywalizacja między liberałami a konserwatystami, pisanie konstytucji oraz walka federalistów z centralistami. Problemy te pozostały do dziś aktualne w większości nieanglosaskich państw obu Ameryk. Na podstawie poczynionych w tym okresie oraz podczas późniejszej ewolucji obserwacji można twierdzić, iż latynoamerykańska wersja republiki występuje w trzech zasadniczych odmianach:

1) Względnie stabilna oligarchia, opierająca się na trwałych i akceptowanych stratyfikacjach społecznych. Warstwy niższe uznają autorytet posiadaczy ziemskich, którzy w umiejętny sposób wcielają się w rolę paternalistycznych wychowawców, przygotowujących maluczkich do udziału w tworzeniu tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje poszerzająca się klasa średnia, w której interesie jest stabilizacja polityczna i pokojowe przekazywanie władzy. O takiej wersji republiki myślał Boliwar, gdy w 1819 r. w Angosturze przedstawiał członkom Kongresu Narodowego Republiki Wenezuelskiej wizję państwa zdominowanego przez kreolskich posiadaczy.

Wizja ta została urzeczywistniona w „weneckopodobnej” Republice Chile. Kraj ten przez badaczy anglosaskich został nazwany republiką konstytucyjną i porównywany w okresie po uzyskaniu niepodległości, jak również jeszcze długo potem, z brytyjską monarchią arystokratyczną w epoce pierwszych władców z dynastii hanowerskiej. W Chile pisano o „republice konserwatywnej” i „republice oświeconej”. W pierwszych latach po oderwaniu się od Hiszpanii wystąpiły pewne niepokoje, ale potem nastąpiło 60 lat stabilności. Podkreślano wysoką frekwencję wyborczą połączoną z brakiem oszustw przy urnach. Korupcja była niewielka, a przywódcy cieszyli się dobrą reputacją i nosili tytuły doktorów, a nie generałów. Parlamentarzyści utrzymywali się z własnych środków. Od 1831 do 1891 r. prezydentami stawały się osoby wskazane przez kończące swoją kadencję głowy państwa.

Dzisiejsze Chile jest nieco inne, ale tylko nieco. Duch umiarkowanej republiki arystokratycznej wciąż jest żywy w tym kraju. Z dzisiejszej perspektywy możemy powiedzieć, że poza dwoma dużymi kryzysami politycznymi: w 1891 r., gdy konflikt parlamentu z prezydentem Balmacedą zakończył się samobójstwem tego ostatniego oraz w 1973 r., gdy zbuntowani wojskowi zabili prezydenta Allende (niektórzy twierdzą, że sam się zastrzelił), w państwie tym panuje ład i umiarkowanie, charakterystyczne według Arystotelesa dla arystokracji. Podobne cechy odnajdziemy w Kostaryce. Dzieje się tak, mimo że w konstytucjach tych państw, podobnie jak i w ustawach zasadniczych innych republik latynoamerykańskich, odnajdziemy jedynie nieliczne rozwiązania oligarchiczne.

2) Chaotyczna populistyczna tyrania. Nie obowiązują w niej stałe reguły gry. Konstytucja jest ładna, ale papierowa. Prezydenci rzadko przekazują władzę następcom po wygranych przez tych drugich wyborach, które odbyły się w zaplanowanym terminie. Lud stolicy jest często podburzany przez opozycjonistów do antyrządowych zamieszek, a interior trwa w uśpieniu, obojętny wobec zmian na najwyższych stanowiskach, chyba że w okolicy pokażą się plądrujące oddziały którejsz ze zwalczających się frakcji. Walki między tymi stronnictwami mogą być przyrównane do jałowej rywalizacji między falcjami na konstantynopolitańskim hippodromie, pozbawionej myśli państwowotwórczej. Wysoki poziom natężenia rywalizacji politycznej skłania do porównania latynoskich republik ze starogreckimi państwami-miastami albo też ze średniowiecznymi włoskimi republikami miejskimi (J. Bryce). Wieloletni stan anarchii w wielu latynoamerykańskich republikach stwarzał podstawy do przedstawiania ich jako odstrasających przykładów skutków porzucenia monarchii (H. Maine). W tej optyce romańskojęzyczne państwa Nowego Świata stały się areną, gdzie powtórzono w karykaturze zbrodnie i nieporządku wielkiej francuskiej rebelii. (W latynoamerykańskiej wersji pierwsze skrzypce odgrywali ludzie pokroju Héberta i Cloutza.) Konkluzja byłaby taka, że zazwyczaj republiki, gdy dominuje w nich rys demo- czy też ochłokratyczny, są czymś wyjątkowo niefortunnym. Dogmatyczny antymonarchizm powoduje, że elity polityczne wolą przybraną w republikańskie szaty dyktaturę czy też tyranie od monarchii, choćby nawet ta ostatnia przybierała konstytucyjną postać.

3) Długoletnia dyktatura jednostki. Opisywana wyżej sytuacja sprzyja „silnym ludziom”, którym udaje się czasem na wiele lat przejąć władzę po okresach zamętu, charakterystycznego dla drugiej odmiany republiki, kiedy to wielu ludziom wydaje się, że najlepszy jest jakikolwiek porządek od żadnego. Wówczas rządy przechwytyje jakiś generał lub inna charyzmatyczna osobowość, ogłasza stan wyjątkowy, pozwalający na rozprawienie się z opozycją, a później opanowany przez zwolenników przywódcy parlament uchwała potrzebne prawo. Czasem istnieje tolerowana opozycja, pozbawiona realnych szans na zwycięstwo. Niejednokrotnie wychodzi niezależna prasa, a w nowszych czasach pozwala się na funkcjonowanie nie uzależnionych od władzy rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych. Dla dyktatora ważne jest to, że dzierży on pewnie aparat państwa, a w przypadku spadku popularności wyniki wyborów zostaną obliczone w sposób korzystny dla władcy, jeżeli nawet dopuści się do udziału w nich opozycję.

W latynoamerykańskich ustawach zasadniczych oprócz formalnego zadeklarowania republikańskości odnajdziemy również (podobnie jak w konstytucjach Francji czy Włoch) zakaz zmiany zapisu deklarującego republikańską formę państwa. Poza tym omawiane państwa deklarują w konstytucjach obowiązywanie pewnych zasad, kojarzonych przeważnie z ustrojem republikańskim. Za argentyńskim konstytucjonalistą S.V. Linaresem Quintaną wymienimy te z nich, które można uznać za podstawowe:

- 1) suwerenność narodu;
- 2) odpowiedzialność urzędników państwowych przed narodem;
- 3) jawność aktów prawnych;
- 4) kadencyjność;
- 5) równość wszystkich przed prawem;
- 6) podział władz.

Można dyskutować, czy nie należałoby skrócić lub rozszerzyć tego wykazu, lecz zasadniczo są to cechy ustrojowe, które występują w klasycznej republice, a brak ich w równie klasycznej monarchii. We współczesnych państwach stare dystynkcje ulegają pewnemu zatarciu, lecz samo istnienie urzędu monarchy, posiadającego odrębny dożywotni status prawny, powoduje, że zasady kadencyjności czy równości wobec prawa nie obowiązują w pełni. W niemonarchicznej Latynoameryce ten problem nie występuje. Mamy tam do czynienia z inną trudnością, a mianowicie z niejednokrotnym rozmięciem się teorii ustrojowej z



praktyką, ale jest to zjawisko globalne, choć trzeba przyznać, że okresowo w Ameryce Łacińskiej przejawiające się ze szczególnym natężeniem, co potwierdza opinia o występowaniu konstytucji latynoamerykańskich republik głównie na papierze. Nieco inaczej rzecz ujmując, stwierdzimy, że Latynosi przez sporą część swojej niepodległej historii nie rzucali otwartego wyzwania republikańskim dogmatom, lecz z większym lub mniejszym wdziękiem ignorowali je. Koniec XX wieku można generalnie uznać za bardziej „republikański” niż kiedyś w praktyce ustrojowej, ale przyszłość, jak zwykle, pozostaje otwartą księgą.

## VIII

### Demokratyzm

Państwa latynoamerykańskie uzyskały niepodległość kilkadziesiąt lat po ukazaniu się *Umowy społecznej* Jana Jakuba Rousseau, po rewolucji francuskiej i wojnach napoleońskich, które to wydarzenia wydatnie przyczyniły się do rozpropagowania koncepcji suwerenności ludu. Idea ta, choć w nieco bardziej umiarkowanej formie, stała u kolebki Stanów Zjednoczonych. Czynniki te spowodowały, że również na południe od Rio Grande oparto nowe państwowości na założeniu, że najwyższa władza spoczywa w ludzie, który przekazał ją kiedyś władcom, ale nigdy się jej nie wyrzekł.

Demokratyzm miał pomóc w budowaniu nowej tożsamości, opartej na negacji starych związków ze Starym Kontynentem, opóźniającym postęp ludzkości. Franciszek Bilbao pisał: „Precz z tzw. cywilizacją europejską. Europa, próbująca nas cywilizować, nie jest w stanie sama siebie ucywilizować (...) Europa to antypody Ameryki: tam – monarchia, feudalizm, teokracja, kastowość i dynastie, tu – demokracja”.

Idea ludowładztwa zwyciężyła, mimo że padało sporo głosów kwestionujących jej przydatność w wybijających się na niepodległość romańskojęzycznych krajach. Np. Diego Portales deklarował: „Demokracja, którą tak zachwalają naiwne umysły, jawi się jako absurd w państwach amerykańskich, gdzie rozkwitają wszelkie wady, a obywatele pozbawieni są cnót, bez czego niemożliwe jest stworzenie prawdziwej republiki”. Warto też przypomnieć, że wielu spośród wielkich bohaterów wojen wyzwoleniczych wypowiadało niezwykle sceptyczne opinie w

odniesieniu do dojrzałości politycznej uwolnionych spod hiszpańskiego jarzma ludów, bez której w ich opinii nie warto próbować wprowadzać demokracji. Bolivar obawiał się, że demokratyzowanie stosunków politycznych w wyzwolonych koloniach skończy się ustanowieniem tam demokracji o rysie absolutnym. Według niego zaś: „Absolutny rząd demokratyczny jest tak samo tyrański jak despotyzm”. Podobne poglądy reprezentowali: San Martin, Egaña, Miranda i Monteagudo. Z drugiej strony Wenezuleczyk Vallenilla Lanz, twórca teorii cezaryzmu demokratycznego, stwierdził: „silny rząd, władza osobista i despotyczna to pierwsza konieczność dla ludów marzących o ukonstytuowaniu się”.

Proklamowanie demokracji oznacza, że narody poszczególnych państw powinny w sformalizowany sposób udzielać rządzącym prawa do sprawowania realnej władzy. Teoretycznie piastuni władzy rządzą „dla ludu i poprzez lud”. Nastąpiło zaprzeczenie i odwrócenie koncepcji obowiązującej niegdyś we Francji, Portugalii i Hiszpanii, a więc również w ich koloniach, koncepcji teokratyczno-monarchistycznej.

Wyrażała się ona w przekonaniu, że władza jest przekazywana z góry na dół. Najwyższa suwerenność spoczywa w Bogu, który poprzez hierarchów Kościoła przekazuje ją monarchom, odpowiedzialnym właśnie przed Stwórcą. W tej optyce ludność kolonii składała się z poddanych zobowiązanych do posłuszeństwa wobec katolickich władców. Poddani z założenia nie mieli wpływu na to, kto będzie nad nimi panować, gdyż obowiązywało ich posłuszeństwo w myśl wypowiedzi świętego Pawła głoszącej, że każda władza pochodzi od Boga.

Zwycięstwo republikanizmu na Zachodniej Półkuli wiązało się z zakwestionowaniem „sojuszu Tronu i Ołtarza”. Republikańskie głowy państwa nie potrzebują wysokich dostojników kościelnych, którzy namaszczały świętymi olejkami ich monarchicznych poprzedników. Demonarchizacja i demokratyzacja Ameryki spowodowały deteokratyzację latynoskich państwowości. Najistotniejszym wyjątkiem w tym schemacie był Ekwador w 60. i 70. latach XIX stulecia, gdy w państwie tym sprawował władzę „katolicki prezydent” Gabriel García Moreno. Opozycja oskarżała go o to, że „zaprzedał się w niewolę Watykanu”. Najbardziej wyrazistym przejawem tej tendencji było przeprowadzone w 1873 r. poświęcenie republiki Świętemu Sercu Jezusowemu i poddanie się moralnemu autorytetowi papieża. Dwa lata później prezydent został zamordowany i teokratyczny epizod w historii politycznej niezawisłej Ameryki Łacińskiej dobiegł końca.

Rewolucyjne wojny o niepodległość Ameryki Łacińskiej należy interpretować jako dążenie do zamiany starego schematu cedowania suwerenności na nowy. Uciśniony lud Nowego Świata zbuntował się, wypowiedział posłuszeństwo dotychczasowym autorytetom i w ten sposób udowodnił, że mieli rację teoretycy kreujący go na suwerena, zdolnego usunąć panujących nie przestrzegających umowy społecznej, co pozbawiało ich legitymacji do kierowania państwem. Gniew uciskanych mas obalił stary, hierarchiczny porządek, zastępując go *rządami liczby*. Racja przestała należeć do króla i reprezentującego go gubernatora oraz otaczającej go nielicznej arystokracji. O tym, co jest prawdą, miała od momentu emancypacji kolonii decydować większość już nie poddanych, lecz obywateli, z których każdy posiadał takie same prawa jak inni. W oficjalnej wersji lud wkroczył do śródmieść, do pałaców gubernatorów i przekształcił się z przedmiotu historii i polityki w ich podmiot. Pozbawiona do tej pory podmiotowości politycznej większość upomniła się o swoje prawa i wywalczyła ich respektowanie. Odcięcie się od starej, feudalnej Europy wiązało się z wejściem całej Ameryki w epokę ludowładztwa.

Oficjalne potwierdzenie teorii ludowładztwa znajdujemy w konstytucjach. Chociażby boliwijska w swoim art. 2 stwierdza, że: „Suwerenność należy do narodu, jest ona niezbywalna i niewygasająca”. Podobna, choć nieco inaczej zredagowana deklaracja znajduje się w ustawie zasadniczej Brazylii z 1988 r.: „Cała władza pochodzi od narodu i jest wykonywana w jego imieniu” (art. 1). Takie samo stwierdzenie przeczytamy w art. 86 uchwalonego w 1983 r. najwyższego w hierarchii aktu prawnego Salwadoru. Z kolei w najwyższym spisany w 1987 r. prawie Haiti możemy przeczytać: „Suwerenność narodowa spoczywa we wszystkich obywatelach” (art. 32).

Powstaje problem, czy umieszczenie tego typu deklaracji w konstytucjach jest wystarczającą gwarancją istnienia w państwie ustroju, który można by uznać za przynajmniej zmierzający w stronę trudnej do urzeczywistnienia demokracji. Latynoamerykańscy teoretycy, zdając sobie sprawę z konieczności istnienia ludowładztwa w problematycznej z punktu widzenia realizacji tej idei postaci demokracji przedstawicielskiej, sformułowali pewne warunki, które powinny być według nich spełnione, aby ustrój polityczny mógł być zaklasyfikowany jako prawdziwa demokracja parlamentarna.

Według wenezuelskiego badacza A.R. Brever-Cariasa istnieją trzy takie warunki:

- 1) wybieralność piastunów ważnych organów państwowych oraz okresowa wymienialność składu osobowego tych organów;
- 2) podział władzy;
- 3) nadrzędność konstytucji nad innymi aktami prawnymi i organami państwowymi.

Uznany meksykański konstytucjonalista Diego Valades uznał, że w demokracji przedstawicielskiej powinny występować:

- 1) równość wobec prawa;
- 2) oddzielne realizowanie funkcji państwowych przez różne organy.

Urugwajczyk J. Jimenez de Arechaga natomiast sformułował następujące przesłanki niezbędne według niego, aby demokracja parlamentarna mogła funkcjonować w sposób prawidłowy:

- 1) obsadzanie najważniejszych organów państwowych w drodze wyborów;
- 2) podział władzy;
- 3) system wielopartyjny.

Zwraca uwagę zgodne podkreślanie znaczenia niekoncentrowania władzy państwowej w jednym centrum. Większość konstytucji latynoamerykańskich zawiera przepisy, mające utrudnić tego typu praktyki, lecz w praktyce ustrojowej bywa różnie.

Owe wypaczenia w funkcjonowaniu zadekretowanych demokracji są trudne do uniknięcia, ponieważ ideał demokratyczny jest niemożliwy do zrealizowania w postaci ustroju politycznego, gdyż oznaczałoby to zlikwidowanie władzy państwowej. W rzeczywistości mamy do czynienia z rządami elit politycznych, składających się zarówno z przedstawicieli tradycyjnej arystokracji obszarowej, jak i reprezentantów wielkomiejskich kręgów przemysłowo-handlowych. Teoretyczna suwerenność ludu jest dodatkowo ograniczona przez niewielką skuteczność stosowanych czasami instytucji demokracji bezpośredniej. Doły społeczne, poza nielicznymi wyjątkami, są tak samo oddalone od „grupy trzymającej władzę” jak w czasach kolonialnych. W związku z tym nie dziwi sceptycyzm latynoamerykańskiego teoretyka Rubéna A. Sosy, który stwierdza, że w Ameryce Łacińskiej różnice między „*pays legal* i „*pays réel*, między demokracją zadekretowaną i demokracją praktykowaną, między ludem zdefiniowanym i ludem żywym” są szczególnie wyraźne. Taki stan rzeczy powoduje, iż reżimy demokratyczne są kruche i rzadko wytrzymują próbę czasu. Ta prawi-

dłowość potwierdziła się nawet w przypadku takiego państwa jak Chile, posiadającego najpoważniejszą w Ameryce Łacińskiej demokratyczną i parlamentarną tradycję, co jednak nie zapobiegło w 1973 r. obaleniu przez armię mającego demokratyczną legitymację prezydenta Allende.

Warto pamiętać, iż w drugiej połowie minionego stulecia w wielu państwach latynoamerykańskich funkcjonowały tzw. rządy *de facto*, zwane też „reżimami przemocy”. Charakteryzowano je jako dyktaturę oligarchii, półfeudalny despotyzm czy też polityczno-wojenną dyktaturę lub reżim autorytarny, przy czym nie likwidowano instytucji politycznych, mających świadczyć o istnieniu demokracji. Demokratyczna forma przykrywała autorytarną treść.

Giovanni Sartori przypomina, że większość latynoamerykańskich państw powróciła do ludowładztwa dopiero w latach 80. Do tej grupy zaliczają się: Argentyna, Urugwaj, Chile i Brazylia. Ciekawe jest to, że jeszcze na przełomie lat 60. i 70. podkreślano, że Chile i Urugwaj obok Meksyku są państwami, które można scharakteryzować jako „stosunkowo demokratyczne”. Ów historycznie ugruntowany demokratyzm przejawiał się w takich zjawiskach jak:

- 1) tradycja ciągłości konstytucyjnej;
- 2) sprawowanie rządów przez cywilów;
- 3) obejmowanie władzy prezydenckiej na drodze wyborów i jej sprawowanie przez pełne kadencje;
- 4) respekt dla indywidualnych wolności.
- 5)

W latach 70. okazało się, że ta tradycja była mniej ważna od czynników, które spowodowały ustanowienie w Urugwaju i Chile wojskowych dyktatur.

Co prawda w 1989 r. do Urugwaju, a jeszcze wcześniej do Chile powrócił burżuazyjny liberalizm, ale z kolei w Wenezueli pojawił się charyzmatyczny przywódca Chávez, któremu zarzuca się nieprzestrzeganie demoliberalnych kanonów. Włoski myśliciel Giovanni Sartori uważa, że demokracja jest ciągle niezwykle krucha w takich państwach jak Ekwador, Boliwia, Honduras, Gwatemala, Dominikana i Nikaragua, gdzie przypuszczalnie wojskowi nie powiedzieli jeszcze ostatniego słowa w kwestiach politycznych. Ustalenia Sartoriego nie są diametralnie odmienne od konkluzji radzieckich badaczy O.A. Żidkowa i W.E. Czirkina, którzy na początku lat 90. ubiegłego stulecia zaliczali dopiero co wymienione Gwatemalę i Honduras obok Kolumbii do grupy

krajów, w których przeważnie trafną charakterystyką ustroju jest burżuazyjno-ziemiańska autokracja.

Widzimy zatem, że pomimo znajdujących się w konstytucjach zapisów proklamujących suwerenność ludu mechanizm demokracji pośredniej od czasu do czasu, a w niektórych państwach nawet dosyć często, przestaje funkcjonować wskutek interwencji armii (wojskowi po przewrocie twierdzą, że funkcjonował niewłaściwie i dlatego potrzebny był wstrząs, stwarzający szansę na sanację), która zawiesza albo ogranicza funkcjonowanie ważnych organów państwowych. Co prawda różnego rodzaju dyktatorzy lub *junty* nie rzucają teoretycznego wyzwania obowiązującym w tzw. cywilizowanym świecie demokratycznym dogmatom, lecz *de facto* potwierdzają tezę o potężnych trudnościach wiążących się z próbą realizacji w skali globalnej, pomimo poważnych różnic cywilizacyjnych, modelu pluralistycznej demokracji liberalnej.

Ów ustrój wymaga przesiąknięcia społeczeństwa relatywizmem, wyrażającym się również w projektach politycznych poszczególnych sił politycznych, które rywalizują ze sobą, ale w sporym stopniu jest to rywalizacja pozorna, gdyż dokonująca się w ramach *consensusu* obejmującego podstawowe zasady ustrojowe. Tak naprawdę zatem deklarowany pluralizm jest ograniczony, gdyż nie dopuszcza ugrupowań nietolerancyjnych, przekonanych o wyłącznej słuszności własnych poglądów. W „dojrzałych demokracjach” dla większości społeczeństwa polityka jest rodzajem rytualnej gry polegającej na wygłaszaniu przez wszystkie „poważne” stronnictwa haseł zasadniczo nie różniących się od siebie. Drugorzędne rozbieżności programowe są potrzebne, aby mogła się toczyć walka wyborcza, której wynik ma pewne znaczenie, ale nie fundamentalne, gdyż wszyscy liczący się uczestnicy rywalizacji są sygnatariuszami czegoś w rodzaju układu o wzajemnym tolerowaniu się, co wyraża się w deklaracjach o poszanowaniu konstytucji. Ten swego rodzaju pakt społeczny jest łatwiejszy do osiągnięcia w ponowoczesnych, zglajchszaltowanych państwach postprotestanckich, do których pasuje wizja końca historii Fukuyamy, wieszczącego powstanie świata, w którym przewyciężono konflikt megawartości. Natomiast w państwach latynoamerykańskich, gdzie społeczeństwa żyją ciągle w czasie historycznym i są niezwykle zróżnicowane, gdzie konflikty są autentyczne, przeradzające się często w walkę zbrojną, w trakcie której ludzie gotowi są oddać życie za wyznawane wartości, gdzie podobnie jest traktowana walka wyborcza rozumiana jako starcie obozów wyznających z gruntu odmienne ideały, otóż w takich państwach nie ma właściwego

klimatu społecznego dla sprawnego funkcjonowania demokracji parlamentarnej pomimo jej zadekretowania w konstytucjach. Wciąż brakuje tam *consensusu*, pozwalającego na funkcjonowanie zaprawionego niezbędną dozą cynizmu systemu polegającego na realnym sprawowaniu władzy przez ludzi dysponujących odpowiednim przygotowaniem, którzy rządzą państwem w imieniu teoretycznie suwerennych mas. Ciągłe wrażenie wywołują deklaracje w rodzaju tej, którą przedstawił niegdyś Juan Alberdi, gdy przeciwstawiał „demokrację wiejskich mas” „demokracji dostojnych i poważanych mieszczan”, „demokrację narodowej większości – demokracji mniejszości”, „prawdziwą demokrację – tak zwanej demokracji, której prawdziwe imię – oligarchia”. Wydaje się, że ten idealizm stanowi najprostsze i najbardziej generalne wytłumaczenie cykliczności odwrótów i powrotów demokracji w wielu państwach Ameryki Łacińskiej. Cały czas zbyt duże nadzieje pokłada się w ludowładztwie, co skutkuje nieuchronnymi masowymi rozczarowaniami, otwierającymi drogę dyktaturom.

W Europie, w tym również w Polsce, podjęto próbę ograniczenia zgubnych skutków radykalnego, jednostronnego czy też czystego rozumienia demokracji poprzez lansowanie formuły, oznaczającej próbę zsyntetyzowania demokracji z nomokracją. O tym, że ta koncepcja nie jest nieznaną na gruncie latynoamerykańskim świadczy pierwszy artykuł najważniejszego aktu prawnego największego państwa nieanglosaskiej Ameryki stanowiący, iż Brazylia jest demokratycznym państwem prawnym. Suwerenność ludu zostaje w ten sposób ograniczona abstrakcyjnymi zapisami ustawowymi, przy czym nie odebrano społeczeństwu prawa do zmieniania treści aktów prawnych, nawet tych najważniejszych. Ponieważ zawężająca ludowładztwo formuła została uchwalona, a nie okrojowana, możemy mówić o samoograniczeniu przez naród swojej władzy w imię powiększenia dobra wspólnego. Być może, należy to uznać za przejaw wchodzenia latynoskich ustrojów politycznych w fazę rezygnującej z marzeń okresu młodzieńczego dojrzałości.

## **1. Demokracja bezpośrednia**

Wykorzystanie niektórych instytucji demokracji bezpośredniej w Ameryce Łacińskiej jest zazwyczaj sprawą dość świeżej daty. Np. w Chile w 1980 r. odbyło się referendum dotyczące zatwierdzenia uchwalonej w tymże roku Konstytucji. Dziewięć lat później w tym

samym państwie wezwano lud do zadecydowania o ewentualnej reformie ustawy zasadniczej. Jednym z elementów chilijskiej tradycji politycznej jest bowiem przeprowadzanie plebiscytu w formie referendum w przypadku różnicy zdań między legislatywą a egzekutywą w przedmiocie zmian konstytucyjnych. W Ekwadorze naród decydował o wejściu w życie Konstytucji z 1978 r. Z kolei w Argentynie, stanowiącej wcześniej wzorcowy wręcz przykład demokracji wyłącznie przedstawicielskiej, prezydent Alfonsín uzależnił od woli elektoratu ratyfikację traktatu granicznego z Chile.

W Brazylii Konstytucja z 1988 r. przewiduje możliwość przeprowadzania plebiscytu lub referendum. Decyzję w tej sprawie podejmuje Kongres. Konstytucja ustanawia wymóg aprobaty parlamentu dla idei przeprowadzenia referendum, natomiast nie określa, jaki organ jest władny postanowić o zastosowaniu tej formy demokracji bezpośredniej. Ustrojodawca brazylijski ujmuje plebiscyt jako ogólnonarodowe głosowanie wyprzedzające uregulowanie jakiegoś problemu przez akt prawny. W naszej nomenklaturze prawniczej instytucję tego rodzaju określa się przeważnie mianem referendum uprzedniego. Dzięki istnieniu demokracji bezpośredniej w brazylijskim ustroju politycznym w 1993 r. naród poprzez referendum mógł rozstrzygać o formie państwa i systemie rządów, co nie stanowiło zupełnego *novum* w brazylijskiej praktyce ustrojowopolitycznej, jako że w 1963 r. na tej samej drodze suweren rozstrzygnął o przejściu z systemu parlamentarno-gabinetowego na prezydencki.

W niektórych innych państwach również natknijemy się na instytucję referendum. Władze Panamy zarządziły w 1983 r. referendum dotyczące reformy konstytucyjnej. W Meksyku dokonana w 1977 r. zmiana w konstytucji dopuszcza możliwość przeprowadzenia referendum w Dystrykcie Federalnym. Wreszcie ustawa zasadnicza Kostaryki także przewiduje ewentualność wypowiedzenia się przez naród w niewyborczym głosowaniu na temat ważnych problemów.

Oprócz referendum na gruncie latynoamerykańskim pojawiła się jeszcze inicjatywa obywatelska. Konstytucja Ekwadoru (art. 65) przewiduje możliwość użycia tej instytucji dla dokonania zmian w konstytucji i ustawach. Ustrojodawca wenezuelski też uznał potrzebę istnienia tej postaci przejawienia się woli ogółu, która ewentualnie może doprowadzić do zmiany prawa pod warunkiem uzyskania niezbyt wygórowanej liczby dwudziestu tysięcy podpisów. Inicjatywa obywatelska pojawiła się jeszcze w Brazylii. Tamtejsze uregulowania



przewidują, że trzeba zebrać popierające podpisy od co najmniej 1% uprawnionych do głosowania obywateli w co najmniej pięciu stanach, przy czym w każdym stanie nie mniej niż 0,3% elektoratu musi wyrazić swoje poparcie dla inicjatywy. W największym państwie latynoamerykańskim można stosować inicjatywę obywatelską również na poziomie stanu i gminy.

## 2. Wybory

Ponieważ dominującą postacią ludowładztwa w Ameryce Łacińskiej jest demokracja pośrednia, to duże znaczenie mają wybory do ważnych organów państwowych, będące *conditio sine qua non* tej odmiany władzy mas. Dzięki kartom do głosowania wrzucanym przez elektorat do urn można twierdzić, że parlamentarzyści albo prezydenci mają legitymację do zajmowania swoich zaszczytnych stanowisk. Trzeba jednak zaznaczyć, że o tym, kto zasiądzie w senatach, nie zawsze rozstrzygają wyborcy.

Zasadniczo inaczej jest w przypadku legislatyw unikameralnych lub niższych izb parlamentarnych, które mają skład ustalony przez korpus wyborczy, tworzony przez obywateli, tak jak powinno być w demokracji pośredniej. Zdarzają się jednak wyjątki od tej „żelaznej” reguły.

Dużym odejściem od zasady przeprowadzania powszechnych wyborów do izby niższej parlamentu było rozwiązanie przyjęte w latach 30. w Brazylii. W owym okresie w państwie tym w Izbie Deputowanych obok „zwykłych” deputowanych zasiadali też delegaci organizacji związkowych, które to organizacje skupiały ludzi pracujących w rolnictwie, przemyśle, handlu, komunikacji, wolnych zawodach czy służbie publicznej, co nadawało ciału ustawodawczemu wyraźny rys korporacyjny.

To nietypowe rozwiązanie zostało przypomniane, aby podkreślić jego wyjątkowość, ewidentnie odmienną od standardu. W typowej wersji parlamentarzystami zostają ludzie, mogący się powoływać na mandat uzyskany od narodu niepodzielonego na klasy czy grupy zawodowe.

Owa legitymacja jest według demokratycznej doktryny tym mocniejsza, im większa część społeczeństwa jest dopuszczana do udziału w elekcji. W pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości było inaczej, ponieważ naród polityczny obejmował tylko niewielką część społeczeństwa, obejmującą świadomych politycznie białoskórych mężczyzn należących do „towarzystwa”. Przez kilka pierwszych

dziesięcioleci swojej historii latynoskie republiki mają raczej arystokratyczny niż demokratyczny charakter. Uważano wtenczas, że kobiety i analfabeci nie powinni brać udziału w życiu politycznym. Brazylia, Argentyna, Peru i Chile dopiero po II wojnie światowej przyznały prawa wyborcze kobietom, podobnie zresztą jak Belgia, Francja czy Szwajcaria.

Aktualnie w Ameryce Łacińskiej, podobnie jak w gdzie indziej, zlikwidowano większość cenzusów wyborczych. Pozostały dwa: wieku i obywatelstwa. Jeżeli chodzi o ten pierwszy, to jeszcze w I połowie XX wieku, podobnie jak w Europie, czynne prawo wyborcze można było uzyskać po ukończeniu 21 lat. Współcześnie przeważnie obowiązuje standardowa bariera 18 lat, które trzeba ukończyć, aby móc głosować. Są jednak dwa państwa, które wybrały odmienne rozwiązanie. Te państwa to Kuba i Nikaragua, gdzie już 16-latkowie mają czynne prawo wyborcze. Odmienność ta jest skutkiem rewolucji, jakie miały miejsce w tych krajach. Zazwyczaj młodzi biorą chętnie w nich udział. W nagrodę po obaleniu starego reżimu w większym stopniu niż poprzednio dopuszcza się młodą generację do współdecydowania o losach ojczyzny.

W Brazylii równocześnie istnieją bariery wieku dopuszczalności na poziomie zarówno 18, jak i 16 lat. Rozwiązanie takie jest skutkiem przyjęcia w tym kraju konstrukcji obowiązku uczestnictwa w głosowaniach. (Pomimo to np. w referendum ustrojowym w 1993 r. nie wzięło udziału 20% uprawnionych.) Tak więc po skończeniu 16 lat nabywa się uprawnienie do uczestnictwa w wyborach, które po ukończeniu 18. roku życia łączy się z obowiązkiem wzięcia udziału w elekcji powszechnej. Następnie obowiązek ten ciąży na obywatelu do osiągnięcia 70 lat, kiedy to może znów pozwolić sobie na luksus niewzięcia udziału w głosowaniu bez obawy poniesienia za to kary.

W przypadku biernego prawa wyborczego zazwyczaj są większe wymagania co do cenzusu wieku. Przykładowo możemy podać, że aby móc zostać senatorem w Urugwaju trzeba mieć skończone 30 lat, natomiast w Meksyku i Chile 35 lat. Taka bariera wiekowa obowiązuje w Brazylii w odniesieniu do ubiegających się o prezydenturę, wiceprezydenturę lub godność senatora. W państwie tym przed ukończeniem 30 lat nie można kandydować na gubernatora albo wicegubernatora stanu, a osiągnięcie wieku 21 lat umożliwia kandydowanie do niższej izby parlamentu oraz stanowych ciał ustawodawczych.

Drugim generalnym wymogiem, jaki muszą spełnić wyborcy, jest posiadanie przez nich obywatelstwa państwa, w którym odbywają się wybory. Zdarzają się jednak wyjątki. W Wenezueli Konstytucja dopuszcza do udziału w wyborach ludzi nie posiadających obywatelstwa tego kraju, jeżeli od co najmniej 10 lat zamieszkują na terytorium państwa. Mniej wymagający jest ustrojodawca chilijski, który pozwala cudzoziemcom na głosowanie, jeśli przebywają na stałe w republice od 5 lat. W Argentynie cudzoziemcy przebywający na stałe na terytorium państwa od dwóch lat mogą głosować w wyborach samorządowych. We wszystkich trzech przypadkach cenzus obywatelstwa zastępowany jest przez domicyl.

Cenzus płci przeszedł do historii. Jeszcze przed II wojną światową zniósł go: Urugwaj, Brazylia i w 1939 r. Ekwador. W Brazylii kobiety uzyskały prawo głosu dzięki dyktatorowi Getulio Vargasowi, który w latach 30. XX wieku uznał, że jako nowa grupa w polityce poparł one jego wizję Nowego Państwa. Idąc za przykładem Brazylii, Urugwaju i Ekwadoru, w 1949 r. rozszerzono prawa wyborcze na kobiety w Kostaryce, w 1951 w Argentynie, w 1952 w Boliwii i Meksyku. W 1954 r. w Gwatemali po lewicowej rewolucji przyznano prawa wyborcze kobietom i analfabetom. W 1955 r. dopuszczono kobiety do udziału w głosowaniu w Peru. 1962 r. przyniósł kobietom możliwość kształtowania składu personalnego najważniejszych organów władzy państwowej w Dominikanie.

Cenzus piśmienności w ograniczonej postaci utrzymuje się jeszcze w Brazylii. W tym państwie analfabeci są pozbawieni biernego prawa wyborczego. W Peru po raz pierwszy pozwolono niepiśmiennym wziąć udział w wyborach w 1980 r., dzięki czemu 857 000 analfabetów otrzymało możliwość oficjalnego współdecydowania o losach państwa.

Mogą istnieć różne powody, wykluczające możliwość brania udziału w głosowaniu. Gdziekolwiek uznaje się, że emocje związane z wyborami i dylematy związane z opowiedzeniem się za jakąś opcją polityczną nie powinny mieć miejsca tam, gdzie wypełnia się zaszczytny obowiązek obrony Ojczyzny lub służy się państwu w innych niż wojsko formacjach mundurowych. W większości latynoamerykańskich państw ludzie służący w siłach zbrojnych są pozbawieni praw wyborczych. W Peru, Panamie, Argentynie czy Meksyku pozbawiono praw wyborczych poborowych, podoficerów, policjantów i strażników więziennych. Brazylijska Konstytucja z 1988 r. nakazuje nieumieszczanie ludzi odbywających służbę wojskową w spisach wyborczych. Podkreśla się, że

żołnierze byliby narażeni na presję ze strony oficerów, a dyscyplina mogłaby podupaść, gdyby polityka wtargnęła do koszar. Jednak w innych państwach zwycięża tendencja do niedyskryminowania wojskowych.

Obowiązujące w latynoamerykańskich państwach przepisy przewidują zaistnienie szczególnych okoliczności, skutkujących odebraniem prawa wyborczego. Np. w Chile dzieje się tak, gdy sąd stwierdzi, że podsądny ma ograniczoną poczytalność. Taki sam skutek przynosi wyrok orzeczony za ciężkie przestępstwo umyślne lub przestępstwo o charakterze terrorystycznym. Już nie sąd, ale Trybunał Konstytucyjny może pozbawić obywatela praw publicznych, gdy uzna, że był on członkiem niekonstytucyjnej organizacji.

Spełnianie przez potencjalnego wyborcę ogólnych wymogów prawnych przewidzianych przez ustawodawcę jest konieczne dla wzięcia udziału w głosowaniu, lecz nie zapewnia jeszcze partycypacji w elekcji. Może ona mieć miejsce wówczas, gdy obywatel jest umieszczony w spisie wyborców. W większości państw latynoamerykańskich nie obowiązuje europejski model umieszczania przez urząd na spisach wszystkich ludzi mieszkających na danym terenie. Na Półkuli Zachodniej dominuje koncepcja dobrowolnej rejestracji wyborców. Jej realizacja oznacza, że spisy obejmują tylko tych ludzi, którzy w odpowiednim terminie *expressis verbis* oznajmili urzędnikowi zamiar uczestniczenia w wyborach.

Inaczej jest w Brazylii, gdzie wprowadzono obowiązek rejestracji. Nie podlegają jej obywatele pozbawieni praw wyborczych. Obowiązek ten nie obejmuje także inwalidów, osób będących za granicą oraz tych, którzy skończyli 70 lat.

W Federacyjnej Republice Brazylii obok obowiązku rejestracji ustanowiono też obowiązek udziału w wyborach. Nie dotyczy on wyborców znajdujących się poza miejscem stałego zamieszkania, chorych, obywateli w przedziale wiekowym od 16 do 18 lat oraz analfabetów. Obowiązek uczestnictwa w wyborach wprowadzono również w Peru. Interesujące rozwiązanie dotyczące obowiązku głosowania zostało zapisane w Konstytucji Ekwadoru z 1977 r. Ów przymus został w niej nałożony na osoby potrafiące czytać i pisać, natomiast analfabetom pozostawiono wolną rękę w zakresie partycypacji w głosowaniu powszechnym.

Pomimo istnienia przymusu wyborczego w tych państwach spore grupy ludności nie uczestniczą w głosowaniach powszechnych. Wyborcy często wolą zapłacić karę za absencję wyborczą, niż jechać do

rodzinnej miejscowości i załatwiać niezbędne do wzięcia udziału w wyborach formalności.

W Ameryce Łacińskiej, podobnie jak gdzie indziej, dominuje w zakresie wyborów powszechnych zasada bezpośredniości. Warto jednak przypomnieć, że w Argentynie przez wiele dziesiątków lat prezydent był wybierany przez kolegium elektorskie. W wyborczej tradycji tego państwa odnajdziemy także pośrednią metodę wybierania senatorów reprezentujących dystrykt federalny.

Co do dylematu: większościowość czy proporcjonalność, to większość iberoamerykańskich prawodawców opowiedziała się za pierwszym wariantem w klasycznej wersji jednomandatowych okręgów wyborczych. Znajdziemy jednak liczne odstępstwa od tego kanonu, które wystąpiły już w drugiej połowie XIX stulecia, w Brazylii bowiem, począwszy od 1875 r., eksperymentowano z niewiększościowymi przepisami wyborczymi. W gronie dużych, liczących się w świecie państw, Brazylia była pierwszym, w którym troszczono się o zapewnienie mniejszościom odpowiedniej reprezentacji w ciałach przedstawicielskich.

Aktualnie przede wszystkim wybory do Senatu przeprowadzane są przeważnie na podstawie ordynacji większościowej. Jednak w urugwajskich wyborach senackich cały kraj stanowi jeden okręg wyborczy. W Boliwii można już mówić o tradycji wyborów proporcjonalnych również do wyższej izby parlamentu.

Częściej ordynacja proporcjonalna jest stosowana w przypadku wyborów do izby deputowanych. Taka metoda ustalania składu niższej izby parlamentarnej znana jest w Argentynie, Brazylii, Chile, Kolumbii, Ekwadorze, Urugwaju, Nikaragui i Kostaryce. Podobnie jak w tych państwach, także w Peru głosuje się w okręgach wielomandatowych, tym niemniej w systemie większościowym.

Niezależnie od zastosowanego systemu wyborczego, Ameryce Łacińskiej nie jest znana instytucja wyborów uzupełniających. W przypadku wygaśnięcia mandatu opróżnione miejsce w izbie jest zajmowane przez zastępcę, którego wyznacza izba lub partia.

## IX

### Podział władzy państwowej

W opozycji do absolutyzmu przedkonstytucyjnych europejskich metropolii, wybijające się na niepodległość państwa obu Ameryk oparły swój ustrój na dogmacie podziału władzy, który ma zabezpieczyć Nowy Świat przed recydywą absolutyzmu. Przy czym trzeba zaznaczyć, że w pewnej postaci repartycja władzy funkcjonowała w Nowym Świecie już przed uzyskaniem niepodległości, ponieważ absolutyzm w Iberoameryce był znacznie słabszy niż w krajach macierzystych, gdyż władcy mieli z powodu odległości wielkie trudności w egzekwowaniu swoich aspiracji. Poza tym zazwyczaj w ramach dewizy *divide et impera* panujący przeciwstawiali swoich przedstawicieli, urodzonych w Europie i nazywanych przez miejscowych *gachupines*, kreolskim instytucjom, reprezentującym interesy kolonistów. Andrés Bello rysuje następujący obraz stosunków politycznych w zamorskich posiadłościach Hiszpanii: „Wicekrólowie byli bezsilni wobec organów sądowych – *audiencii*, którym los wyznaczył rolę strażników sprawiedliwości i które, stojąc na straży prawa, mieszały się do najważniejszych kwestii administracyjnych i politycznych. Nie ma przesłanek aby uważać, że władza wicekrólów była w pełni wykonywana przez wojskowych gubernatorów, którzy nawet nie kontrolowali wszystkich departamentów”.

Trudno się zatem dziwić, iż z wyjątkiem kilku krajów hołdujących z rozmaitych powodów w różnych okresach zasadzie monolityczności władzy, z niejednakowym powodzeniem wdraża się w życie polityczne zasadę zwaną w USA *checks and balances* (wagi i przeciwwagi). Koncepcja ta polega na wzajemnym równoważeniu się poszczególnych władz po to, aby żadna z nich nie uzyskała potęgi, która mogłaby upodobnić ją do co nieco zmitologizowanego absolutnego monarchy. Suwerenny lud uprawomocnia różne organy do działania w jego imieniu, lecz żaden z tych organów nie ma wyrastać nad inne. Podzielona elita władzy jest zbyt słaba, aby zdominować obywateli, co ma zagwarantować pełną realizację praw i wolności jednostki.

Kiedy zdecydujemy się już na przyjęcie dogmatu podziału władzy, pojawia się pytanie, na ile części władza ma być podzielona? Wyzwoliciel Bolívar doszedł do wniosku, że powinny być cztery: ustawodawcza, wykonawcza, sądowa i wyborcza. Taki podział „aparatu ucisku” został proklamowany w konstytucji Boliwii z 1826 r., która po

dwóch latach przestała obowiązywać. W Boliwii, podobnie jak w innych państwach latynoskich, zwyciężyła teoria trójpodziału władzy na legislatywę, egzekutywę i judykaturę, choć istnienie w wielu państwach specjalnego sądownictwa wyborczego świadczy o tym, że koncepcja Bolívara nie została zupełnie zapoznana. Pamięta się o niej w jego ojczyźnie, czyli w Boliwariańskiej Republice Wenezueli. W tym państwie do czterech władz wyróżnionych przez Wyzwoliciele dodano piątą, a mianowicie moralną.

Ideę trójdzielności władzy odnajdziemy w latynoamerykańskim ustrojodawstwie. I tak w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Meksyku znajduje się cały rozdział poświęcony segmentacji władzy, w którym *expressis verbis* stwierdza się istnienie trójpodziału. Podobne stwierdzenia odnajdziemy w aktach prawnych najwyższej rangi Haiti, Hondurasu, Salwadoru czy Brazylii. Konstytucja tego ostatniego państwa postuluje, aby władze były niezależne od siebie i harmonijnie się uzupełniające oraz zabrania im delegowania swoich kompetencji. W Kostaryce każda z trzech niezależnych i odrębnych władz może, zgodnie z art. 9 konstytucji, wypełniać bezpośrednio lub pośrednio tylko kompetencje związane z charakterem danej władzy. Czymś typowym jest używanie określeń „władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza”. Oryginalna terminologia występuje w konstytucji Ekwadoru, gdzie zamiast o władzach pisze się o funkcjach, oraz w Kolumbii, gdzie preferuje się określenie „odgałęzienia służby państwowej”. Przyjmuje się przeważnie, że są to jedynie różnice stylistyczne, ale można też do problemu podejść nieco inaczej.

Alternatywne podejście opiera się na supozycji, zakładającej, iż tego typu odstępstwa od klasycznej terminologii wiążą się z teoretycznymi próbami poprawiania starego, osiemnastowiecznego schematu organizacji władzy państwowej, biorącymi pod uwagę praktyczną niemożność pełnej separacji poszczególnych części aparatu państwowego. Napotykamy na próby zastąpienia sztywnego określenia „podział władzy” elastyczniejszą, mniej jednoznaczną formułą „różnorodność władzy” (brazylijski konstytucjonalista Pinto Ferreira). Pisze się o wzajemnym przenikaniu i oddziaływaniu na siebie różnych organów władzy (peruwiański teoretyk L. Alzamora Silva).

Innego rodzaju próby wyjścia poza monteskiuszowski schemat podjęto w Urugwaju, Chile i Brazylii. W dwóch pierwszych państwach w latach 70. rządzący wojskowi zamierzali, po oddaniu władzy cywilom, zapewnić sobie możliwości oficjalnej kontroli ich poczynań. Kontrola ta

miała przybrać postać Rady Bezpieczeństwa Narodowego, składającej się z prezydenta i dowódców trzech rodzajów broni. Ciało to dysponowałoby prawem weta w kluczowych dla państwa, zagrażających jego bezpieczeństwu, sprawach. W 1980 r. społeczeństwa obu krajów wypowiedziały się na ten temat. W urugwajskim referendum konstytucyjnym naród odrzucił instytucjonalizację politycznej roli armii, natomiast w przeprowadzonej w Chile „ogólnonarodowej konsultacji” większość opowiedziała się za koncepcją nadania siłom zbrojnym rangi IV władzy, dominującej w RBN. W Brazylii, gdzie przez 20 lat rządy sprawowali wojskowi, pisano o „kontrolowanej i umundurowanej demokracji”, ale nie nastąpił proces konstytucjonalizacji tego zjawiska. Zwycięstwo w zorganizowanych w 1985 r. wyborach prezydenckich Tancredo Nevesa oznaczało powrót Brazylii do idei władzy zdemilitaryzowanej.

W zmilitaryzowanym w okresie dyktatury Stroessnera Paragwaju istniała instytucja Rady Państwa. Organ ten, korporatywistyczny z ducha, stanowił odrębną jakość, realizując zarówno funkcje prawodawcze, jak i wykonawcze.

Z drugiej strony twierdzi się, że kontynent powinien się dostosować do globalnych „standardów”. W ramach walki o ich osiągnięcie wymienia się trzy zasadnicze kierunki działań (D. Valadés). Obok dwóch, które akurat w tym miejscu mają dla nas mniejsze znaczenie (obrona praw człowieka i przejrzystość wyborów), wymienia się trzeci, który jest bezpośrednio związany z tym fragmentem rozważań, a mianowicie rozproszenie (dekoncentrację) władzy. (Ma się ten proces dokonywać np. poprzez zwiększenie wpływu parlamentu na ministrów, co osłabia pozycję prezydenta.) Teza o konieczności dokonywania tego typu działań świadczy o tym, iż występuje w niektórych kręgach przekonanie co do niewłaściwej do tej pory realizacji zasady podziału władzy.

Dodatkową gwarancją deabsolutyzacji władzy jest wtórny podział poszczególnych jej segmentów. Wyraża się to np. w istnieniu różnych rodzajów sądów, nie podporządkowanych jednemu nadrzędnemu Sądowi Najwyższemu. Parlamenti czasem (obowiązkowo w państwach federalnych) dzieli się na dwie izby. Egzekutywa, inaczej niż w USA, jest podzielona. Oprócz prezydenta napotkamy ministrów, tworzących organ zwany gabinetem czy też radą ministrów.

Koniec XX wieku przyniósł pojawienie się specyficznych organów, nie mieszczących się w tradycyjnym trójpodziale. Organy te to trybunały konstytucyjne oraz rzecznicy praw obywatelskich. Ich istnienie



nie oznacza co prawda konieczności totalnego zrewidowania teorii Monteskiusza, lecz skłania do jej ponownego przemyślenia, państwo bowiem wzbogacone o organy nowego typu funkcjonuje w inny sposób niż kiedyś i inaczej są w nim rozmieszczone ośrodki władzy i wpływów.

Ewolucja ustroju politycznego doprowadziła w niektórych państwach do oficjalnego przemodelowania starego schematu. Pojawiły się zapisy kreujące czwartą gałąź władzy państwowej. Została ona nazwana władzą wyborczą. Przesłanką jej wyodrębnienia jest rozszerzenie praw wyborczych na masy, potężne poszerzenie korpusu wyborczego. Wielki nacisk kładzie się na znaczenie wyborów, w związku z czym podkreśla się potrzebę czuwania nad prawidłowym ich przebiegiem i konieczność uczciwego ustalania ich wyników. W związku z tym w Ameryce Łacińskiej pojawiły się specjalne organy zajmujące się tymi właśnie kwestiami. Są to trybunały wyborcze, uznawane za odrębną jakościowo część aparatu państwowego. Dlatego też np. w konstytucji Nikaragui z 1987 r. czy też w konstytucji Kolumbii uchwalonej w 1991 r. stwierdza się istnienie czwórpodziału władzy. Do trzech typowych segmentów władzy państwowej dodaje się władzę wyborczą.

Jeszcze dalej proces podziału władzy zaszedł w Wenezueli. Pod rządami Cháveza w tym państwie oficjalnie zadekretowano istnienie pięciu władz.

Konsekwentna realizacja koncepcji podziału władzy zakłada przestrzeganie zasady *incompatibilitas* czyli nie łączenia w jednym ręku stanowisk. Wysoki urzędnik lub funkcjonariusz państwowy nie powinien zajmować żadnych innych ważnych miejsc w aparacie państwowym dających mu możliwości oficjalnego oddziaływania na sprawy państwa. Ludzie realnie współwładający państwem mają to czynić wyłącznie z jednego tytułu.

Reguła ta powinna dotyczyć przede wszystkim prezydenta, predestynowanego szczególnie z racji bycia głową państwa do zmierniania w kierunku osiągnięcia pozycji porównywalnej z dawnymi monarchami. W związku z tym umieszcza się w ustawach zasadniczych pewne zapisy mające utrudnić taką ewentualność. (Np. konstytucja argentyńska stanowi, że „w żadnym wypadku Prezydent nie może wykonywać funkcji sędowniczych” – art. 95). Pomimo tego typu ograniczeń twierdzi się, że w Ameryce Łacińskiej mamy do czynienia z ograniczoną wersją zasady podziału władzy państwowej, z częściową tylko niezależnością legislatywy od egzekutywy. Zazwyczaj większym stopniem samodzielności cieszy się judykatura, tradycyjnie obsadzona przez

przedstawiciele najlepszych rodzin, wybierających prestiżowy zawód prawnika, a dla prezydenta sędziowie stanowią mniejsze zagrożenie niż parlamenty, które potrafiły (Anglia, Francja, USA, Brazylia) obalać koronowane lub niekoronowane głowy państw. Niezależnie od tego, czy prezydenci przestrzegają litery i ducha konstytucji, czy nie, w ich rękach skupia się spora część władzy. W końcu jej rozczłonkowanie nie musi być równomierne. O koncentracji władzy w rękach prezydenta i zacieraniu monteskiuszowskich granic między poszczególnymi władzami świadczą obszerne, nie tylko wykonawcze, kompetencje głowy państwa, które zostaną omówione w innym miejscu.

W większych terytorialnie i ludnościowo państwach mamy do czynienia z dodatkowym podziałem władzy wiążącym się z federalizacją struktur państwowych. Część kompetencji władczych przenosi się ze szczebla centralnego na poziom prowincjonalny i w ten sposób owe prowincje czy też stany stają się subpaństwami ze swoimi własnymi strukturami, również skonstruowanymi według zaleceń barona Monteskiusza. W takich wypadkach mamy do czynienia z podwójnym podziałem władzy, zapewniającym federacji spójność ideologiczną.

Niezależnie od wielkości państwa istnieje ogólny podział władzy publicznej na państwową i samorządową. Jeżeli chodzi o tę drugą, to Ameryka Łacińska ma do czego sięgać w związku z tym, że załążkami kolonii były ośrodki miejskie, posiadające sięgające korzeniami europejskiego Średniowiecza samorzady (*ayuntamientos*). Owe struktury miały duże znaczenie w walce o niepodległość, co przyczyniło się do tego, że stale odgrywają one znaczącą rolę w życiu społeczno-politycznym.

Poza tym władza powinna być podzielona jeszcze na jeden sposób. Mianowicie w obrębie władzy ustawodawczej powinni być ludzie z założenia nie będący członkami obozu rządzącego, krytycznie natomiast obserwujący jego poczynania. Taka sytuacja oznacza polityczny podział legislatywy, będący skutkiem konfrontacyjnego pluralizmu, co wiąże się z akceptacją istnienia opozycji w obrębie jednej z władz.

Wreszcie możemy mówić o podziale władzy na płaszczyźnie temporalnej. Absolutyzm wiąże się z dożywociem. Władca może ustąpić przed swoją śmiercią, ale zależy to od jego chęci. Jeżeli takiej nie ma, to panuje do końca swoich dni, co oznacza wyraźne ograniczenie, ale nie wystarczające dla zwolenników dzielenia władztwa państwowego. Według nich konieczna jest kadencyjność, dająca możliwość po upływie z góry oznaczonego okresu odsunięcia piastuna władzy państwowej od

sprawowanych funkcji. W przypadku szczególnie ważnych stanowisk (przede wszystkim prezydenta) wyznacza się pewien czas (zazwyczaj dwie kadencje), po którego upływie oficjel musi opuścić swoją pozycję na rzecz kogoś innego.

## X

### Jedność władzy państwowej

Przeciwieństwem reguły podziału władzy jest doktryna jedności czy też jednolitości władzy państwowej. Mimo że *hic et nunc* na Półkuli Zachodniej przeważa pierwsze rozwiązanie, nie oznacza to, iż drugi wariant jest tam zupełnie nieznan.

W perspektywie historycznej trzeba stwierdzić, że właśnie ten model organizacji elity rządzącej był bardziej popularny, gdyż zarówno indiańskie państwa przedkolonialne, jak i panujące nad środkowo- i południowoamerykańskimi koloniami europejskie mocarstwa były klasycznymi monarchiami, w których nie dopuszczano możliwości dzielenia się przez panującego władzą z kimkolwiek, co było typowym stanowiskiem w większości organizmów państwowych na przestrzeni prawie całej politycznej historii rodzaju ludzkiego. Dopiero konstytucjonalizacja monarchii i powstanie liberalnych republik spowodowały poważniejszy wyłom w tej tradycji.

Tym niemniej owa tradycja od czasu do czasu daje znać o sobie w różnych miejscach świata, w tym również w Ameryce Łacińskiej. W wersji monarchistycznej odnajdziemy ją w cesarskim i królewskim okresie dziejów Haiti, w Meksyku Augustyna Iturbide i Maksymiliana Habsburga, jak również w niewolniczej Brazylii obu zasiadających na tronie Piotrów.

Występuje także republikańska odmiana władczości ukształtowanej na tradycyjną, niepodzielną modłę. Ciekawy przykład stanowi tu Wenezuela, gdzie w ciągu XIX wieku przeważała nowoczesna koncepcja dzielenia władzy. Jednakże konstytucja z 1901 r. wprowadziła pojęcie niepodzielnej Władzy Publicznej, będącej „prawno-konstytucyjnym, właściwym i wyłącznym” przejawem państwa.

Podobny pogląd tradycyjnie panuje w Meksyku, co zapewne ma związek z monarchiczną przeszłością. Najbardziej znani interpretatorzy konstytucji (Carpizo i Madrazo) twierdzą, że owszem przewiduje ona

podział, ale nie samej władzy, lecz tylko jej sprawowania (*ejercicio*). Żadnych wątpliwości nie wzbudza *casus* Kuby. W ramach panującej na tej wyspie demokracji socjalistycznej nie ma miejsca na jakiegokolwiek burżuazyjne podziały w obrębie struktur państwowych, gdyż nie mają one sensu w ustroju, w którym nie ma oficjalnie rywalizacji między różnymi siłami politycznymi, w związku z czym nie występuje obawa przed skupieniem zbyt dużej władzy w rękach jednej opcji politycznej, ponieważ sytuacja taka permanentnie ma miejsce od momentu nadania zwycięskiej rewolucji jednoznacznie socjalistycznego charakteru. Wedle oficjalnej doktryny zjednoczony przez Partię lud wyraża swoją suwerenność poprzez zjednoczone organy władzy państwowej.

## XI Konfrontacyjny pluralizm

Zdecydowana większość państw latynoamerykańskich uznaje potrzebę istnienia rywalizacji różnych sił politycznych. Znajduje to swój wyraz w uregulowaniach konstytucyjnych. Jako przykłady możemy podać konstytucję Nikaragui z 1987 r. i konstytucję Brazylii z 1988 r., w których jest mowa o pluralizmie politycznym. W Brazylii konstytucja umieszcza go wśród pięciu fundamentalnych zasad ustrojowych.

Pluralizm polityczny skutkuje tym, iż zwycięzca przejmuje władzę w państwie, a pokonani przechodzą do mniej lub bardziej trudnej opozycji, licząc na to, że w przyszłości uda im się przejąć ster władzy. To nie oznacza, że walka o władzę nie ma miejsca w innych ustrojach, gdyż toczy się ona zawsze, ponieważ leży w ludzkiej naturze, tyle że przybiera inne formy. W sposób najbardziej otwarty przebiega w państwach gdzie nie tylko dopuszcza się oficjalnie możliwość istnienia różnych sił politycznych (ograniczony pluralizm może występować również w takich jak PRL „demokracjach ludowych”), lecz również pozwala im się na rywalizację, a nawet nakazuje ją w granicach porządku prawnego, której to walki stawką jest obsadzenie najważniejszych organów władzy państwowej. To opanowanie ważnych stanowisk w państwie jest z założenia tymczasowe, gdyż po wyborach władzę mogą przejąć konkurenci. Twierdzi się nawet, że zbyt długie wladanie jednej opcji politycznej jest niekorzystne, a nie nazbyt długie przebywanie w opozycji

pozwała odświeżyć kadry, przemyśleć popełnione błędy, udoskonalić sztukę oddziaływania na elektorat dzięki szerszym i częstszym kontaktom z masami. Wymienność rządzących ekip ma zapobiec zjawisku alienacji władzy, złagodzić nieuchronny podział na „my” i „oni”. Stosując ulubione przez Anglosasów porównania sportowe, powiemy, że różne drużyny biorą udział w zawodach, gdzie publiczność w postaci narodu przyznaje nagrodę w postaci władzy, z tym że niektóre *teams* mogą być niedopuszczone do *agonu* z powodu zakwalifikowania ich jako niebezpiecznych dla porządku społecznego. Typowym przykładem są partie komunistyczne, zakazane w niektórych państwach przez prawo zgodnie ze złotą myślą Lenina: „Nie ma demokracji dla wrogów demokracji”. Racjonalne uzasadnienie tego stanu rzeczy jest takie, że ugrupowania polityczne, które kwestionują niektóre z podstawowych założeń ustrojowych, w przypadku zwycięstwa wyborczego mogą, jeżeli będą wierne swemu programowi, obalić liberalną demokrację pluralistyczną tak, jak to uczynił w przytaczanym wielokrotnie koronnym przykładzie, stanowiącym potwierdzenie kruchości omawianego ustroju, Hitler. Dlatego przezorność nakazuje antycypacyjne wyłączenie z walki wyborczej „sił skrajnych”. Pluralizm również miewa swoje granice i w takich sytuacjach trzeba mówić o ograniczonym pluralizmie, co stwarza politycznofilozoficzny problem dopuszczalności eliminowania sił politycznych w ramach systemu opartego na wielości rywalizujących programów politycznych. Usprawiedliwiając niedoskonałość logiczną takiego rozwiązania, można przypomnieć, że każdy ustrój broni się przed zastąpieniem go innym i że – być może – taki sposób obrony jest bardziej „cywilizowany” niż ewentualna wojna domowa czy krwawe prześladowania po przejściu steru rządów przez tych, którzy są umiarkowanie represjonowani poprzez uniemożliwienie im realizacji niepokojącego „zdrowe siły propaństwowe” programu. Usprawiedliwienie nie oznacza jednak likwidacji problemu, gdyż antypluralistyczne tendencje mają swoje głębsze przyczyny i skoro czasem zdobywają szerokie poparcie, to znaczy, że nie zawsze i nie wszędzie masy są nastrojone propluralistycznie.

Latynoamerykańska specyfika polega na tym, że walka polityczna przybiera najróżniejsze formy, bywa ciekawsza i bardziej dramatyczna niż w pogrążonych w demokratycznej rutynie krajach zachodnioeuropejskich czy północnoamerykańskich. Obserwujemy wiele nieoczekiwanych zwrotów oraz zmian reguł rywalizacji. W związku z tym w wielu państwach trudno mówić o stabilizacji, gdyż czymś typowym są

gwałtowne starcia będące jej zaprzeczeniem, często z użyciem przemocy, kończące się niejednokrotnie ustanowieniem dyktatury. Ponieważ jednak dyktatura (czy też rządy *de facto*) z założenia jest czymś tymczasowym, to nie można mówić o trwałym zakwestionowaniu pluralizmu. Poza tym niejednokrotnie pomimo zawieszenia liberalnodemokratycznych reguł gry politycznej toleruje się istnienie opozycji, która ma możliwość wypowiedzania swoich opinii za pośrednictwem nieupaństwowionych środków masowego przekazu. (Tak było np. w Chile po obaleniu prezydenta Allende.) Po dłuższym lub krótszym czasie znów przeprowadzane są konfrontacyjne wybory i uznaje się potrzebę istnienia opozycji mającej realne szanse na przejęcie władzy. Taka liberalizacja systemu politycznego nie daje jednak bynajmniej gwarancji na to, że z czasem znów nie wystąpią nieprawidłowości i wojsko nie wkroczy na scenę polityczną. Wszelkie przewidywania w tej mierze mogą się okazać zawodne. Na przykład w wydanej w połowie lat 80. książce (J.A. Peeler, *Latin American Democracies. Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill and London 1985, s. 24) czytamy: „Po II Wojnie Światowej stabilne liberalne demokracje zapuściły korzenie w Chile, Urugwaju i Kostaryce”. Z tych trzech państw jedynie Kostaryka uniknęła po 1945 r. zamachu stanu, co każe się zastanowić na temat słuszności tezy głoszącej dzisiaj zakorzenienie demoliberalizmu nie tylko w Chile i Urugwaju, ale również w szeregu innych krajów.

Obserwując z perspektywy czasu latynoską scenę polityczną, możemy wyróżnić pewne generalne tendencje. Przede wszystkim da się zauważyć dosyć wyraźna skłonność do personalizacji zmagają politycznych. Walka toczy się przede wszystkim między przywódcami, często nie dysponującymi wyraźnymi programami politycznymi, ale dysponującymi za to charyzmą wystarczającą do tego, aby skupić wokół siebie rzesze zwolenników, tworzących partie polityczne będące czymś pośrednim między europejskimi biurokratyzowanymi aparatami a luźnymi północnoamerykańskimi konglomeratami skrzykującymi się przed wyborami.

W Brazylii politycy widzą w stronnictwach *partidos de aluguel* – partie do wynajęcia. Często zmieniają przynależność partyjną, głosują przeciw oficjalnie przyjętej linii kierownictwa stronnictwa i nie godzą się na żadne dyscyplinujące ograniczenia, twierdząc, że są wolnymi reprezentantami wyborców. W tej sytuacji nie należy się dziwić, iż w całym państwie dominują antypartyjne przekonania, znajdujące swój wyraz w odpowiedniej retoryce. Znajduje to swój wyraz w rozwiązaniach

instytucjonalnych, utrudniających tworzenie silnych struktur partyjnych. Za przykład może służyć większośćowa ordynacja wyborcza.

Na drugim biegunie znajduje się Chile, gdzie wytworzyły się „europejskie”, dobrze zorganizowane, stabilne stronnictwa polityczne, posiadające swoje trwałe struktury. Początek systemu partyjnego w tym kraju umieszcza się już w 1831 r., kiedy to arystokraci z Central Valley byli w stanie sami wybrać swoich liderów partyjnych, a nie być wybieranymi na członków przez wodzów, jak gdzie indziej. Tylko w Chile przed 1850 r. maszyneria partyjna obsadzała ważne państwowe stanowiska. Po 1870 r. w Kongresie stałe mamy do czynienia z co najmniej trzema silnymi stronnictwami, podczas gdy w innych państwach zwycięskie partie osiągają czasem 95, 99 czy nawet 100% miejsc.

Generalnie w Ameryce Łacińskiej w sporym stopniu programem i sztandarem partii są przywódcy, dlatego też często stronnictwa urabiają swoje nazwy od nazwisk wodzów. Ideologiczne rozmycie, pogłębiane przez ogólnoswiatowy trend tego typu, powoduje, że dla wielu działaczy partyjnych przejście pod inne sztandary nie stanowi wielkiego wydarzenia, gdyż nie łączy się z koniecznością zmiany, przynajmniej oficjalnej, poglądów.

Taka sytuacja oznacza, że można osiągnąć sukces polityczny, nawet dużego kalibru, nie dysponując solidnym zapleczem partyjnym. Na potwierdzenie tej tezy możemy przytoczyć przykłady Alberta Fujimoriego i Collora. Ten pierwszy wygrał wybory prezydenckie w Peru, mimo że trudno jest skojarzyć go z jakąkolwiek partią. Co więcej, obaj wielcy przeciwnicy „peruwiańskiego Tymńskiego”, też nie byli produktami partyjnej polityki. Myślimy to o powieściopisarzu Mario Vargasie Llosie i kandydacie z 1995 r. Perezie de Cuellarze, których, podobnie jak dwukrotnie zwycięskiego w prezydenckich elekcjach Fujimoriego, można zaklasyfikować jako outsiderów. Z kolei brazylijski prezydent Collor de Melho nawet stworzył coś w rodzaju stronnictwa, który to twór w wyborach parlamentarnych uzyskał około 10% głosów, a więc trudno twierdzić, że stanowił istotne zaplecze polityczne głowy państwa. Tego typu sytuacje egzemplifikują tezę o słabości latynoamerykańskich stronnictw politycznych w porównaniu z ich europejskimi odpowiednikami.

Nie oznacza to, że nie napotkamy starych partii, w których historii zauważymy wiele pokoleń działaczy, przekazywanie z ojca na syna misji politycznej. Możemy je nazwać stronnictwami starego typu, odgrywającymi wielką rolę na latynoamerykańskiej scenie politycznej

przede wszystkim w XIX wieku. Wówczas była ona zdominowana przez, typowy również dla Europy, konflikt konserwatystów z liberałami. Ci pierwsi reprezentowali wielką własność ziemską, mieli tradycyjne przekonania społeczno-polityczne oraz poparcie Kościoła. Liberałowie opierali się przede wszystkim na miastach, byli zwolennikami postępu i demokratyzacji. (Ciekawe jest to, że w Ameryce Środkowej USA popierały nie, jak można by się spodziewać, bliższych im ideologicznie liberałów, lecz lepiej broniących ich interesów konserwatystów.) Rywalizacja tych dwóch ugrupowań w wielu państwach była niezwykle zacięta, niejednokrotnie przeradzając się w rewolucje i wojny domowe. Tak było np. w Kolumbii, gdzie w 1948 r. starcie wyborcze przerodziło się w rywalizację zbrojną, zakończoną specyficznym z punktu widzenia „demokratycznych standardów” kompromisem, polegającym na umowie, zgodnie z którą co cztery lata zainteresowane stronnictwa będą się zmieniać u steru państwowej nawy.

W XX wieku w sporym stopniu partie liberalne ustąpiły miejsca chadecjom i socjalistycznym oraz populistycznym. Te ostatnie z pewnego czasowego dystansu należy uznać za najbardziej aktywne. Chadecja największe znaczenie osiągnęła w Chile, gdzie w latach 60. osiągała sukcesy wyborcze (w innych państwach, jeżeli w ogóle istniały stronnictwa chrześcijańsko-demokratyczne, to w wyborach wypadały słabo), pod wodzą Edwarda Freia zdecydowanie dominowała na scenie politycznej, aby w latach 70. ustąpić miejsca socjalistycznej ekipie Salvadora Allende. Po obaleniu Allende i okresie stanu wyjątkowego chadecja znów zaczęła odgrywać ważną rolę na chilijskiej scenie politycznej, choć może już nie tak istotną jak niegdyś. Porównywalne znaczenie z chilijską ma wenezuelska chadecja, będąca jedną z dwóch głównych partii w państwie. W wielu innych krajach Ameryki Południowej i Środkowej również działają stronnictwa chrześcijańsko-demokratyczne. Do najsilniejszych spośród nich można zaliczyć ugrupowania partyjne z Salwadoru, Argentyny, Peru i Brazylii. Bez ryzyka popełnienia większej pomyłki można umieścić latynoamerykańską chadecję w tej części lewicy, która czerpie natchnienie z pism postępowych teologów takich jak Jacques Maritain czy Pierre Teilhard de Chardin.

Laickie skrzydło lewicy tworzą partie socjalistyczne, które z uwagi na postawę USA rzadko używają w nazwie określenia „socjalistyczna”. Stąd czasem używa się wobec nich określenia „demokratyczna lewica”, mającego odróżnić je od komunistów. Spośród



stronnictw tego typu możemy wymienić: stworzoną przez Wiktora Ráula Haya de la Torre peruwiańską APRA, wenezuelską *Acción Democrática* Rómulo Betancourta, kostarykańską *Liberación Nacional* José Figueresa czy też dominikańską *Partido Revolucionario Democrático* Juana Boscha. Zazwyczaj partie te prezentują umiarkowany nurt socjalizmu, nie odwołujący się do Marksa, lecz raczej próbujący syntetyzować idee rewolucji meksykańskiej i koncepcje peruwiańskich aprystów (*apristas*) z koncepcjami brytyjskiego i skandynawskiego państwa dobrobytu. Warto podkreślić, że Haya de La Torre tworzył tożsamość swojego ruchu politycznego we wczesnych latach 20. w opozycji do swojego byłego towarzysza drogi politycznej José Carlosa Mariategui. Ich drogi rozeszły się, gdy ten drugi stanął na ortodoksyjnych marksistowsko-leninowskich pozycjach. Haya de La Torre natomiast uznał, że marksizm jest już przestarzały. Ideologia rewolucji meksykańskiej nie jest tak wyraźnie antymarksistowska, ale analizując ją z pozycji naukowego komunizmu, można jej wiele zarzucić. Rys niekomunistyczny, widoczny w latynoskim ruchu socjalistycznym, jest zatem czymś stałym i pozwalającym na akceptację działających na obszarze Ameryki Łacińskiej partii tego typu przez wiodące siły polityczne tzw. dojrzałych demokracji.

Partie komunistyczne osiągnęły w Ameryce Łacińskiej pewne sukcesy ideologiczne, wywierając wpływ na używane w dyskursie politycznym pojęcia i idee, lecz, z wyjątkiem Kuby, nigdzie nie zajęły w dłuższym okresie czasu liczącego się stanowiska na scenie politycznej. Możemy co prawda odnotować kilka przypadków udziału komunistów w rządach. Pierwszy raz doszło do tego w latach 1943–1944 na jeszcze kapitalistycznej Kubie. Następnie w 1944 r. partia komunistyczna jest częścią koalicji rządzącej w Urugwaju, a w 1946 r. w Chile. (Wszystkie trzy przypadki możemy wytłumaczyć sojuszem USA z ZSRR, co powodowało, że w tym okresie czasu partie komunistyczne były znacznie lepiej traktowane niż zazwyczaj.) Następnie komuniści biorą udział w rządach w 1972 r. znów w Chile i w 1975 r. w Panamie. (To z kolei jest okres tzw. *détente* – odprężenia w stosunkach między supermocarstwami.)

Przed upadkiem muru berlińskiego stronnictwa komunistyczne osłabiała rywalizacja między ugrupowaniami promoskiewskimi, trockistowskimi i prochińskimi. Upadek Związku Radzieckiego i prokapitalistyczna ewolucja Chińskiej Republiki Ludowej w znaczącym stopniu podkopały pozycje partii komunistycznych na całym świecie i Ameryka Łacińska nie stanowi tu wyjątku. Wyjątkiem od tego braku

wyjątkowości jest Komunistyczna Partia Kuby, sprawująca niepodzielnie władzę na „Wyspie Wolności”.

Teraz słów parę o populistach. Ich sukcesy oznaczały potwierdzenie zwycięstwa miasta nad wsią. Tłumy wykorzenionych, którzy napłynęli do hipertroficznym metropolii, stanowiły zaplecze „silnych ludzi”, którzy odpowiadali na oczekiwania, wiążące się z „buntem mas”. Jako pierwszy zapotrzebowanie społeczne spełnił Hipolit Irigoyen, który na czele Obywatelskiej Unii Radykalnej w 1916 r. przejął władzę w Argentynie. Później w łonie partii populistycznych dał się zauważyć (pod wpływem rewolucji meksykańskiej, a następnie rosyjskiej i kubańskiej) zwrot na lewo, co powodowało reakcję kręgów konserwatywnych, pragnących za wszelką cenę nie dopuścić do zaprowadzenia demokracji w stylu radzieckim. Stąd falowania polegające na przyptykach i odpływach pluralizmu, z tym że poza Kubą nigdzie nie zadekretowano jego braku.

Możemy zatem stwierdzić, że zasadniczo cechą ustrojów politycznych Latynoameryki jest konfrontacyjność, typowa dla pluralizmu, niejednokrotnie osiągająca w tej części świata szczególnie zdecydowaną postać. Jest to konfrontacyjność wielofrontowa, gdyż po upadku lub osłabnięciu starych partii, czymś typowym jest system wielopartyjny rozdrobniony. Podobnie jak w Polsce czy Francji stronnictwa polityczne w przypadku wewnętrznych różnic ideologicznych, niekoniecznie nawet fundamentalnych, lubią się rozszczepiać na zwalczające się frakcje. Scena polityczna jest bogata i poza specjalistami mało kto orientuje się w aktualnych sojuszach i przetasowaniach. Okolicznością stabilizującą, przynajmniej teoretycznie, tę scenę jest to, że na czele jednej z partii (często jest to stronnictwo dysponujące większością w parlamencie) stoi prezydent (*jefe-lider, jefe maximo*). Klasyczny przykład tego typu sytuacji odnajdziemy w Meksyku, gdzie przez wiele dziesiątków lat prezydent był jednocześnie przywódcą dominującej w państwie Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej.

W Ameryce Łacińskiej, tak samo jak w USA, dyscyplina wewnątrzpartyjna jest niezwykle słaba. Tyle że w Stanach Zjednoczonych nie stanowi to zagrożenia dla systemu dwupartyjnego, a w Ameryce Łacińskiej jest, obok wielkiego znaczenia charyzmatycznych osobowości przedstawiających scenę polityczną, jedną z przyczyn jego braku.

Dochodzimy do wniosku, że w Ameryce Łacińskiej trudno jest odnaleźć przykłady tego, co w środkowej Europie nazwano *Parteistaat*. Najprędzej w Chile, zamieszkanym *nota bene* w sporym stopniu przez

potomków przybyszy z Niemiec, oraz na Kubie po zwycięstwie „brodaczy” w 1959 r. Chilijski wariant jest starszy, związany dosyć ściśle z tradycyjną kulturą polityczną tego kraju. W owym państwie od 1861 r. czymś typowym są rządy koalicyjne. Po 1870 r. w parlamencie chilijskim trwałą pozycję zajmują trzy stronnictwa, z których każde zdobywa pokaźną pulę mandatów, podczas gdy w innych legislaturach zwycięskie ugrupowania zdobywają niejednokrotnie po 95, 99 czy nawet 100% mandatów. (Jeszcze kilkanaście lat temu tak było w meksykańskim Senacie). Latynoska norma polega na tym, że państwo oraz przywódca są znacznie ważniejsi od stronnictw. Te ostatnie poza wyborami prawie nie istnieją. Latynoameryka cały czas pozostaje w epoce luźnych koterii czy też facji albo „towarzystw adoracji silnych ludzi demokracji”. Ponieważ w Europie wiele wskazuje na to, że etap partii masowych odchodzi w przeszłość, to można postawić hipotezę, że latynoskie, a nawet ogólnoamerykańskie „zacofanie” w budowaniu solidnych, imitujących konstrukcje państwowe, struktur partyjnych, okazuje się dialektycznie postępowe.

## **XII**

### **Parlamentaryzm**

#### **1. Ustrojowe znaczenie legislatyw**

Wraz z wieloma innymi instytucjami politycznymi wynalezionymi w Europie również parlamenty zostały następnie przeniesione do Ameryki Łacińskiej. Ze zrozumiałych względów były kolonie miały inną tradycję niż metropolie, co w tym przypadku oznacza, że nie występowały w nich średniowieczne parlamenty stanowe. Parlamentaryzm wkroczył do państw latynoskich od razu w swej dojrzałej postaci. Oznacza to, że od początku do dzisiaj parlamenty odgrywają rolę przedstawicielstw narodowych, dzięki którym może być realizowana zasada suwerenności narodu.

Zakłada się zatem, że pierwotna władza spoczywa w narodzie, który przekazuje ją swoim przedstawicielom. Poza pewnymi, nielicznymi wyjątkami, oznacza to, że parlamentarzyści są wybierani. Historia rozstrzygnęła o tym, że Ameryce są obce dziedziczne, arystokratyczne

izby. Z tego wynika, że również w tych krajach, w których stworzono wyższe izby, ich członkowie także pochodzili i pochodzą przeważnie z wyboru. (Czasem, np. w Nikaragui, trafiają się w nich byli prezydenci lub prezydency nominaci.) W ten sposób parlamentaryzm Ameryki Łacińskiej nabrał od początku charakteru demokratycznego.

W zależności od tego, który model demokracji obowiązuje w państwie, parlament spełnia mniej lub bardziej ważną rolę. Teoretycznie ważniejszy jest na Kubie, gdzie wciela się w życie ruskowski model demokracji totalnej, przejawiający się w dogmacie jedności władzy państwowej. Jedność ta ogniskuje się w socjalistycznym przedstawicielstwie narodu, któremu są podporządkowane inne organy państwowe.

W pozostałych państwach, gdzie realizowany jest monteskiuszowski wariant demokracji podzielonej, władza parlamentu jest znacznie mniejsza, ponieważ jest równoważona przez konkurencyjne organy władzy wykonawczej i ustawodawczej. W takiej sytuacji można dyskutować o znaczeniu poszczególnych ośrodków władzy, choć często podkreśla się szczególne znaczenie władzy ustawodawczej przysługującej z założenia parlamentowi, ponieważ wszystkie organy są podporządkowane prawu, co powinno dawać pewną przewagę legislatywie. W praktyce, szczególnie w typowych dla Latynoameryki republikach prezydenckich, bywa inaczej.

Z definicji parlament odgrywa większą rolę w republikach parlamentarnych, gdzie egzekutywa jest uzależniona od legislatywy, mogącej nie udzielić jej akceptacji. W Ameryce Łacińskiej podejmowano próby instalacji tej odmiany państwa niemonarchicznego. Pozycję parlamentu wzmocniano w Wenezueli w 60., 70. i 90. latach XIX wieku. W Ekwadorze w 1878 r. wprowadzono instytucję wotum zaufania, a w 1915 r. wojskowi ponownie próbowali rozszerzyć kompetencje ciała ustawodawczego. W Haiti kilkakrotnie w ciągu XIX stulecia eksperymentowano z systemem parlamentarnym (1806, 1843, 1859 i 1867). Podobne pomysły wcielano w życie w Hondurasie w latach 1925–1931 i w Boliwii w okresie 1931–1937. Należy też wspomnieć o Urugwaju, eksperymentującym przez całe dziesięciolecie ze specyficznym systemem rządów, w którym legislatywa miała silniejszą pozycję niż w typowej republice prezydenckiej.

Znacznie dłużej, bo między 1838 a 1889 r., parlamentarny system rządów funkcjonował w Brazylii (pamiętamy, że kraj ten był

wówczas cesarstwem), gdzie w 1961 r. wrócono do niego tylko po to, by po dwóch latach ponownie ustanowić silną prezydenturę. Brazylijski konstytucjonalista Paulo Bonavides uważa, że w okresie cesarstwa funkcjonował pseuparlamentaryzm czy też parlamentaryzm bastardzki, ponieważ imperator gromadził w swych rękach zdecydowaną większość istotnych kompetencji. Przed ustanowieniem republiki w państwie funkcjonowało 35 gabinetów. Podczas długiego panowania Piotra II z powodzeniem manipulował on zasiadającymi w 22 rządach ministrami, pogrążonymi w rywalizacji liberałów z konserwatystami i serwilistycznie zabiegających o przychylność władcy. Od łaski cesarza zależało, które stronnictwo będzie formowało gabinet. Piotr II dwanaście razy rozwiązywał legislaturę. Posiadane przez niego prerogatywy przeszkadzały w normalnym rozwoju parlamentaryzmu, co podkreśla uznany brazylijski badacz Rui Barbosa.

Upadek monarchii nie oznaczał bynajmniej, że znikły proparlamentarne sympatie. Były one silne np. w południowym stanie Rio Grande do Sul. W 1948 r. Raul Pilla przedstawił w parlamencie projekt poprawki zmierzającej do zwiększenia uprawnień władzy ustawodawczej. W efekcie podniosło się wiele głosów w całym państwie na rzecz wzmocnienia pozycji Kongresu. Doszło do niej we wrześniu 1961 r., gdy wprowadzono parlamentarny system rządów. Okazał się on jednak efemerydalny, gdyż już w styczniu 1963 r. głosowanie ludowe zdecydowało o powrocie do prezydencałizmu. Według oficjalnych danych 80% uczestników plebiscytu opowiedziało się za odwołaniem od systemu parlamentarnego.

Nie oznaczało to ustania dążeń zmierzających do parlamentaryzacji ustroju politycznego. Powstał Narodowy Ruch na rzecz Parlamentarnej Formy Rządów, ale nie zdołał on przekonać szerokich kręgów wyborców na rzecz swojej koncepcji. Formalne potwierdzenie tej tezy stanowią wyniki referendum przeprowadzonego 21 IV 1993 r., którego przedmiotem była forma państwa i forma rządów. 56,4% uczestników głosowania opowiedziało się za utrzymaniem prezydenckiego systemu rządów, a 24,7% optowało na rzecz systemu parlamentarno-gabinetowego. Tym niemniej należy pamiętać, że brazylijski Kongres w porównaniu z innymi państwami latynoamerykańskimi wykazuje obok chilijskiego i urugwajskiego najsilniejsze tendencje do odgrywania samodzielnej roli.

Chile przeżyło kilkudziesięcioletni okres dominacji parlamentu w latach 1891–1925, choć nawet wówczas prezydent zachował sporą

samodzielność. W państwie tym początkowo sprawują władzę konserwatyści, zwani też „perukarzami”, ale w drugiej połowie XIX wieku ich władza, realizowana przez posiadających spore uprawnienia prezydentów, jest osłabiana przez nowe siły polityczne, których wpływ umacnia się dzięki reformom konstytucyjnym z 1874 r., kiedy to m.in. zakazano wyboru tej samej osoby na urząd prezydencki bezpośrednio po upływie kadencji. W 1891 r. dochodzi do wojny domowej między zwolennikami prezydenta Balmacedy, pragnącego przywrócić system prezydencki, i stronnikami dominującej pozycji legislatywy. Balmaceda przegrywa i popełnia samobójstwo. Panowanie parlamentu i partii politycznych umacnia się. Kongres często korzysta z możliwości przegłosowywania wotum nieufności wobec ministrów. Skutek jest taki, że między 1891 a 1924 r. dochodzi do 121 przesień rządowych, a przez gabinety przewija się 530 ministrów. Wiele z tych gabinetów nie rządziło dłużej niż 3 miesiące. Nasila się oligarchizacja polityki. Najwięcej do powiedzenia w państwie mają nie parlamentarzyści, lecz przywódcy stronnictw politycznych, w związku z czym istnieje podstawa do stwierdzenia, że mamy wówczas w Chile do czynienia z pseudoparlamentaryzmem. Wreszcie Konstytucja z 1925 r. przywraca system prezydencki, który w pełni zaczyna funkcjonować od 1932 r. Kilkadziesiąt lat po swojej śmierci Balmaceda odnosi zwycięstwo z za grobu.

Tym niemniej w porównaniu z innymi państwami chilijski Kongres odgrywa większą rolę w życiu politycznym. Bywa porównywany (J. Czajowski) z parlamentem urugwajskim, który również potrafił wywalczyć sobie znaczącą pozycję w systemie organów państwowych. Pozycja owa była szczególnie mocna w ciągu wielu lat między 1919 a 1966 r. Pierwsza data oznacza zainstalowanie w Urugwaju komitetowego systemu rządów, charakteryzującego się skupieniem w legislatywie zarówno funkcji ustawodawczych, jak i wykonawczych. Po 1966 r. system ten w „Latynoskiej Szwajcarii” przestał funkcjonować, ale tradycja „sejmokracji” wciąż jest na wschodnim brzegu La Platy żywa.

Republiki parlamentarne nie są czymś typowym dla Ameryki Łacińskiej. Nie oznacza to jednak, że instytucje parlamentarne są ignorowane. Każdy reżim latynoamerykański, z wyjątkiem może Paragwaju w okresie dyktatury doktora Francii (ale i tam była przewidziana możliwość zwołania przedstawicieli narodu przez *El Supremo*), pragnie zachować formy świadczące o demokracji, a

*conditio sine qua non* demokracji przedstawicielskiej jest zbierający się przynajmniej raz do roku parlament. Dlatego nawet wówczas, gdy w państwie mamy do czynienia z „szarpnięciem lejcami”, z rządami silnej ręki, nie potępia się form parlamentarnych, a wręcz przeciwnie, stara się stworzyć wrażenie, że legislatura odgrywa w państwie istotną rolę. W drugiej połowie XX wieku możemy posłużyć się przykładami tzw. rządów faktycznych czy też rządów *de facto*, polegających na daleko idącej personalizacji władzy i przewadze czynnika woli przywódcy nad prawem. Uważa się, że tego typu sprawowanie władzy miało miejsce np. w Kolumbii w latach 1949-1958, w Wenezueli pomiędzy 1953 a 1958 r., w Brazylii między 1964 a 1979 r. czy w Panamie w okresie 1972–1979. Pomimo szczególnych warunków ustrojowych instytucji parlamentarnych funkcjonujących w tych państwach w owych latach nie można uznać za organy władzy *de facto*. Większość członków tych instytucji opierało swój mandat na wyborach powszechnych. Omawiane organy, mimo wielu ograniczeń, wyposażone były w niemal wszystkie typowe dla parlamentów kompetencje. Konieczność stosowania wobec nich takich posunięć, jak czasowe wstrzymanie ich działalności czy arbitralne uzupełnienie ich składu osobowego, świadczyła o ich względnej suwerenności.

Organy przedstawicielskie reżimów *de facto* odgrywały doniosłą rolę społeczno-polityczną. W każdym z czterech systemów władzy faktycznej dokonywały one zmian ustrojowych.

Widzimy, że parlamenty nie są zwalczane otwarcie, nie wytacza się wobec nich krytycznych argumentów, które negowałyby potrzebę ich istnienia. W sytuacji dosyć powszechnego akceptowania dogmatu podziału władzy z jednej strony i niewielkiej popularności instytucji demokracji bezpośredniej z drugiej, trudno byłoby doktrynalnie wytłumaczyć brak w ustroju politycznym organu mającego teoretycznie w największym stopniu wyrażać wolę ludu w jej rozmaitych odcieniach. W XX wieku nie pojawił się w obu Amerykach żaden model ustrojowy, w którym nie uznano by konieczności istnienia w tej czy innej postaci organu typu parlamentarnego. Nawet tak odważny eksperyment ustrojowy jak porewolucyjny system kubański z dużym naciskiem kładzionym na spontaniczne akcje mas, na wielotysięczne wiece, nie zerwał z parlamentaryzmem, choć jest to przecież zjawisko wywodzące się z „mrocznego” średniowiecza. Uznano, że należy „zracjonalizować” (Lenin napominał, że parlamenty powinny służyć do pracy, a nie do gadania), „upostępowić” parlament, ale nie ma możliwości jego likwidacji.

## 2. Struktura i kompetencje ciał ustawodawczych

W historii parlamentaryzmu napotykamy rozmaite odmiany ciała ustawodawczego. Najbardziej oczywisty podział polega na odróżnieniu parlamentu jednolitego od złożonego. Pierwsza wersja przejawia się w istnieniu wielu izb, reprezentujących partykularne interesy różnych części społeczeństwa. Zwolennikiem wieloizbowości był Bolívar. Proponował on podział władzy prawodawczej na trzy części. Jedną tworzyliby trybuni, drugą senatorzy, a trzecią cenzorzy. Trybuni zajmowałyby się kwestiami finansowymi, polityką zagraniczną i obroną narodową, senatorowie prawami cywilnymi i karnymi oraz obsadzaniem urzędów, a cenzorzy czuwaliby nad wykonywaniem prawa oraz kontrolowali postępowanie urzędników państwowych.

Ta ciekawa koncepcja nie została wcielona w życie, w związku z czym w Ameryce *polikameralizm* występuje w swojej najprostszej odmianie czyli w postaci *bikameralizmu* – dwuizbowości. Swego rodzaju wyjątek od tej reguły odnajdziemy jedynie w Paragwaju, gdzie oprócz dwóch „normalnych” izb funkcjonował jeszcze organ w postaci Rady Państwowej, zbierający się na wspólnych obradach z izbami, co możemy przyrównać do europejskiego *King in the Parliament*.

Zjawisko dwuizbowości ma swoją przyczynę w tradycji, polegającej na reprezentowaniu przez poszczególne części parlamentu odmiennych interesów klas wyższych i niższych, w związku z czym Wyzwoliciel proponował, aby członkostwo w izbie wyższej było dożywotnie i dziedziczne na wzór brytyjskiej Izby Lordów. Tłumaczył, że posiadający taki charakter senat będzie odgrywał rolę stabilizatora, łatwiej będzie zachować mu neutralność w politycznych sporach i w ten sposób łagodzić pojawiające się w państwie sprzeczności. Przekonywał, że potrzebny jest czynnik równowagi w narodzie, gdzie „jednostka walczy przeciw masom, a masy przeciw władzy”. Pisał, iż: „Senat będzie jak tęcza po burzy i utrzyma harmonię między poszczególnymi organami i głową państwa”. Jednak latynoscy ustrojodawcy nie posłuchali rad zwycięzcy spod Ayacucho i może właśnie dlatego niejedna burza polityczna przetoczyła się przez subkontynent.

Drugim czynnikiem generującym polikameralizm jest federacyjna struktura państwa. Ponieważ z reguły federacje są stosunkowo dużymi państwami, a w zasadzie, oprócz Europy, nie spotykamy na świecie niewielkich terytorialnie i ludnościowo państw o



strukturze federacyjnej, możemy sformułować pewną prawidłowość: w Ameryce Łacińskiej zazwyczaj państwa duże posiadają parlamenty dwuizbowe, co często łączy się z federalizmem, natomiast państwa małe są unitarne i mają jednoizbowe organy władzy ustawodawczej.

Do pierwszej grupy zaliczymy następujące państwa: Argentynę, Brazylię, Meksyk, Kolumbię, Boliwię, Chile i Paragwaj (cztery ostatnie państwa są jednolite). W skład drugiej wejda: Wenezuela, Gwatemala, Salwador, Honduras, Nikaragua, Kostaryka, Panama, Haiti, Dominikana, Ekwador i Kuba. (Najludniejszą z tego grona Wenezuelę zamieszkuje 21 milionów ludzi, drugą w kolejności Kubę 11 milionów, Gwatemalę 7, a Salwador 7 milionów.) Wyjątki to niemałe Peru, gdzie napotykamy tylko jedną izbę w parlamencie, choć kiedyś w tym państwie był także Senat, oraz niewielkie: Haiti oraz Urugwaj, których legislatury posiadają dwuczęściową strukturę.

W państwach federalnych dwuizbowość była oczywistością, związaną z potrzebą istnienia osobnej izby reprezentującej interesy wchodzących w skład federacji „minipaństw”. Czas przeszły jest właściwy z tego powodu, że wyłom od tej tradycji został uczyniony w Wenezueli po przeprowadzeniu tam „boliwarskiej” rewolucji. Jej przywódca Hugo Chávez uznał, że wyższa izba parlamentu jest niepotrzebna, w związku z czym została ona zlikwidowana. W argentyńskim, meksykańskim czy brazylijskim senatach zasiadający w nich parlamentarzyści są traktowani przede wszystkim jako przedstawiciele swoich stanów czy prowincji. Zarówno ordynacje wyborcze, jak i senackie regulaminy, silnie podkreślają partykularne związki między senatorami a ich „małymi ojczyznami”. Podobnie rozwiązania odnajdziemy w Dominikanie, Ekwadorze i Chile, a niegdyś na Kubie. Wyciągniemy z tego wniosek, iż występuje tendencja do nadawania drugim izbom parlamentów charakteru bardziej partykularnego, lokalnego, regionalnego i spersonalizowanego. Izby niższe są bardziej „ogólnopaństwowe”, a jednocześnie w większym stopniu upartyjnione.

Parlamenty są bardzo zróżnicowane pod względem liczebności, szczególnie w przypadku niższych izb. W brazylijskiej Izbie Deputowanych zasiada ponad 500 posłów, w meksykańskiej 500, a w kubańskim Zgromadzeniu Narodowym Władzy Ludowej było „około 500”, a ostatnio nawet „około 600”. To „około” bierze się stąd, że na Kubie, podobnie jak w Brazylii, jest stała norma przedstawicielstwa, co skutkuje tym, że liczba deputowanych w poszczególnych kadencjach jest

różna. Do drugiej grupy izb niższych zaliczymy te, w których zasiada ponad stu przedstawicieli narodu. Umieścimy tu zatem boliwijską Izbę Deputowanych z jej 130 członkami, chilijską ze 120, dominikańską ze 150, argentyńską z 257, wenezuelską ze 165, kolumbijską Izbę Reprezentantów liczącą 165 parlamentarzystów, jak również 128-osobowe honduraskie Zgromadzenie Narodowe i gwatemalski Kongres Narodowy mający 113 deputowanych. Trzecią grupę utworzymy z izb, w których zasiada nie więcej niż 100 reprezentantów ludu. Znajdą się tutaj: urugwajska Izba Poselska mieszcząca 99 deputowanych, składające się z 84 członków (poprzednio było tylko 52) salwadorskie Zgromadzenie Narodowe, panamskie Zgromadzenie Narodowe z 71 posłami, kostarykańskie z 57, nikaraguańskie z 93, ekwadorska Narodowa Izba Reprezentantów Kongresu Narodowego licząca 100 członków, paragwajska Izba Deputowanych z 80 parlamentarzystami oraz jej haitański odpowiednik z 82 deputowanymi. Latynoamerykańska przeciętna wynosi mniej więcej 100 przedstawicieli narodu w niższej, ludowej izbie.

Łatwo jest zaobserwować tendencję powiększania liczebności latynoskich „izb ludowych”. Dla porównania możemy podać, iż w latach trzydziestych XX wieku w brazylijskiej Izbie Deputowanych zasiadało ponad 200 członków, w argentyńskiej 158, chilijskiej 118, peruwiańskiej 110, a w pozostałych poniżej 100. W Ameryce Centralnej tamtejsze izby w latach 30. liczyły po czterdziestu kilku deputowanych każda.

Gdy przyjrzymy się senatom, to łatwo spostrzeżemy, że tylko w kolumbijskim i meksykańskim zasiada więcej niż 100, bo odpowiednio 102 i 128 członków. (Poprzednio w Senacie Stanów Zjednoczonych Meksyku było tylko 40 ludzi.) Do tej samej kategorii zaliczymy jeszcze Senat Brazylii z jego 81 (wcześniej 66) parlamentarzystami. W 1994 r. w Argentynie postanowiono, że każda z 22 prowincji, zamiast jak dotychczas dwóch, będzie wysyłać do Senatu trzech przedstawicieli, dzięki czemu urósł on do 72 członków. Mniej liczne senaty to: haitański z 27 członkami, chilijski – z 47, urugwajski – z 31, paragwajski – z 45, oraz boliwijski – z 27. Podobnie jak to bywa na innych kontynentach, izby wyższe są mniejsze niż niższe, co potwierdza elitarny charakter tych pierwszych. W związku z tym zasiadanie w senacie (być może z wyjątkiem Brazylii) jest czymś bardziej prestiżowym niż bycie członkiem „zwykłej”, „gminnej” izby reprezentantów czy izby deputowanych.

Następna różnica może wystąpić w sposobie obsadzania mandatów senatorskich. Generalnie, podobnie jak w przypadku niższych

izb, obowiązuje zasada wybieralności, zazwyczaj w swojej bezpośredniej postaci, ale spotykamy się z wyjątkami. W Nikaragui i Chile prawodawstwo przewiduje możliwość zasiadania w senatach byłych prezydentów. W tym drugim państwie uzyskują oni takie uprawnienie, jeśli piastowali najwyższe w republice stanowisko urzędowe co najmniej przez 6 lat, z rządu.

W Republice Chile senatorem można też zostać na skutek nominacji przez różne ciała. Sąd Najwyższy mianuje trzech członków drugiej izby parlamentu, przy czym dwóch z nich wywodzi się ze składu Sądu, a trzeci to były Generalny Kontroler Republiki, z tym że wymagane jest ciągle sprawowanie tej funkcji przez przynajmniej dwa lata. Czterech kolejnych senatorów wyznacza Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jeden z nich to były dowódca armii lądowej, drugi – były dowódca marynarki wojennej, trzeci – lotnictwa, a czwarty w przeszłości powinien być Dyrektorem Generalnym Karabinierów. W przypadku tej czwórki senatorów też obowiązuje *conditio sine qua non* zajmowania urzędu przez co najmniej dwa lata. Wreszcie dwóch senatorów mianuje prezydent. Pierwszy z nich powinien zajmować stanowisko rektora uniwersytetu państwowego albo prywatnego, przy czym uczelnia prywatna musi należeć do tych, którym Republika przyznała prawo do nauczania. Drugi senator winien być byłym ministrem, zasiadającym w gabinecie kierowanym przez byłego prezydenta. Obu „prezydenckich” senatorów obowiązuje stypizowany wymóg co najmniej dwuletniego sprawowania urzędu rektora względnie ministra.

W Argentynie, wzorując się na USA, postanowiono, że przewodniczącym wyższej izby legislatywy ma być z urzędu wiceprezydent, świetnie nadający się do sprawowania tej funkcji z powodu nieobarczenia żadnymi innymi obowiązkami. Wiceprezydentowi nie przysługuje prawo udziału w głosowaniu, oprócz sytuacji, w której oddano tyle samo głosów za, ile przeciw. Wówczas głos przewodniczącego rozstrzyga o wyniku głosowania.

Przeważnie kadencja Senatu nie pokrywa się z kadencją niższej izby. Odstęp czasowy między odbywającymi się w terminie wyborami do niższych izb jest zróżnicowany. W Meksyku i Salwadorze deputowanych powinno się wybierać co trzy lata, w Chile, Dominikanie, Hondurasie, Kostaryce, Brazylii, Gwatemali i Haiti co cztery, w Kolumbii, Urugwaju, Nikaragui, Panamie, Boliwii, Peru i Paragwaju co pięć. Natomiast w Argentynie kadencja deputowanych wynosi cztery lata, z tym że co dwa

lata dokonuje się wyboru połowy członków izby. W przeszłości podobne rozwiązanie stosowano w Peru, Brazylii i Boliwii. Np. w Peru deputowany zasiadał w legislatywie sześć lat, a co dwa lata dokonywano wymiany 1/3 składu osobowego izby.

Senaty, czy też senatorzy – gdy nie są wszyscy wybierani w tym samym terminie – mają, przeciętnie, dłuższe kadencje. W Argentynie wynosiła ona dziewięć lat, przy czym co trzy lata wybierano 1/3 senatorów. W 1994 r. skrócono kadencję do sześciu lat, utrzymując zasadę odnawiania składu osobowego co trzy lata. W Chile w wyższej izbie zasiada się przez osiem lat, a wybory 1/2 członków izby urzędują co cztery lata, ale byli prezydenci mają dożywotni mandat. Brazylijska konstytucja z 1988 r. postanowiła, że senatorowie będą sprawować swój mandat przez osiem lat, a nie, jak poprzednio, przez sześć. Co cztery lata skład Senatu jest odnawiany w jednej trzeciej lub dwóch trzecich. W Meksyku senatorowie są wybierani na sześcioletnią kadencję. Podobnie było w Nikaragui, gdy istniał tam dwuizbowy parlament. Porządek konstytucyjny Haiti przewiduje co dwa lata wybór 1/3 senatorów na sześć lat. Tak samo było w Boliwii i Peru, ale uległo to zmianie i dzisiaj w tych państwach senatorowie mają pełnić swoją funkcję przez pięć lat, tak jak w Dominikanie, póki istniał tam Senat. W Kolumbii wybory do izby wyższej odbywają się co cztery lata, które to rozwiązanie stosowano także w Ekwadorze, dokąd istniał tam Senat, natomiast w Urugwaju kadencja Senatu wynosi pięć lat. Wenezuelscy wyborcy do momentu likwidacji izby wyższej co dwa lata dokonywali wyboru połowy ogólnej ilości senatorów na cztery lata. Senatorowie zasiadali w izbie razem z byłymi prezydentami, mającymi prawo do dożywotniego zasiadania w Senacie.

W Brazylii, Chile, Haiti i Meksyku kadencja senatorów jest dłuższa niż kadencja deputowanych. Przy tym w Brazylii, Chile, Kolumbii i Meksyku jest ona dłuższa o cztery lata. W Meksyku różnica wynosi trzy lata, a w Haiti dwa. Inne rozwiązanie przyjęto w Dominikanie, Boliwii, Kolumbii, Paragwaju i Urugwaju (oraz przed rewolucjami na Kubie, w Nikaragui i w Wenezueli), gdzie senatorzy i deputowani mają kadencję jednakowo długą.

Warto jeszcze wspomnieć, iż w szeregu państw latynoamerykańskich kadencje izb parlamentarnych nie pokrywają się z kadencjami prezydenckimi. Sytuacja taka występuje w Chile, Brazylii, Kolumbii, Ekwadorze, Salwadorze, Gwatemali, Haiti, Panamie, Meksyku i Peru. We wszystkich tych państwach kadencje prezydenckie są dłuższe od parlamentarnych, co powoduje, że niejednokrotnie większość w

parlamentach zdobywają siły polityczne opozycyjne wobec głowy państwa. Dlatego też twierdzi się, że reżim prezydencki jest bardziej konfliktowy od parlamentarnego, w którym egzekutywa powinna dysponować większością głosów w niższej izbie legislatywy.

Dłuższe kadencje, powodujące większą stabilizację nastrojów w izbie, zgodne są z generalną koncepcją izby wyższej parlamentu, która ma korygować nierozważne poczynania niższej izby, mogące destabilizować sytuację polityczną w państwie. Po to, aby senaty prawidłowo mogły spełniać tę funkcję, podnosi się, zgodnie z etymologią słowa „senator” (od *senex*, co oznacza starca), cenzus wieku, wymaganego, aby móc stać się członkiem „izby refleksji”. Cenzus ten waha się w granicach od 30 do 35 lat, a w Nikaragui wynosi nawet 40 lat. Dla porównania, aby móc zasiadać w izbach deputowanych, trzeba mieć skończone, w zależności od kraju, od 21 do 25 lat. Czasem kandydatom na senatorów stawia się dodatkowe warunki. Np. wymaga się, aby przed objęciem mandatu w wyższej izbie odbyli „staż” w postaci zajmowania odpowiedzialnego stanowiska lub funkcji: deputowanego w niższej izbie parlamentu, ministra, ambasadora lub sędziego Sądu Najwyższego.

Latynoamerykańskie parlamenty pracują w systemie sesyjnym. Oznacza to, że posiedzenia plenarne odbywają się zasadniczo w wyznaczonych przez konstytucje i regulaminy parlamentarne ramach czasowych. Np. w Brazylii Kongres powinien zbierać się automatycznie co roku 15 marca i obradować do 15 grudnia.

Taka regulacja nie oznacza, że gdy nadejdzie wyznaczony przez ustawę zasadniczą termin, to już nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zacząć obrady plenarne. Aby mogło się to dokonać, musi być odpowiednia frekwencja. W Meksyku prawo wymaga, aby zaczynać posiedzenia Senatu w obecności co najmniej 3/4 jego członków, natomiast w przypadku izby niższej barierę obniża się do połowy.

Rozpoczęcie sesji ma uroczystą oprawę. Przeważnie uświetnia je swoją obecnością prezydent. Tak jest w Meksyku, gdzie głowa państwa przedstawia pisemny raport o stanie państwa. W przypadku sesji nadzwyczajnej obrady otwiera przewodniczący komisji permanentnej, który informuje zebranych o przyczynach zwołania ich na sesję.

Konstytucja Ekwadoru stanowi, że coroczna sesja zaczyna się 10 sierpnia i trwa 60 dni. W przypadku Boliwii członkowie legislatywy zbierają się 6 lipca na sesję, która trwa 19 powszednich dni, ale w razie konieczności może być przedłużona do 120 dni. Również w Nikaragui

sesja zajmuje parlamentarzystom dwa miesiące w roku. Kongres Stanów Zjednoczonych Meksyku zbiera się na sesję 1 września i może ona trwać do 31 grudnia. Za to w Urugwaju czas trwania sesji jest znacznie dłuższy, bo aż 9-miesięczny. Brazylijska legislatura zbiera się w stolicy federacji na dwie sesje w ciągu roku – pierwsza trwa od 15 lutego do 30 czerwca, a druga od 1 sierpnia do 15 grudnia. Także w kilku innych państwach parlamenty mają dwie sesje w roku. Latynoscycy parlamentarzyści nie są bezwzględnie i ostatecznie związani przepisowo ustanowioną rozciągłością czasową sesji. Zgodnie z innymi normami prawnymi sesje mogą być przedłużane na żądanie większości deputowanych. Zawieszanie obrad napotyka na pewne prawne przeszkody. W Meksyku jest ono możliwe na podstawie decyzji własnej, jeżeli chodzi o termin nie przekraczający trzech dni. W innym przypadku wymagana jest zgoda drugiej izby.

Istnieje możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych. W niektórych państwach tylko prezydent dysponuje taką kompetencją i może ją wykorzystać bez potrzeby czekania na wystąpienie z odpowiednią propozycją przez inny organ. W niektórych państwach sesja nadzwyczajna może się odbyć z inicjatywy własnej przewodniczącego niższej izby parlamentu, na wniosek 2/3 deputowanych lub decyzję taką może podjąć permanentna komisja parlamentarna.

W Brazylii do podjęcia inicjatywy wystarcza bezwzględna większość członków którejs z izb zgromadzenia prawodawczego. Kompetencją taką dysponują także przewodniczący obu izb oraz głowa państwa. Nadzwyczajną sesję zwołuje prezydent, a w niektórych przypadkach także przewodniczący izby wyższej Kongresu. Przypadki te to ewentualne ogłoszenie stanu nadzwyczajnego oraz złożenie przysięgi przez prezydenta lub wiceprezydenta.

Nie we wszystkich państwach koniec sesji oznacza, że parlament jako ciało podejmujące ważne dla państwa decyzje zaprzestaje swojej działalności. W Meksyku, Urugwaju, Panamie, Salwadorze, Haiti, Wenezueli i Gwatemali w okresie międzysesyjnym działają parlamentarne komisje permanentne. Instytucję tego rodzaju wynaleziono w Hiszpanii, w której jednak przestała ona funkcjonować w przeciwieństwie do wyżej wymienionych państw latynoskich. W Meksyku taka komisja składa się z 37 członków, przy czym 18 reprezentuje Senat, a 19 Izbę Deputowanych. Komisja ta zastępuje Kongres w realizacji niektórych kompetencji – np. może większością 2/3 głosów zatwierdzić zawieszenie przez prezydenta gwarancji konstytucyjnych. Również ewentualne użycie przez głowę

państwa Gwardii Narodowej wymaga zgody komisji. Innym ważnym uprawnieniem, którym dysponuje meksykańska Komisja, jest możliwość zwoływania nadzwyczajnych sesji Kongresu. Poza tym komisja jest uprawniona do odbierania przysięgi od niektórych ważnych urzędników. Organ ten może też przyjmować projekty ustaw i nakazywać ich rozpatrzenie. Komisje permanentne mają bogatą tradycję na gruncie latynoamerykańskim, bo po raz pierwszy organ tego typu pojawia się już w 1819 r. w drugiej konstytucji Wenezueli.

Izby obradują oddzielnie lub razem. Senatorowie i deputowani zasiadają wspólnie na pierwszym, uroczystym posiedzeniu inauguracyjnym sesję, wtedy, gdy opracowują regulamin izb obradujących razem lub gdy go zmieniają, gdy wysłuchują orędzi własnego prezydenta lub uroczystych przemówień zagranicznych monarchów lub prezydentów, gdy rozpatrują odrzucenie prezydenckiego weta, gdziekolwiek (por. niżej) dla przewyciężenia różnic dotyczących treści przygotowywanej ustawy. W Wenezueli również w wypadku wystąpienia sporu kompetencyjnego między członami parlamentu gromadził się on na wspólnym posiedzeniu. Natomiast w Boliwii w ten sposób kończy się spór o podobnym charakterze między organami państwowymi. Do wspólnych obrad dochodzi także wówczas, gdy chodzi o dokonanie zmian w konstytucji, wybór prezydenta w przypadku nieuzyskania przez żadnego z kandydatów na najwyższy urząd w powszechnych wyborach ponad 50% ważne oddanych głosów, usunięcie prezydenta lub wiceprezydenta ze stanowiska, wyznaczenie tymczasowego zastępcy prezydenta, przyznanie prezydentowi nadzwyczajnych pełnomocnictw lub wybranie sędziów sądu najwyższego. Poza tym przewodniczący senatów zwołują nadzwyczajne posiedzenia wspólne obu izb, jeśli zachodzi konieczność ogłoszenia stanu wojny, pokoju, stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego czy też zawieszenia praw obywatelskich, jak również na żądanie prezydenta, przewodniczących obu izb albo jeśli domaga się tego większość parlamentarzystów. Zdarza się, że wspólne obradowanie jest konieczne do tego, aby parlament mógł zrealizować swoją funkcję kreacyjną. W Urugwaju legislatura *in gremio* dokonuje wyboru członków Sądu Najwyższego, Trybunału Wyborczego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Najwyższej Izby Kontroli. Podobnie było w Wenezueli, póki Rewolucja Boliwarska nie zniosła Senatu. Regułą jest, że wspólne obrady prowadzi przewodniczący wyższej izby.

Można postawić pytanie, co dzieje się, gdy wystąpią w procesie ustawodawczym istotne różnice w stanowiskach obu części parlamentu.

W takiej sytuacji w Chile i Nikaragui powołuje się mieszane komisje, składające się z przedstawicieli obu izb, które pracują tak długo, aż uda im się uzgodnić poglądy. W Urugwaju w przypadku impasu urządza się wspólne obrady izb, na których parlamentarzyści mogą doprowadzić do zmian większością 2/3. Również w Boliwii i Peru zarządza się w omawianej sytuacji wspólne posiedzenie. Także prawodawstwo Wenezueli przewidywało połączenie izb, z tym że razem obradujący parlamentarzyści mogli przegłosować zupełnie nową wersję opracowywanego aktu prawnego. W Kolumbii rzecznicy izb mają prawo przemawiać na posiedzeniach drugiej części parlamentu, po to, aby przedstawić racje swojej izby i próbować osiągnąć kompromis. W Argentynie izba, która przedstawiła projekt ustawy, niezaakceptowany przez drugą część legislatury, musi następnie dwa razy przegłosować propozycję większością 2/3 głosów, aby przeforsować swoje stanowisko.

Kolejnym problemem, a jednocześnie uprawnieniem latynoskiego parlamentu, jest możliwość odrzucenia weta prezydenta. W Gwatemali potrzebna jest do tego większość 2/3. W innych środkowoamerykańskich jednoizbowych legislaturach – kostarykańskiej, honduraskiej, panamskiej i salwadorskiej – również jest potrzebna kwalifikowana większość 2/3 albo nie przeprowadza się głosowania i sprawę rozstrzyga Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości. W Brazylii także jest wymagana większość 2/3, z tym, że na posiedzeniu poświęconym ewentualnemu odrzuceniu weta głowy państwa zbierają się wspólnie obie izby ustawodawcze. Inaczej jest w Argentynie, gdzie każda izba osobno powinna w głosowaniu osiągnąć typową większość 2/3 po to, aby przełamać weto głowy państwa.

Pisaliśmy już o stosunkach między dwoma izbami parlamentu, ale nie stwierdziliśmy, czy w Ameryce Łacińskiej potwierdza się europejska tendencja do dominacji izby niższej nad wyższą. Okazuje się, że niekoniecznie. Latynoski bikameralizm zazwyczaj jest zrównoważony. Oznacza to, że dąży się do zachowania równowagi między obiema częściami władzy prawodawczej, raczej unika się sytuacji, w której jedna izba zdominowałaby drugą. Z tego wynika, że w porównaniu z europejskimi „standardami” w Ameryce Romańskiej, przeciętnie rzecz biorąc, przyznaje się większe uprawnienia izbom wyższym. Tendencja ta wyraża się np. w tym, iż senaty niejednokrotnie mają formalną możliwość, podobnie jak w USA, zablokować niektóre prezydenckie nominacje na ważne urzędy państwowe. W szczególnie wyraźny sposób ta tendencja przejawia się w Argentynie.



Ciekawy jest przykład Boliwii, gdzie konstytucja ewidentnie ustanawia przewagę Senatu nad Izłą Reprezentantów. Izba niższa boliwijskiego parlamentu ma następujące uprawnienia:

- 1) wybór sędziów Sądu Najwyższego;
- 2) inicjatywa ustawodawcza;
- 3) przedstawianie Prezydentowi kandydatów na dyrektorów przedsiębiorstw gospodarczych i zakładów socjalnych, w których państwo ma udziały;
- 4) opiniowanie wprowadzenia stanu wyjątkowego;
- 5) oskarżanie sędziów Sądu Najwyższego o popełnienie przestępstw popełnionych w trakcie sprawowania urzędu;
- 6) inne kompetencje przewidziane przez prawo.

Porównajmy teraz tę listę z katalogiem kompetencji Senatu, który jest następujący:

- 1) osądzanie sędziów Sądu Najwyższego;
- 2) nadawanie obywatelstwa;
- 3) wydawanie zezwoleń dla obywateli boliwijskich na wykonywanie pracy w instytucjach innego państwa, używanie zagranicznych tytułów i uzyskiwanie dochodów od obcych rządów;
- 4) aprobowanie rozstrzygnięć podatkowych organów municypalnych;
- 5) nadawanie tytułów honorowych;
- 6) proponowanie 3 kandydatów na sędziego Sądu Najwyższego;
- 7) proponowanie 3 kandydatów na Prokuratora Generalnego;
- 8) proponowanie 3 kandydatów na Dyrektora Banku Centralnego;
- 9) ustalanie diet parlamentarzystów;
- 10) nadawanie na wniosek Prezydenta stopni generalskich;
- 11) mianowanie na wniosek Prezydenta ambasadorów, ministrów pełnomocnych, sędziów sądów okręgowych, sądu górniczego i sądu pracy.

Widzimy, że Senat prowadzi albo może prowadzić politykę kadrową, a zestaw jego kompetencji jest bardziej imponujący niż możliwości Izby Reprezentantów. Znaczy to, że, odwrotnie niż w Europie, „niesymetryczność” parlamentu w przypadku Boliwii teoretycznie faworyzuje izbę wyższą. W praktyce jednak bywa różnie i często izba wyższa boliwijskiego parlamentu nie przejawia większej aktywności.

W Brazylii zauważymy tendencję do przyznawania kompetencji parlamentowi traktowanemu jako całość. Prawo przewiduje, że Kongres może:

- 1) uchwalać ustawy;
- 2) ratyfikować traktaty międzynarodowe, skutkujące obciążeniami dla budżetu państwa;
- 3) zatwierdzać decyzję prezydenta o wypowiedzeniu wojny lub o zezwoleniu na przemarsz obcych wojsk przez terytorium państwa;
- 4) zezwalać prezydentowi lub wiceprezydentowi na przebywanie poza granicami Brazylii przez okres czasu dłuższy niż 15 dni;
- 5) unieważniać akty normatywne egzekutywy, wykraczające poza granice delegacji ustawowej;
- 6) chronić własne kompetencje legislacyjne przed uroszczeniami innych władz;
- 7) nadawać i odnawiać koncesje stacjom radiowym i telewizyjnym;
- 8) zatwierdzać decyzję prezydenta o przeprowadzeniu referendum;
- 9) pozwalać na eksploatację zasobów wodnych oraz złóż surowców mineralnych na terytoriach indiańskich.

Jeżeli chodzi o własną, ekskluzywną kompetencję Izby Deputowanych, to jest nią wszczynanie większością 2/3 procedury usuwania z urzędu prezydenta, wiceprezydenta lub ministra. Natomiast Senat kontynuuje to postępowanie i orzeka, czy zarzuty są słuszne, i ewentualnie wymierza kary. Oprócz tego sam Senat zajmuje się sądzeniem sędziów Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego Republiki oraz Adwokata Generalnego Unii. Jeżeli, podobnie jak w przypadku głowy państwa czy jego zastępcy, stwierdzi się, że popełnili oni przestępstwa lub nadużycia, zostaną odwołani ze stanowiska. Osobną grupę kompetencji Senatu tworzy zatwierdzanie nominacji sędziowskich, nominacji na Prezesa Banku Centralnego, jak również na inne stanowiska. Oprócz tego prawodawstwo przewiduje wymóg zaakceptowania przez Senat kandydatów na ambasadorów. Jest to związane z tym, że tradycyjnie wyższe izby parlamentarne mają w wielu państwach większy wpływ na kształt polityki zagranicznej niż niższe.

Zatem w Brazylii trudno jest mówić o jakiejś zdecydowanej przewadze którejś z izb, w związku z czym uzasadniona jest teza o mniej więcej podobnej pozycji konstytucyjnej obu części brazylijskiej legislatury. Dostrzegamy, że w parlamencie brazylijskim dwuizbowość nie jest tak wyrazista jak w niektórych legislaturach europejskich,

niewiele jest kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla którejś z izb i raczej podkreśla się współpracę pomiędzy nimi niż rywalizację.

W Meksyku najważniejsze z typowych uprawnień parlamentarnych, czyli uchwalanie budżetu stanowi wyłączną kompetencję Izby Deputowanych. Z kolei w wyłącznej gestii Senatu znajdują się następujące zagadnienia:

- 1) analizowanie polityki zagranicznej;
- 2) zgoda na wysyłanie oddziałów wojskowych poza granice państwa;
- 3) zatwierdzanie nominacji na szereg stanowisk, takich jak: ministrowie czy dyplomaci;
- 4) mianowanie gubernatorów w nowych stanach;
- 5) rozwiązywanie problemów, które mogą się pojawić w związku z uprawnieniami władz stanowych.

Istnieją też przypadki, którymi może się zająć każda z dwóch izb. Dotyczą one przede wszystkim problemów wewnętrznych, takich jak nominowanie własnych funkcjonariuszy, organizowanie wyborów w celu uzupełnienia braków w składzie itp.

Oprócz posiedzeń plenarnych parlamentarzyści biorą udział w pracach komisji. Komisje dzielą się na stałe i tymczasowe. Skład ich ustala się na zasadzie parytetu, biorąc pod uwagę wielkość parlamentarnej reprezentacji poszczególnych sił politycznych. Komisje zajmują się wstępną oceną i opracowaniem projektów ustaw. Poza tym mają prawo zapraszać na swoje posiedzenia przedstawicieli władzy wykonawczej, aby uzyskać od nich niezbędne w ocenie członków komisji informacje. Komisje otrzymują i analizują pochodzące od obywateli petycje i protesty, dotyczące poczynań organów państwowych. W przypadku szczególnego zainteresowania opinii publicznej jakimiś nieprawidłowościami powołuje się do wyjaśnienia afery specjalną komisję śledczą. Już w pierwszej połowie XX wieku mogły być one powoływane przez kongresy w Panamie i Urugwaju oraz przez kubański Senat. Widzimy więc, że w skład komisji śledczej mogą wchodzić przedstawiciele którejś z izb lub może być ona tworzona wspólnie przez izbę deputowanych i senat.

Parlamente Ameryki Łacińskiej są wzorowane zarówno na swoich europejskich odpowiednikach, jak i widoczne są duże zapożyczenia wzięte ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Te drugie są widoczne gołym okiem dla każdego, kto ma okazję zobaczyć gmachy, w których obradują latynoskie legislatury. Są one przeważnie pomniejszonymi kopiami potężnego gmachu postawionego na waszyngtońskim Kapitolu, a zatem ich kopuły stanowią

charakterystyczny, wyróżniający się element w architekturze stolicy – np. w Hawanie lub Buenos Aires.

W latynoamerykańskim parlamentarystyce nie odnajdziemy realizacji jakichś oryginalnych koncepcji, co potwierdza generalną tezę wtórności latynoamerykańskich rozwiązań ustrojowych. Pomimo to warto się przyjrzeć parlamentom Ameryki Romańskiej, ponieważ stanowią one istotny fragment latynoskiej rzeczywistości prawno-politycznej.

Latynoamerykańskie parlamenty realizują dwie podstawowe funkcje. Po pierwsze tworzą prawo przede wszystkim na poziomie ustaw. Najważniejszą częścią funkcji prawodawczej jest możliwość dokonywania zmian w konstytucji, przy czym wówczas obowiązują utrudnienia w postaci wymogu osiągnięcia większości kwalifikowanej, niezbędnej dla przeforsowania zmian w najważniejszym akcie prawnym w państwie. Prawo do inicjatywy ustawodawczej przysługuje różnym podmiotom, takim jak: parlamentarzyści, prezydent, sąd najwyższy, inne sądy czy trybunały wysokiego szczebla, prokurator generalny oraz grupa obywateli.

Po drugie sprawują funkcję kontrolną nad nieprezydencką częścią egzekutywy. Typową formą tej kontroli jest istniejąca w różnych okresach czasu i w różnych krajach (Boliwia, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Panama, Peru, Salwador, Urugwaj, Wenezuela) możliwość przegłosowywania wotum nieufności, skutkującego upadkiem ministra. Natomiast instytucja zbiorowej odpowiedzialności politycznej rady ministrów przed parlamentem nie cieszy się szczególną popularnością, ponieważ nie występuje poza Peru. Podobnie było w specyficznym urugwajskim systemie kolejalnym, który jednak przestał funkcjonować w 1966 r. Z logiki latynoamerykańskich systemów politycznych wynika, że członkowie egzekutywy są politycznie odpowiedzialni przede wszystkim przed prezydentem, a dopiero w drugiej kolejności, ewentualnie, przed parlamentem.

W pewnym, dość ograniczonym zakresie, parlamenty mają wpływ na poczynania prezydenta. Np. mogą przyspieszać lub opóźnić termin przejścia obowiązków przez nowego prezydenta. Jest tak wówczas, gdy legislatury ustalają termin wyborów prezydenckich. Kompetencją taką dysponują w Boliwii, Kostaryce, Ekwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Nikaragui i Salwadorze. Niektóre parlamenty mają prawną możliwość zakwestionowania działań podjętych przez głowę państwa w trakcie trwania stanu wyjątkowego. Dysponują uprawnieniem

do zezwolenia prezydentowi na wypowiedzenie wojny. Mogą też anulować wydawane przez prezydentów dekrety. W zakresie polityki zagranicznej legislatywy, a konkretnie senaty, dysponują prawem ratyfikowania lub nie układów podpisywanych przez prezydenta.

Za formę kontroli legislatywy nad egzekutywą należy uznać innowację wprowadzoną w Wenezueli w ramach dokonanej w 1983 r. poprawki konstytucyjnej. Obciążono wówczas egzekutywę obowiązkiem prezentowania parlamentowi w pierwszym roku jego kadencji planu rozwoju ekonomicznego i społecznego całego narodu, który to plan po zaaprobowaniu przez Kongres staje się ustawą organiczną.

Ciekawą kompetencją, typową dla Ameryki Łacińskiej, jest parlamentarne zezwolenie na zagraniczny wyjazd prezydenta lub wiceprezydenta. Np. w Brazylii zgoda jest potrzebna, jeśli podróż tego typu przeciągnęłaby się ponad 15 dni. W Kolumbii, Kostaryce, Chile, Dominikanie (kiedyś również na Kubie) aprobatą parlamentu jest wymagana przy zagranicznym wyjeździe, trwającym dłużej niż 30 dni. W przypadku Gwatemali, Meksyku, Nikaragui, Panamy, Peru, Salwadoru i Urugwaju odpowiedni limit czasu wynosi znacznie mniej, bo tylko 48 godzin. Prawo Kostaryki i Nikaragui zezwala na nieuzgodnione z legislatywą opuszczanie terytorium państwowego przez prezydentów wówczas, gdy udają się do państw, będących niegdyś w Federacji Środkowoamerykańskiej lub do Panamy. W Wenezueli Senat lub działający za parlament Komitet udziela Prezydentowi lub komukolwiek działającemu zamiast niego zgody na zagraniczną podróż nie tylko w czasie trwania kadencji, lecz także w ciągu sześciu miesięcy po opuszczeniu urzędu. Wykorzystanie tego uprawnienia staje się dużym wydarzeniem politycznym. Tak było w Chile, gdzie szerokim echem odbiło się postanowienie Senatu zakazujące prezydentowi w 1967 r. wyjechać do USA.

Oprócz odpowiedzialności politycznej członków egzekutywy mamy też do czynienia z odpowiedzialnością konstytucyjną wysokich urzędników państwowych przed parlamentem. Jest ona egzekwowana w odniesieniu do prezydentów, wiceprezydentów, ministrów, sędziów federalnych, prokuratorów generalnych, adwokatów generalnych. Gdy parlament jest dwuizbowy, wówczas schemat postępowania jest taki, jak w północnoamerykańskim *impeachmentie*, tzn. niższa izba działa w charakterze oskarżyciela, a wyższa spełnia rolę *jury*.

Poza możliwością sądenia parlamenty mogą jeszcze wypowiadać się wiążąco w sprawach dotyczących z założenia raczej

wymiaru sprawiedliwości, gdy ogłaszają amnestie i ułaskawienia. Nieraz dla rozstrzygnięć tego rodzaju wymagana jest jakaś specjalna większość.

Poza tym kongresy mogą wypowiadać wojnę, jak również ratyfikować traktaty pokojowe, co zazwyczaj wymaga kwalifikowanej większości 2/3. Dysponują też kompetencją zatwierdzenia wprowadzenia stanu wyjątkowego. W zakresie spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem trzeba jeszcze wymienić uprawnienie do dokładnego określenia wielkości liczebnej krajowych sił zbrojnych i do uregulowania sposobu ich organizacji. Parlamenti mogą wysyłać armię za granicę oraz zezwalać obcym wojskom na przemarsz przez terytorium państwa.

Kolejne uprawnienia parlamentów związane są z budżetem. (W końcu historia parlamentu brytyjskiego, będącego najważniejszym punktem odniesienia dla innych legislatyw, zaczęła się od zasady *no taxation without representation*.) Parlamenti, a dokładniej – ich niższe izby, zatwierdzają budżet państwa oraz decydują o rozdziale wydatków państwowych. Ustanawiają podatki i cła, określają sposób spłaty wewnętrznego i zagranicznego długu. Decydują o wydatkach rządu, po czym udzielają lub nie absolutorium.

Do tego dochodzi jeszcze funkcja kreacyjna. Parlamenti decydują lub współdecydują o obsadzie personalnej niektórych organów. Na przykład wybierają członków trybunałów i sądów najwyższych, a czasem także sądów niższej instancji, spośród kandydatów przedstawionych przez rząd. W Urugwaju Senat, a jeżeli jest przerwa międzysesyjna, to Stała Komisja Parlamentarna, a próbuje nominacje prezydenckie prokuratorów wysokiego szczebla.

Senaty zatwierdzają kandydatury gubernatorów, przewodniczących i dyrektorów banków centralnych. Czasem nie tylko dyrektorów, bo dla przykładu panamska legislatura a próbuje prezydenckie nominacje członków Rady Kierowniczej Banku Centralnego. Wyższe izby często dysponują uprawnieniem zatwierdzenia mianowanych przez prezydenta ambasadorów oraz generałów. Nominacje dyplomatów wysokiej rangi są zatwierdzane przez senaty w: Argentynie, Brazylii, Chile, Dominikanie, Meksyku i Urugwaju. Stopnie generalskie są zatwierdzane, a czasem nadawane przez izby parlamentarne w: Argentynie, Kolumbii, Kostaryce, Chile, Ekwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Meksyku, Nikaragui, Paragwaju, Peru, Salwadorze, Urugwaju i Wenezueli.

W niektórych państwach parlamenti mogą wyznaczać członków trybunałów obrachunkowych. Tak jest w Brazylii, Dominikanie,

Salwadorze i Urugwaju. Inne uprawnienie polega na obsadzie przez ciało ustawodawcze stanowiska głównego księgowego, co ma miejsce w Boliwii, Kostaryce, Ekwadorze, Hondurasie, Panamie i Meksyku.

### 3. Parlamentarzyści

Prawodawstwo państw latynoamerykańskich przewiduje, iż należy spełnić pewne wymogi, aby można było zostać parlamentarzystą. Oprócz cenzusu wieku (zazwyczaj na poziomie 21 lat) czymś typowym jest cenzus obywatelstwa poszerzony o wymóg bycia obywatelem od urodzenia. Przyczyną wprowadzenia takiego utrudnienia jest obawa przed zdominowaniem legislatury przez osoby naturalizowane. W państwach federalnych dochodzi jeszcze do tego warunek bycia obywatelem stanu, z którego się kandyduje. Oprócz tego czymś normalnym jest domicyl. W Kostaryce ktoś, kto przez dziesięć lat przebywa na terenie państwa, może zostać deputowanym, nawet jeżeli nie jest obywatelem od urodzenia. W Meksyku prawo ustanawia obowiązek zamieszkiwania na danym terytorium co najmniej sześć lat przed wyborami. Wyjątkiem od tego wymogu jest przebywanie w tym okresie gdzie indziej w związku z wykonywaniem funkcji publicznej.

Podobnie jak w Europie, wobec parlamentarzystów w większości krajów nie znajduje zastosowania typowy w odniesieniu do prezydentów zakaz reelekcji. Oznacza to, że pod warunkiem konsekwentnego zdobywania poparcia elektoratu można sprawować mandat poselski dożywotnio. Sytuacja taka nie występuje jednak w takich państwach latynoamerykańskich jak Kostaryka, Ekwador czy Meksyk. Prawo w tych państwach nie pozwala na reelekcję posła bezpośrednio po zakończeniu kadencji. Te przykłady świadczą o tym, że „mit antyreelekcyjny” może funkcjonować nie tylko na szczeblu prezydenckim.

Status parlamentarzysty mieści się w ramach ustalonych w dominującym współcześnie wariacie europejskiego parlamentaryzmu. Obowiązuje fikcja reprezentowania przez deputowanego czy senatora całego narodu nawet wówczas, gdy wybory są proporcjonalne, co oznacza ewidentne upartyjnienie. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest konstrukcja wolnego mandatu, oznaczająca, że część elektoratu nie może przed końcem kadencji odwołać swojego przedstawiciela, gdyż reprezentuje on nie tylko ich, ale wszystkich obywateli. Wyjątek stanowi Kuba, gdzie mamy do czynienia z „socjalistyczną” koncepcją mandatu,

dopuszczającą ewentualność odebrania w trakcie kadencji mandatu parlamentarzysty, który utracił zaufanie swoich bezpośrednich wyborców. Jednakże w praktyce instytucja ta nie jest stosowana.

Widzimy więc, że latynoamerykańska norma ustrojowa przewiduje, że wyborcy dopiero w trakcie elekcji mogą w sposób prawnie skuteczny wyrazić swoje negatywne podejście do swojego reprezentanta. Jeżeli będzie inaczej, to może się zdarzyć, że jakiś polityk będzie konsekwentnie w kolejnych elekcjach wybierany, co spowoduje, że stanie się on zawodowym parlamentarzystą. Takie sytuacje są na porządku dziennym, gdyż dopuszcza je ustawodawstwo. Rzadko napotkamy w historii Latynoameryki na próby zwalczania takich praktyk. Jako przykład możemy podać rozwiązanie przyjęte w Gwatemali po rewolucji 1944 r. Uchwalona rok później nowa konstytucja przewidywała, że deputowany może zasiadać w Kongresie maksimum przez dwie kadencje.

Znaczenie członka legislatury uwarunkowane jest instytucjami znanymi z europejskiej praktyki parlamentarnej. Trudno za taką nie uznać zasady *incompatibilitas*, która w szerokim zakresie przyjęła się w romańskojęzycznych krajach zachodniej hemisfery. Dla przykładu możemy podać za konstytucją Stanów Zjednoczonych Meksyku, że tamtejszy deputowany nie może pozostawać w czynnej służbie wojskowej, nie może zajmować stanowiska w policji lub wiejskiej żandarmerii, nie wolno mu być sekretarzem czy podsekretarzem stanu ani pełnić funkcji w Najwyższym Sądzie Federalnym. Ustawa zasadnicza Kostaryki zakazuje deputowanemu być Prezydentem lub jego zastępcą, ministrem, sędzią Sądu Najwyższego lub Najwyższego Trybunału Wyborczego, jak również wojskowym w służbie czynnej.

Generalnie latynoamerykański parlamentarzysta nie powinien łączyć zasiadania w poselskich czy senackich ławach z zajmowaniem innego stanowiska lub wykonywaniem jakiegś pracy, chyba że jest nią wykładanie na uniwersytecie. W związku z tym wejście członka parlamentu do rządu automatycznie powoduje utratę przez niego miejsca w legislaturze. Miejsce to zostaje obsadzone przez wybieranego równocześnie z parlamentarzystą jego zastępcę.

Drugim typowym rozwiązaniem prawnym determinującym prawnopolityczną pozycję parlamentarzystów jest immunitet. Wyjątkiem jest Haiti, gdzie ta instytucja nie występuje. Konstytucje oraz akty prawne niższej rangi innych państw przyznają parlamentarzystom zarówno immunitet materialny, jak i procesowy oraz zapewniają im nietykalność. W niektórych państwach immunitet formalny obowiązuje tylko wówczas,



gdy trwa sesja oraz przez pewien czas przed i po niej. W Kolumbii parlamentarzysta jest chroniony w czasie sesji oraz 40 dni przed nią i 20 po niej. W Ekwadorze jest to odpowiednio 30 dni przed i 30 po, w Panamie 20 i 20, w Peru miesiąc i miesiąc, a w Wenezueli okres ochronny zaczyna się 20 dni przed sesją i kończy 30 dni po jej ostatnim dniu. Natomiast w Brazylii, Boliwii, Wenezueli, Kostaryce, Paragwaju, przed Rewolucją na Kubie, w Haiti, Panamie i Urugwaju immunitet formalny obowiązuje przez całą kadencję.

Latynoamerykańskie porządki prawne znają również immunitety cywilnoprawne, chroniące parlamentarzystów przed ewentualnymi procesami z powództwa cywilnego. Takie regulacje obowiązują w Boliwii, Kostaryce, Hondurasie, Nikaragui i Panamie. W Boliwii przeciw parlamentarzystom można wytaczać sprawy cywilnoprawne, gdy do rozpoczęcia sesji parlamentarnej zostało więcej niż 60 dni.

Immunitet w postaci nietykalności zabezpiecza wybrańców narodu przed pozbawieniem ich wolności z wyjątkiem schwywania *in flagranti*, po którym organy porządkowe mają obowiązek powiadomić przewodniczącego macierzystej izby. Immunitet formalny chroni przed pociąganiem do odpowiedzialności karnej. Jeśli w stosunku do parlamentarzysty zostaną postawione formalne zarzuty, wówczas izba rozstrzyga, czy jej członek powinien stanąć przed sądem.

Parlamentarzyści raczej niechętnie godzą się na przekazanie kolegów w ręce wymiaru sprawiedliwości. Ewentualne pozbawienie immunitetu jest utrudnione przez wymogi formalne. W Meksyku odpowiednia izba przekształca się w ławę przysięgłych (*gran jurado*), gdzie potrzebna jest większość absolutna, aby pozbawić parlamentarzystę immunitetu. W innych państwach wymagana większość wynosi przeważnie 2/3. Gdy dojdzie do pozbawienia parlamentarzysty immunitetu, może być sądzony. W Brazylii ewentualny proces parlamentarzysty ma miejsce w Najwyższym Sądzie Federalnym.

Może też się zdarzyć utrata mandatu przed końcem kadencji. W Meksyku taka sytuacja zachodzi wówczas, gdy parlamentarzysta jest nieobecny na sesji w ciągu 30 dni. W tym państwie prawodawcy przewidzieli także czasową utratę mandatu. Ma ona miejsce, gdy przedstawiciel Narodu bez zgody izby obejmie jakieś płatne stanowisko.

Parlamentarzyści mogą skupiać się we frakcjach, co w Ameryce Romańskiej i nie tylko tam stało się zjawiskiem nagminnym. Niezrzeszeni deputowani stanowią niewielką część ogólnej liczby członków

parlamentu. Regulaminy obowiązujące w ciałach prawodawczych określają minimalną liczebność klubów parlamentarnych. Np. w Brazylii może on być utworzony przez co najmniej 1/10 członków izby.

Kończąc rozważania na temat latynoamerykańskich parlamentów, warto zauważyć, że wciąż możemy natknąć się na opinie, postulujące wzmocnienie pozycji organów ustawodawczych w skali całego kontynentu. Orędownikiem takiej przemiany jest np. znany myśliciel Juan Linz, który uważa, że najlepszym rozwiązaniem dla Ameryki Łacińskiej byłoby nie doskonalenie prezydenccjalizmu, lecz porzucenie go na rzecz bardziej elastycznego parlamentaryzmu, zmniejszającego ryzyko pojawiania się gwałtownych kryzysów. Do podobnej konkluzji można dojść przyglądając się ustaleniom Scotta Mainwaringa. W 1993 r. zauważył on, że od 1967 r. na świecie w 31 państwach utrzymała się „standardowa”, spełniająca „zachodnie” kryteria demokracja. W gronie tych państw tylko 4 miały prezydenckie, według badacza, systemy rządów – USA, Wenezuela, Kolumbia i Kostaryka. Dzisiaj Wenezuela już zapewne nie znalazłaby się w tym gronie, co bynajmniej nie zniechęca, a nawet wręcz przeciwnie, do przyjrzenia się ustrojowi politycznemu Latynoameryki pod kątem pozycji zajmowanych w nich przez głowy państwa. Aby zaspokoić rosnącą ciekawość czytelników, zajmiemy się właśnie teraz tym pasjonującym zagadnieniem.

### **XIII**

#### **Prezydenccjalizm**

##### **1. Miejsce głów państwa w systemach polityczno-prawnych**

Latynoamerykański prezydenccjalizm jest badany znacznie mniej intensywnie niż jego północnoamerykański odpowiednik. W związku z tym wypowiedzi na jego temat często są formułowane na podstawie wyobrażeń, a nie danych empirycznych. Nie bez powodu Carlos Restrepo Piedrahita stwierdził: „prezydenccjalizm latynoamerykański, z naukowego punktu widzenia, nie został jeszcze poddany eksploracji”. Sytuacja taka niewątpliwie zachęca do przyjrzenia się temu zjawisku, co też uczynimy.

Na początku rozważań poświęconych temu zagadnieniu warto przypomnieć, że w przypadku byłych kolonii, które uwolniły się spod hiszpańskiego, francuskiego czy portugalskiego panowania, walka o niepodległość oznaczała jednocześnie odrzucenie panowania europejskich monarchów absolutnych. Pamiętając o sporej dozie przesady zawartej w określeniu „absolutna”, trudno nie zgodzić się z konstatacją, że pozycja głowy państwa we Francji, Hiszpanii i Portugalii była zdecydowanie mocniejsza od zajmowanej przez króla Wielkiej Brytanii.

Ponieważ tradycja odgrywa potężną rolę w życiu społeczeństw i państw, sposób sprawowania władzy państwowej w europejskich metropoliach wpłynął na ustroj polityczny emancypujących się posiadłości zamorskich. W zdecydowanej większości przypadków republikańska głowa państwa odgrywa w nich rolę paradoksalnie porównywalną do tej spełnianej przez krytykowanego przez osiemnastowieczną literaturę polityczną koronowanego „tyrana”. Dzieje się tak pomimo przyjęcia zasad: konstytucji pisanej, pluralizmu i podziału władzy, oraz pomimo istnienia takich instytucji typowych dla systemu parlamentarnego jak: rada ministrów, interpelacja poselska czy kontrasygnata. Naturalna tendencja skupiania się władzy państwowej wokół jednoosobowego organu wykonawczego okazała się silniejsza od występujących po obaleniu kolonializmu szczerych zamiarów budowania ustrojów politycznych jakościowo odmiennych od krytykowanych wzorców, kojarzonych z „despotycznym” Starym Światem. Zamiary te przejawiały się w podkreśleniu nadrzędności parlamentu i powierzaniu właśnie temu organowi dokonywania wyboru prezydenta. Jednakże dosyć szybko okazało się, że rozwiązanie tego typu, podobnie jak generalna koncepcja uprzywilejowania ciała prawodawczego, stwarza dużo problemów i komplikuje funkcjonowanie systemów politycznych. Egzekutywa zdominowana przez prezydenta stała się czymś typowym i taki stan utrzymał się generalnie do dzisiaj. Sporadycznie pojawiają się elementy systemu parlamentarno-gabinetowego, czasem dosyć istotne. Dla przykładu przypomnimy, że konstytucja Wenezueli z 1893 r. ustanawiała odpowiedzialność polityczną ministrów przed parlamentem, który to zapis odnajdziemy także w konstytucji Ekwadoru z 1929 r. Czymś nietypowym dla systemu prezydenckiego są funkcjonujące w różnych okresach zapisy prawne, umożliwiające ministrom w takich państwach jak Argentyna, Chile czy Paragwaj uczestniczenie w obradach parlamentu. Prawo państwowe Wenezueli i Boliwii przewidywało

możliwość udzielania przez legislatury nagany ministrom, co prawda bez skutku w postaci dymisji.

Możemy nawet odnotować przypadki długotrwałego funkcjonowania systemu opartego na przewadze legislatury. Tak było w Brazylii w XIX w., w Chile w II połowie XIX i na początku XX wieku oraz w Urugwaju w I połowie XX wieku. Warto też pamiętać o brazylijskim eksperymencie przeprowadzonym w latach 60. minionego stulecia. W 1961 r. ustanowiono w Brazylii ponownie rządy parlamentarne, co spowodowało dużą niestabilność polityczną i dwa lata później na drodze referendum przywrócono prezydenccjalizm. Nie można też pominąć milczeniem wciąż funkcjonującego reżimu kubańskiego, gdzie teoretycznie legislatura jest ważniejsza od innych organów, ale ogólna prawidłowość w postaci typowości dla Ameryki Łacińskiej prezydenckiego systemu rządów jest czymś, czego trudno jest nie zauważyć.

Generalnie zatem miejsce obalonych monarchii zajęły republiki prezydenckie spełniające, podobnie jak ich poprzedniczki, zapotrzebowanie społeczne. Owo zapotrzebowanie przejawia się w instynktowej potrzebie personifikacji władzy i wyraźnego wynoszenia jej ponad obywateli. Z tego powodu w początkowym okresie niepodległej historii państw iberoamerykańskich pojawiło się sporo przywódców, którym nadawano tytuły w rodzaju „Protector” (nawiązanie do Cromwella, który był Lordem–Protektorem) lub *Director Supremo*. Bolivar przyrównywał prezydenta do Słońca w swoim projekcie konstytucji i domagał się, aby był on dożywotni, nieodpowiedzialny i mógł mianować następcę.

Ponieważ w społeczeństwach tego typu jak narody Ameryki Łacińskiej nie istnieją struktury, zdolne wytrzymać skomplikowanie systemu opartego na dominacji wielogłowego, rozbijanego rywalizacją różnych kierunków politycznych parlamentu, w naturalny sposób zrodziła się, a raczej ponownie ujawniła z całą swoją mocą, tendencja do przeniesienia ciężaru życia państwowego w stronę jednoosobowego organu, mogącego w prosty sposób odgrywać rolę czynnika jednoczącego państwo, co jest szczególnie ewidentne w przypadku niewielkich republik, w których prezydentom łatwo jest „ręcznie sterować”, w związku z czym często ingerują oni w drobne szczegóły funkcjonowania rozmaitych urzędów.

Republika prezydencka stała się standardowym modelem państwa w całej Latynoameryce. Brazylijski teoretyk Agamemnon

Magalhães zauważył: „(...) prezydencjalizm był imitacją instytucji północnoamerykańskich, kreacją czysto doktrynalną. Nasze doświadczenia demokratyczne i tradycje liberalne nie wskazywały na konieczność wprowadzenia rządów prezydenckich”. W tym miejscu możemy zaznaczyć, iż jeśli przeważnie uważa się, że w USA prezydencki system rządów sprzyja utrzymywaniu się demokracji, to w przypadku Ameryki Łacińskiej zazwyczaj jest odwrotnie.

Czynnik monokratyczny – koncentrowanie władzy w jednej osobie, osłabiony teoretycznie i praktycznie na Starym Kontynencie, święci swój ograniczony, ale jednak tryumf na Półkuli Zachodniej, co pokazuje, że stanowi trudną do usunięcia, pierwotną i niezbywalną koncepcję organizacji władzy państwowej. W związku z tym latynoskie państwa z reguły przyjmują kształt republik prezydenckich, przekształcających się czasem w republiki „superprezydenckie”. „Superprezydencjalizm” ma polegać na uzyskaniu przez głowę państwa niezależności od innych władz, nie będących w stanie kontrolować poczynań prezydenta, nabierających półdyktatorskiego charakteru.

Kolumbijski konstytucjonalista L.C. Sachica stwierdził: „Wykonawcza gałąź władzy stała się centrum całej działalności państwowej, uzyskała widoczną przewagę nad innymi gałęziami (...) skupiła w swoich rękach kierowanie całą polityką państwową”.

W podobnym duchu wypowiedział się ceniony w Iberoameryce meksykański naukowiec Daniel Cosío Villegas: „Prezydent jest sędzią najwyższej instancji i najwyższym arbitrem w trakcie rozwiązywania konfliktów między rządzącymi a rządzonymi”.

Inny meksykański teoretyk P.G. Casanova napisał: „Nie ma wątpliwości co do tego, że organ ustawodawczy ma często znaczenie symboliczne. Główna funkcja kongresu polega na sankcjonowaniu aktów władzy wykonawczej”.

Peruwiański intelektualista Wiktor Andrzej Belaúnde stwierdził, co następuje: „Możemy bez przesady powiedzieć, że Prezydent Republiki jest wicekrólem bez monarchy, bez Rady ds. Indii, bez kontrolerów i sędziów”.

## **2. Wymogi stawiane kandydatom na prezydenta**

Trzeba spełnić określone wymagania, aby móc zostać prezydentem. Do typowych należy cenzus obywatelstwa i cenzus wieku.

Np. w Argentynie można zostać prezydentem dopiero po ukończeniu 35 lat. Innym klasycznym ograniczeniem możliwości kandydowania jest cenzus domicylu, nakazujący ewentualnemu pierwszemu obywatelowi nieprzerwane przebywanie przez prawnie określony czas na terytorium kraju, zanim zostanie się głową państwa. Czasem pojawiają się dodatkowe wymogi. W Argentynie do niedawna tylko katolik mógł ubiegać się o najwyższy urząd. W tym samym państwie postanowiono, że prezydentem może być tylko człowiek urodzony na terytorium Republiki Argentyńskiej lub urodzony za granicą, lecz pod warunkiem, że jest synem naturalnego, od urodzenia, obywatela Argentyny. W Meksyku konstytucja przewiduje, że prezydent musi być Meksykaninem od urodzenia, pochodzącym od rodziców, którzy nabyli obywatelstwo meksykańskie w ten sam sposób.

W Ameryce Łacińskiej wobec kandydatów na najważniejsze stanowisko w państwie obowiązują typowe cenzusy obywatelstwa i wieku. Czasem cenzus obywatelstwa jest „pogłębiony” przez dodatkowe wymogi. Np. w Dominikanie prawo przewiduje, że prezydent powinien być Dominikańczykiem od urodzenia lub mieć pochodzenie z rodziców dominikańskich. W Salwadorze i Meksyku przepisy stanowią, iż rodzice Prezydenta powinni od urodzenia mieć obywatelstwo danego państwa. W Salwadorze dodaje się jeszcze wymóg nieutrącenia przez potencjalnego prezydenta obywatelstwa w ciągu sześciu lat poprzedzających wybory. Podobnie jest w Argentynie, gdzie przyszły lokator Różowego Pałacu powinien sześć lat przed wyborem posiadać obywatelstwo Republiki. Napotykamy się też na cenzus domicylu. I tak w Meksyku późniejszy prezydent winien co najmniej rok przebywać na terytorium państwa. W Nikaragui ten okres przedłuża się do 5 lat, a w Peru do dziesięciu. Cenzus wieku występuje w trzech wariantach. W Argentynie, Kolumbii, Chile, Dominikanie, Hondurasie, Nikaragui i Wenezueli trzeba mieć skończone 30 lat, aby móc zostać prezydentem. W Boliwii, Brazylii, Meksyku, Panamie, Peru, Salwadorze i Urugwaju barierę wieku podnosi się do poziomu 35 lat, a w Ekwadorze, Gwatemali, Haiti i Paragwaju do 40 lat.

W latynoamerykańskim prawodawstwie napotkamy też inne zapisy rozszerzające krąg osób, nie mogących ubiegać się o najwyższe stanowisko w państwie. W niektórych krajach Ameryki Środkowej wyklucza się możliwość objęcia urzędu prezydenckiego przez najbliższych krewnych eksprezydenta. W tym rejonie napotkamy też związane z tradycją polityczną regulacje pozbawiające legalnych szans na elekcję przywódców zamachów stanu. (Można się spodziewać, że

wówczas odsunięci w ten sposób politycy zaczną myśleć o następnym zamachu). W Latynoameryce pojawiają się także przepisy, zakazujące starań o wybór na prezydenta ministrom, sędziom sądu najwyższego, duchownym oraz będącym w służbie czynnej wojskowym. Z drugiej strony w Boliwii wymaga się od kandydata na prezydenta, aby odbył służbę wojskową. Napotkamy też na zapisy, zgodnie z którymi prezydent powinien być osobą świecką. (Nie stało to w sprzeczności z zawartymi niegdyś w prawodawstwach Paragwaju i Argentyny wymogami katolicyzmu lokatora pałacu prezydenckiego.) W Boliwii i Chile prawo uniemożliwia objęcie urzędu prezydenckiego przez osobę, która była ukarana za poważne przestępstwo. Napotkamy też na wymogi innego rodzaju: w Kostaryce ustrojodawca uznał, że głowa państwa powinna opanować sztukę czytania i pisania. Paragwajczycy uważają, że najważniejszy urzędnik w państwie powinien posiadać „walory moralne i intelektualne, które czynią go godnym urzędu”. W Salwadorze kładzie się nacisk na „uczciwość i formalnie potwierdzone wykształcenie”.

### 3. Wybory prezydenckie

Na Półkuli Zachodniej, podobnie jak we Francji czy w Polsce, prezydent czerpie legitymację do skupienia w swych rękach sporej części władzy państwowej z bezpośrednich wyborów głowy państwa przez elektorat. Państwa latynoamerykańskie wybrały taki sposób wybierania prezydenta, jaki był przewidziany we francuskiej konstytucji z 1848 r., która tworzyła prawną podstawę dla rządów późniejszego Napoleona III. W związku z tym można twierdzić, iż latynoamerykańskie republiki mają bardziej plebiscytarny charakter, niż Stany Zjednoczone. Demokratyczna legitymacja latynoskich głów państw jest wyrazistsza niż ma to miejsce w przypadku prezydenta USA. Warto w tym miejscu przypomnieć opinię Kelsena, który stwierdził, że bezpośrednie wybory egzekutywy raczej zagrażają suwerenności ludu niż ją wzmacniają. Kiedyś, na wzór Stanów Zjednoczonych, najpierw głosowano na elektorów, a dopiero oni dokonywali właściwego wyboru. Historia odnotowuje istnienie kolegów wyborczych w takich państwach jak: Kuba, Chile, Peru, Argentyna, Kolumbia, Meksyk, Dominikana, Ekwador, Kostaryka, Paragwaj, Gwatemala, Urugwaj czy Brazylia. Owe kolegia były powoływane wyłącznie na potrzeby dokonania elekcji lub w drugim wariantcie dysponowały również innymi kompetencjami. W tym ostatnim przypadku chodzi o parlamenty, które wszak także w Europie uznawano w

niektórych państwach (choćby w Polsce) za organy właściwe do dokonania wyboru obdarzonego największym prestiżem urzędnika.

Warto przez chwilę zatrzymać się przy kolegium gwatemalskim, które wybierało głowę państwa zgodnie z normami zawartymi w konstytucji z 1879 r. Przewidywały one, iż w wyborze uczestniczą członkowie Izby Reprezentantów, Rady Stanu, sędziowie Sądu Najwyższego i arcybiskupi. Na Haiti, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej z 1867 r., miał funkcjonować prostszy model elekcji prezydenta, ponieważ uznano, że będzie on wybierany wyłącznie przez członków dwuizbowego Zgromadzenia Narodowego. Takie samo rozwiązanie przyjął ustrojodawca urugwajski w 1829 r.

W Brazylii na podstawie konstytucji z 1969 r. Prezydenta wybierało kolegium, składające się z członków Kongresu Narodowego oraz z przedstawicieli stanowych legislatyw, przy czym każdy stan był reprezentowany przez co najmniej trzech przedstawicieli. W Kolumbii najwyższy urząd w państwie obsadzały połączone izby parlamentarne. W Argentynie pod rządami konstytucji z 1853 r. co sześć lat elektorat szedł do urn i ustalał skład 600-osobowego kolegium elektorskiego, które dokonywało właściwego, ostatecznego wyboru. Nowa ustawa zasadnicza z 1994 r. nie przewiduje już funkcjonowania tego ciała. W ten sposób Argentyna z opóźnieniem, ale przyłączyła się do ogólnej tendencji. Widzimy, że w drugiej połowie XX wieku zrezygnowano ze stosowania instytucji kolegiów wyborczych na rzecz „zwykłych” wyborów powszechnych.

Osobną kwestią związaną z wyborami prezydenckimi jest wymagana przez prawo skala poparcia dla kandydata umożliwiająca mu odniesienie zwycięstwa. Z natury rzeczy wybory do ciała jednoosobowego są większościowe. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia kwestia wyboru wariantu większości absolutnej (bezwzględnej) lub zwykłej (względnej).

Wymóg uzyskania przez kandydata ponad 50% ważnie oddanych głosów obowiązuje w Brazylii, Ekwadorze, Salwadorze, Gwatemali, Peru (kiedyś 33,3%), Boliwii i Chile. W pierwszych sześciu państwach, w przypadku nieuzyskania przez żadnego z kandydatów poparcia większego od wszystkich pozostałych konkurentów razem wziętych, zarządza się przeprowadzenie drugiej tury wyborów z udziałem tych dwóch kandydatów, którzy osiągnęli najlepszy wynik, co jest rozwiązaniem znanym choćby w Polsce, na Słowacji czy we Francji. Z kolei w Argentynie przyjęto, że do zwycięstwa potrzeba ponad 40%



ważnych głosów i większej niż dziesięcioprocentowa różnicy między kandydatem, który uzyskał najlepszy wynik, a następnym. Jeżeli jest inaczej, organizuje się drugą turę wyborów w wyżej opisanej formie.

Inne rozwiązanie obowiązuje w Boliwii. Tam przyjęto, że w przypadku braku zdecydowanego, obdarzonego ponad pięćdziesięcioprocentowym poparciem, zwycięzcy, nie urządza się kolejnej tury wyborów w dotychczasowej postaci. Ostatecznego wyboru dokonuje Kongres spośród dwóch kandydatów, którzy uzyskali największe poparcie. Z tego powodu np. w 1985 r. prezydentem został kandydat, który uzyskał drugi wynik w wyborach powszechnych, a w 1989 r. zdarzyło się nawet, że Kongres na prezydenta powołał tego z pretendentów, który zajął trzecią pozycję, ponieważ dwóch pierwszych zrezygnowało (jeden z nich, eksdyktator Banzer efektownie oświadczył, iż poświęca się dla demokracji). W Chile parlament zadecydował o tym, że prezydentem będzie Salvador Allende po głosowaniu powszechnym w 1971 r., które nie przyniosło wyraźnego rozstrzygnięcia. Podobne rozwiązania obowiązywały lub nadal obowiązują w Argentynie, na Kubie, Dominikanie, Kostaryce, Peru, Gwatemali i Hondurasie.

Odmianą filozofią kierowano się w Kolumbii, Hondurasie, Nikaragui, Panamie, Paragwaju, Urugwaju, Wenezueli i Dominikanie oraz, po zmianach „pluralizujących” system polityczny, w Meksyku. W tych państwach prawodawcy również uznali, że prezydent powinien być wybierany przez naród, lecz nie przewidzieli możliwości przeprowadzenia drugiej tury wyborów w jakiegokolwiek postaci. Oznacza to, że prezydentem zostaje ten spośród pretendentów, który uzyska najwięcej głosów, bez konieczności przekroczenia bariery 50% ważnie oddanych głosów.

#### **4. Kadencyjność i zakaz reelekcji**

Zgodnie z republikańskim wyznaniem wiary lud obdarza wybrańców swoim zaufaniem tymczasowo, na z góry określony okres. Zasada ta odniosła zwycięstwo również w Ameryce Łacińskiej, pomimo tego, że sam *Libertador* Szymon Bolivar optował za dożywotnim sprawowaniem urzędu prezydenckiego, co miało stanowić kompromis między republikańskimi i monarchicznymi skrajnościami. Wyzwoliciel pisał: „Prezydent republiki w naszej konstytucji jest jak Słońce, nieruchomo stojące w centrum Wszechświata i dające życie całemu światu. Jego najwyższa władza powinna być stała, bo w systemach

pozbawionych hierarchii, bardziej niż w innych, jest niezbędny stały punkt, wokół którego krążą wysocy urzędnicy i zwykli obywatele, ludzie i rzeczy (...) Dla Boliwii takim punktem jest dożywotni prezydent (...) Tak, dożywotni prezydent z prawem wyboru następcy to najważniejsza część ustroju republikańskiego”. Taka jest myśl przewodnia tzw. *Constitución Vitalicia*, opracowanej przez Wyzwoliciciela w 1826 r. dla Górnego Peru, czyli Boliwii. Władzę miał tam sprawować nieodpowiedzialny i dożywotni prezydent, wyznaczający osobiście swojego następcę. Wkrótce potem w Peru lud za pomocą plebiscytu obwołuje Bolívara dożywotnim prezydentem, lecz on nie przyjmuje tego wyróżnienia, a planowana przez niego „Konfederacja Andyjska” nie doczeka się realizacji. W 1830 r. rozpada się Wielka Kolumbia, co oznacza ruinę dalekosiężnych planów politycznych „Generała w labiryncie”. Bolívar umiera, nie wprowadzając w życie swojej koncepcji niekadencyjnej prezydentury.

Być może wpływ na koncepcję prezydentury *Libertadora* miały rozwiązania ustrojowe zawarte w pierwszych konstytucjach republikańskich Haiti. Uchwalona w 1807 r. konstytucja Christophe’a, nadająca mu tytuły prezydenta, generalissimusa i mera Haiti oraz zakazująca używania wszelkiej innej nazwy na oznaczenie naczelnika państwa, stanowiła, że prezydent będzie sprawował swój urząd dożywotnio, oraz przyznawała mu prawo wyznaczenia następcy. Również haitańska konstytucja z 1816 r. dawała dożywotniemu prezydentowi prerogatywę wyboru swojego następcy, z tym że senat po śmierci przywódcy mógł unieważnić tę decyzję i obrać prezydentem kogoś innego. Po kilkudziesięciu latach zapisy o dożywotniej prezydenturze pojawiają się w ustawach zasadniczych z 1846 i 1859 r.

Również w innych krajach znaleźli się przywódcy, którzy wzięli sobie do serca słowa pogromcy hiszpańskich kolonizatorów i wprowadzali je w czyn. W Meksyku wyznawcą doktryny dożywotniej prezydentury był Porfirio Díaz, zajmujący najwyższy urząd w państwie kilkadziesiąt lat (1877–1910), zwanych przez historyków *porfiriato*. W Nikaragui dynastia Somozów panowała od 1936 do 1979 roku. Po Anastazym nieograniczoną w czasie władzę przejmowali jego synowie: Ludwik i „Tachito”. Paragwaj od 1954 r. do 1989 r. był rządzony przez prezydenta Stroessnera. W Republice Haiti od 1957 do 1986 sprawowali władzę Duvalierowie: ojciec i syn. Trzeba zaznaczyć, że w wyżej wymienionych przypadkach nie zawsze można mówić o dosłownej dożywotności sprawowania najwyższego urzędu w państwie. Np. w

Dominikanie Trujillo-ojciec po tym jak w latach 1930–1938 stał formalnie na czele państwa, w 1938 r. pozwala wygrać prezydencką elekcję zaufanej osobie, po czym w 1942 r. powraca na urząd, aby sprawować go przez kolejne dwie, już pięcioletnie kadencje. W 1952 i 1957 r. prezydentem zostaje brat „Dobroczyńcy” – Hector. Wreszcie na Kubie urząd przewodniczącego Rady Państwa, będącej socjalistycznym odpowiednikiem prezydenta, od 1976 r. sprawuje Fidel Castro. Z przytoczonego wykazu wynika, że tendencje do silnej i nieograniczonej zakazem reelekcji władzy monokratycznej występują zazwyczaj w niewielkich, słabo zaludnionych i w związku z tym łatwiejszych do kontrolowania państwach.

Te próby realizacji idei Bolívara zostały poddana silnej krytyce, głównie ze względu na łamanie przez takie reżimy praw człowieka, wskutek czego teoretycy utwierdzili się w przekonaniu o wyższości koncepcji władzy prezydenckiej niesprawowanej do końca życia. Zatem na fali demokratyzacji potwierdzono konieczność obowiązywania we wszystkich krajach Romanoameryki kadencyjności piastowania najwyższego urzędu w państwie. Długość kadencji prezydenckiej jest zróżnicowana. Niektórzy ustrojodawcy przyjęli wariant północnoamerykański i zapisali w konstytucjach, że wybory głowy państwa powinny się odbywać co cztery lata. Takie rozwiązanie przyjęto w Dominikanie, Brazylii, Argentynie (choć wcześniej nad La Plata kadencja prezydenta wynosiła sześć lat), Kolumbii, Hondurasie, Ekwadorze, Gwatemali i Kostaryce. Dla odmiany w Boliwii, Nikaragui, Urugwaju, Salwadorze, Peru, Paragwaju, Panamie i Haiti – podobnie jak w Polsce – ustanowiono pięcioletnią kadencję prezydencką. W Meksyku, Chile i Wenezueli kadencja prezydencka jest sześcioletnia, przy czym w Meksyku taką długość ustanowiła konstytucja z 1917 r., a w Chile przed redemokratyzacją w 1989 r. prezydent był wybierany na 8 lat. Widzimy zatem, że kadencja latynoamerykańskich prezydentów mieści się w przedziale czasowym między czterema a sześcioma laty.

Opisywane powyżej przypadki wieloletniego sprawowania władzy prezydenckiej przez tę samą osobę doprowadziły w Ameryce Łacińskiej do przeforsowania rozwiązania charakterystycznego właśnie dla tej części świata. Odmienne niż w Stanach Zjednoczonych czy Francji, w krajach latynoamerykańskich dominuje koncepcja, zgodnie z którą prezydent powinien tylko przez jedną kadencję sprawować swój urząd. Takie rozwiązanie ma sprzyjać uczciwej walce wyborczej, w której

żadnego z kandydatów nie popiera aparat państwowy. Latynosi podkreślają, że absolutny zakaz reelekcji jest ich oryginalną ideą, płodem latynoskiej myśli państwowoprawnej. Jak pisze Antonio Colomer Viadel, zasada ta nabrała mistycznego charakteru, a w wielu państwach była w przeszłości powodem wielkich emocji. Wystarczy przypomnieć, że jedną z ważniejszych przyczyn (może nawet był to najważniejszy powód) wybuchu w 1910 r. długotrwałej i niezwykle krwawej rewolucji meksykańskiej było naruszenie przez prezydenta Porfirio Diaza ustalonej w XIX wieku zasady zakazu powtórnego wyboru na stanowisko Prezydenta tej samej osoby. Nic dziwnego zatem, że meksykańska ustawa zasadnicza zdecydowanie zabrania powtórzenia się praktyk tego typu. Po pewnych wahaniach odpowiedni zapis nie wzbudzający wątpliwości pojawił się w najwyższym pisanym prawie Stanów Zjednoczonych Meksyku w 1933 r. i nieprzerwanie znajduje się tam do dzisiaj. Zgodnie z nim po upływie kadencji na najwyższy urząd w państwie nie może kandydować ani wybrany przez naród dotychczasowy prezydent ani wyznaczony zastępca prezydenta ani osoba tymczasowo spełniająca funkcję prezydenta lub tymczasowego prezydenta. Podobne stwierdzenia odnajdziemy w konstytucjach innych państw latynoamerykańskich, takich jak Ekwador, Chile, Salwador, Gwatemala, Kostaryka, Kolumbia czy Honduras. W Ekwadorze przed 1978 r. ta sama osoba mogła objąć najwyższy urząd w państwie po czteroletniej przerwie, jednak przyjęta w tymże roku konstytucja wprowadziła absolutny zakaz powtórnej elekcji. Odwrotnie postąpiono w Peru w 1993 r., kiedy to nowa konstytucja stworzyła prezydentom możliwość natychmiastowego ponownego kandydowania na ten sam urząd po upływie pierwszej kadencji. Z koncepcją umożliwienia prezydentowi powrotu na najwyższe w państwie stanowisko po odczekaniu kadencji spotykamy się w Brazylii, Chile, Boliwii, Kolumbii, Dominikanie czy Argentynie. Przeważnie jest tak, że po zakończeniu urzędowania były prezydent musi czekać na ewentualny ponowny wybór tyle lat, ile wynosi kadencja. Na przykład w Argentynie w epoce, gdy obowiązywała sześcioletnia kadencja, ustępujący lokator *Casa Rosada* dopiero po upływie następnych sześciu lat mógł ponownie ubiegać się o wybór, jednak w 1994 r. zlikwidowano tę „karencję” w ramach „walki z mitem antyreelekcyjnym”. Natomiast w Wenezueli i Panamie były prezydent może próbować ponownie ubiegać się o wybór po upływie dwóch kadencji, co w obu przypadkach oznacza 10 lat. Można w takiej sytuacji wyciągnąć wniosek, że zakaz reelekcji przybiera charakter bezwzględny lub względny, ograniczony w czasie.

## 5. Uprawnienia prezydenckie

Różnica między USA a Francją w sferze egzekutywy polega na tym, że w przypadku Stanów Zjednoczonych jest ona konsekwentnie jednoczłonowa z prezydentem na czele stojącym samodzielnie na czele państwa i jednocześnie administracji rządowej. Natomiast Republika Francuska wybrała model dwuczłonowy, polegający na koegzystencji prezydenta z premierem. Powoduje to pewne komplikacje, które mogą być przewyżczone dzięki gromadzeniu przez prezydenta w swoich rękach licznych formalnych i nieformalnych narzędzi władzy. Najważniejsze jest obsadzenie parlamentu swoimi ludźmi, wydatnie zmniejszające szanse premiera na odgrywanie samodzielnej roli. Państwa latynoamerykańskie, instalując u siebie model *à la USA*, opowiedziały się za uproszczonym modelem egzekutywy, co w ich przypadku, przy braku własnych wielowiekowych, sprawdzonych w ciągu długiej niepodległości rozwiązań, jest przypuszczalnie optymalnym rozwiązaniem.

Skutek jest taki, że egzekutywa w całości podlega prezydentowi, który oprócz tego, że znajduje się na czele państwa, to jeszcze stoi na szczycie administracji państwowej. W konstytucjach latynoamerykańskich w związku z tym można zaobserwować tendencję do identyfikacji prezydenta z egzekutywą.

W ustawach zasadniczych Argentyny, Kostaryki, Dominikany, Ekwadoru, Gwatemali, Haiti, Hondurasu, Meksyku, Nikaragui i Paragwaju stwierdza się *expressis verbis*, że prezydent jest władzą wykonawczą. Natomiast konstytucje Boliwii, Panamy, Salwadoru, Wenezueli i Kolumbii zawierają w tej materii inne uregulowania. Stwierdza się w nich bowiem, że władza wykonawcza składa się z prezydenta i ministrów. Ustrojodawca urugwajski uznał, że władzę wykonawczą realizuje prezydent, który działa razem z Radą Ministrów.

Dualizm władzy wykonawczej formalnie ogranicza możliwości prezydenta. W skutek istnienia umocowanych konstytucyjnie ministrów w latynoskich ustrojach politycznych napotykamy typową dla systemu parlamentarno-gabinetowego instytucję kontrasygnaty. Prawo przewiduje, że w zdecydowanej większości przypadków akty prezydenta dla swej ważności wymagają podpisu odpowiedniego ministra. Logiczny wyjątek od tej zasady stanowią dokonywane przez prezydenta powoływania i odwoływania ministrów, gdyż *nemo iudex in causa sua*. Czasem od konieczności istnienia współpodpisu uwalnia się inne rozstrzygnięcia

prezydenckie – np. w Wenezueli są to decyzje podejmowane przez prezydenta, gdy występuje on jako dowódca sił zbrojnych.

Drugą, „kwalifikowaną” formą współpodpisu jest kontrasygnata zbiorowa, tzn. wymóg pisemnego potwierdzenia jakiejś decyzji prezydenckiej przez wszystkich ministrów. W oficjalnym języku aktów prawnych używa się w takim wypadku określeń typu „decyzja w Radzie Ministrów” (Wenezuela), „z aprobatą wszystkich ministrów” (Salwador) czy „za podpisami wszystkich ministrów” (Kolumbia). Kwalifikowana kontrasygnata stosowana jest wówczas, gdy idzie o zastosowanie uprawnień o charakterze nadzwyczajnym, przede wszystkim chodzi tu o ogłoszenie stanu wyjątkowego.

Zaznaczmy od razu, że owe formalne uprawnienia ministrów nie krępują poczynań głowy państwa w istotny sposób. Mimo że formalnie odpowiedzialność za skutki wynikające z kontrasygnowanego aktu ponosi minister, czasem razem z prezydentem, instytucja ta nie doprowadziła, jak w Wielkiej Brytanii, do marginalizacji roli politycznej głowy państwa. Zachowała ona zdecydowaną przewagę nad każdym ze swoich ministrów z osobna i wszystkimi wziętymi razem.

W niektórych państwach możemy zauważyć próby emancypacji podległych głowie państwa urzędników administracji państwowej wysokiego szczebla kierujących resortami, którzy nazywani są ministrami lub sekretarzami stanu i tworzą gabinet. Otóż konstytucja Chile przewiduje, że prezydent może wyznaczyć jednego ministra do tego, aby koordynował prace gabinetu. (Taką decyzję podjął niegdyś angielski monarcha, co zaowocowało przejściem władzy wykonawczej przez premiera.) W Gwatemali i Nikaragui wiceprezydenci koordynują prace rządu i podczas nieobecności prezydenta przewodniczą jego obradom.

Latynoscscy prezydenci dysponują uprawnieniami, które są związane z pracą parlamentów. I tak dla przykładu możemy podać, że w Argentynie i Paragwaju szefowie tych państw otwierają zwykłe sesje tamtejszych legislatur. W Kolumbii prezydent nie tylko otwiera sesję, ale również je zamyka. W Kostaryce szef państwa zwołuje Kongres na zwyczajne sesje. W Meksyku prawo stanowi, że prezydent „asystuje” przy inauguracji sesji legislatury. Natomiast według nikaraguańskiego prawodawstwa prezydent jest „obecny” przy otwarciu sesji ciała ustawodawczego, a do tego jeszcze „ma strzec, aby Kongres zebrał się w dniu wyznaczonym przez Konstytucję”. Peruwiańskie przepisy przewidują, iż głowa państwa ma „pojawić się na otwarciu sesji Kongresu”. Przy takich okazjach prezydenci często wygłaszają orędzia.

W wielu państwach latynoamerykańskich prezydenci, inaczej niż w USA, dysponują kompetencją skrócenia kadencji legislatury. Oprócz korygowania zasady podziału władz, daje to głowie państwa dodatkowy oręż w ewentualnej walce politycznej z ciałem przedstawicielskim. Dysponuje nią dla przykładu prezydent Republiki Chile. Może on w trakcie swojej kadencji jeden raz rozwiązać Izbę Reprezentantów, przy czym nie może tego uczynić podczas ostatniego roku urzędowania (w USA przyrównuje się głowę państwa w tym schyłkowym okresie do „kulawej kaczki”). W Peru prezydent może posłużyć się tą bronią, jeśli Kongres dwukrotnie (przed 1993 r. trzykrotnie) nie udzielił wotum zaufania nominowanym przez głowę państwa gabinetom, ale nie może z niej korzystać podczas ostatniego roku kadencji tego organu. W poprzednim porządku konstytucyjnym peruwiański prezydent mógł rozwiązać izbę w trakcie swojej kadencji tylko jeden raz. Ustawa zasadnicza z 1993 r. zniosła to ograniczenie, co „potężnie zwiększyło uprawnienia prezydenckie względem legislatury”.

Inną bronią, którą mają do dyspozycji prezydenci, są weta, za pomocą których mogą próbować utrudnić wejście w życie przegłosowanych przez parlamenty ustaw. Oprócz typowego weta „całościowego”, wstrzymującego wprowadzenie do porządku prawnego całej treści ustawy, na gruncie latynoamerykańskim występuje też tzw. *item veto*, które możemy nazwać wetem częściowym. Polega ono na tym, że głowa państwa może zawetować pojedynczy artykuł albo nawet pojedyncze słowo. Z takim rozwiązaniem spotykamy się w Ekwadorze, Kolumbii, Meksyku i Brazylii. Umożliwia ono prezydentom korygowanie w zasadzie odpowiadających im ustaw poprzez usuwanie tylko tych fragmentów, które wzbudzają zastrzeżenia, dzięki czemu nie muszą „wylewać dziecka z kąpielą”.

Podobnie jak w USA albo w Europie, prezydencki sprzeciw ma charakter zawieszający. Owo zawieszenie może być długotrwałe. W Ekwadorze weto głowy państwa powoduje wielomiesięczne zatrzymanie procedury legislacyjnej. Dopiero po roku od wniesienia przez Prezydenta weta parlament może powrócić do spornej sprawy po to, aby ewentualnie przeforsować swoje stanowisko większością 2/3.

2/3 to typowa większość kwalifikowana potrzebna dla odrzucenia prezydenckiego weta. Oprócz Ekwadoru jest ona wymagana w jednoizbowych legislaturach Gwatemali, Salwadoru, Panamy, Hondurasu i Kostaryki, przy czym w czterech ostatnich krajach zamiast parlamentu prezydenckie weto mogą przełamać również Najwyższe Trybunały

Sprawiedliwości. Również w Meksyku potrzebna jest większość 2/3 w obu izbach, aby prezydenckie weto utraciło swą moc. Podobne rozwiązanie od 1994 r. stosuje się w Argentynie, przy czym w takim wypadku zarządza się tam głosowanie imienne. A. Colomer Viadel stwierdza, że w ten sposób weto zawieszające upodabnia się do weta absolutnego, które formalnie przeminęło wraz z monarchiami dualistycznymi.

W innych państwach parlamentarzystom łatwiej jest zakwestionować negatywne stanowisko prezydenta co do przesłanej mu ustawy. W kolumbijskim Kongresie wystarcza do tego większość absolutna. W parlamencie chilijskim podobny efekt występuje już przy zwykłej większości. W legislatywie ekwadorskiej także wystarczająca jest zwykła większość, z tym że głosowanie odbywa się w trakcie wspólnego posiedzenia obu izb.

Instytucja weta prezydenckiego jest używana znacznie rzadziej niż w USA, gdyż rzadko kongresy uchwalają akty prawne wzbudzające zastrzeżenia prezydentów. Dzieje się tak z tego powodu, iż często partia prezydencka ma przewagę w parlamencie, co skutkuje akceptacją inicjatyw politycznych ośrodka rządzącego. Nawet jeżeli jest inaczej, to aktywność parlamentarzystów w zakresie zgłaszania projektów ustaw jest znacznie mniejsza niż działalność egzekutywy w tym zakresie. Czyli z jednej strony prezydenci dysponują inicjatywą ustawodawczą, a z drugiej przez swoich zaufanych członków kongresu mogą oddziaływać na kształtowanie treści ustaw w trakcie procesu legislacyjnego.

Prezydent dysponuje również możliwością zakwestionowania konstytucyjności przesłanej mu przez legislatywę ustawy. Jeśli kongres w dalszym ciągu wypowiada się za wejściem kontrowersyjnej ustawy w obieg prawny, wtenczas sprawą zajmuje się sąd najwyższy lub trybunał konstytucyjny, który ostatecznie stwierdza, czy ustawa jest zgodna z konstytucją, czy nie. Jeżeli sąd zajmie podobne stanowisko jak parlament, wówczas prezydent musi podpisać kontrowersyjny akt prawny. W przypadku orzeczenia przez sąd niekonstytucyjności spornej ustawy, nie wchodzi ona w życie.

Jeszcze inna możliwość prawna, którą dysponuje głowa państwa w przypadku różnicy zdań między nią a ciałem prawodawczym, to odwołanie się do „milczącej większości”. W Chile i Boliwii prezydenci mogą zarządzić, w przypadku odrzucenia przez kongresy ich projektów ustaw, głosowanie ludowe, w którym elektorat przyzna rację którejś ze stron sporu.



Odrzucenie weta prezydenta przez parlament bądź orzeczenie odpowiedniego organu judykacyjnego o konstytucyjności ustawy nakłada na prezydenta obowiązek jej promulgowania. Prezydent promulguje ustawę również wówczas, gdy rezygnuje z jej wetowania albo przesyłania do sądu lub trybunału. Prezydent posiada kompetencję wydawania przepisów wykonawczych, mających zapewnić wykonanie ustawy.

Kolejnym odejściem od zasady podziału władz jest przysługująca większości latynoamerykańskich prezydentów inicjatywa ustawodawcza. Zdarza się nawet, że w niektórych materiach legislacyjnych przysługuje ona wyłącznie głowie państwa. Na przykład w Chile tylko prezydent może inicjować proces ustawodawczy, jeżeli ma on doprowadzić do uchwalenia budżetu, a także wówczas gdy w grę wchodzi problem z zakresu bezpieczeństwa socjalnego lub układów zbiorowych. Wyłączna inicjatywa głowy państwa występuje także w Peru, gdzie nikt poza prezydentem nie może proponować ustaw stabilizujących lub zwiększających wydatki publiczne. W Brazylii wyłącznie prezydent dysponuje inicjatywą ustawodawczą w kwestiach związanych z poborem, liczebnością sił zbrojnych oraz strukturami administracji państwowej. Tylko on może wносить projekty ustaw przewidujących tworzenie nowych resortów. Nikt poza nim nie może występować z inicjatywą ustawodawczą w zakresie statusu pracowników zatrudnionych w administracji publicznej. Wreszcie ma on wyłączność na kierowanie do legislatywy projektów ustaw wprowadzających zmiany w systemie podatkowym. Typowe, prawem określone materie, których powinny dotyczyć prezydenckie projekty ustaw, to liczebność sił zbrojnych, organizacja sądownictwa i administracji, organizacja prokuratury, tworzenie ministerstw i ich kompetencje itp.

Prawo przyznaje głowie państwa uprawnienie do występowania oficjalnie w gmachu parlamentu przed członkami legislatywy. Np. w Brazylii prezydent, wykorzystując okazję, jaką stwarza otwarcie sesji parlamentarnej, może wygłosić orędzie, w którym przedstawi sytuację państwa i zamiary egzekutywy, zapowiadając podjęcie przedsięwzięć, jakie uznaje za niezbędne. Oprócz tego w ciągu 60 dni od inauguracji sesji brazylijski prezydent przesyła parlamentowi sprawozdanie ze swojej działalności w poprzednim okresie. Poza tym przekazuje też legislatywie plan wieloletni oraz projekt budżetu.

Oprócz uprawnień dotyczących ustaw przyznaje się jeszcze głowom państw kompetencję wydawania dekretów z mocą ustawy. Mają

one za zadanie zapełniać luki pojawiające się w ustawodawstwie. Podstawą ich wydawania jest delegacja ustawowa udzielana prezydentom przez parlamenty na wyznaczone okresy czasu (np. w Chile jeden rok) i w wyznaczonych materiach. W alternatywnym wariantcie pewne obszary uznaje się za nienaruszalne przez akty prawne tego typu – takie rozwiązanie znajdziemy w peruwiańskiej ustawie zasadniczej z 1993 r., gdzie postanowiono, że dekrety o charakterze nadzwyczajnym nie mogą ustanawiać nowych podatków. Automatyczne, z mocy prawa, uprawnienie do wydawania dekretów pojawia się w momencie ogłoszenia przez pierwszego urzędnika w państwie na jego terytorium stanu nadzwyczajnego.

W Brazylii prezydent wydaje dekreta, gdy nie obraduje parlament. Powinny być one kontrasygnowane przez ministrów, podobnie jak prezydenckie rozporządzenia. Konstytucja wyklucza regulowanie przez akty tego rodzaju materii konstytucyjnych, kwestii związanych z wyborami oraz niektórych kwestii finansowych i gospodarczych. Ale za to ustawa zasadnicza *expressis verbis* przewiduje, że dekreta mogą dotyczyć organizacji rządu i administracji federalnej oraz organizacji sił zbrojnych i dowodzenia nimi na najwyższym szczeblu. W Gwatemali prezydent między sesjami legislatury może tworzyć „prawa, których wymagają okoliczności”. Prezydenckie dekreta powinny być zatwierdzone przez Kongres w ciągu 15 pierwszych dni najbliższej po ich wydaniu sesji. W Wenezueli na posiedzeniu rządu prezydent może wydawać akty prawne, tworzące lub dotujące nowe służby publiczne. Prawo Kolumbii przewiduje, że w stanie wyjątkowym głowa państwa jest uprawniona do wydawania we współpracy z ministrami tzw. rozporządzeń koniecznych, które nie powinny uchylać ustaw. Ustawy mogą być jednak zawieszane, gdy ich przepisy są niezgodne z porządkiem prawnym stanu wyjątkowego. Prezydent Ekwadoru może wydać dekret–ustawę, jeśli parlament w ciągu 15 dni najbliższej sesji nie opracuje projektu ustawy zgłoszonego przez głowę państwa. W Nikaragui są dwa rodzaje dekretów. Dekreta pierwszego rodzaju, tworzone na podstawie delegacji ustawowej, mogą być wydawane w następujących materiach: wyżywienie ludności, policja, higiena, wojna, dobroczynność, wykształcenie i gospodarka. Dekreta tego rodzaju nie mogą ustanawiać podatków ani modyfikować budżetu. Dekreta drugiej odmiany są wydawane w nagłych wypadkach i przeważnie zatwierdzane na najbliższej sesji przez parlament w ciągu 15 dni od jej rozpoczęcia.

Można zauważyć tendencję do upowszechniania tego typu parlamentarnej weryfikacji poczynań prezydenta. Potwierdza ją *casus* peruwiański. Tamtejsza konstytucja z 1993 r. przewidziała parlamentarną kontrolę dekretów prezydenckich wydawanych w trybie nadzwyczajnym, co przedtem nie miało miejsca. Zazwyczaj zatwierdzanie przez legislatywę prezydenckich aktów prawnych ma charakter spełnienia formalności. Na przykład w okresie swojej prezydentury Menem w Argentynie ogłosił 250 dekretów „w stanie konieczności” (*de necesidad*), z których nieliczne zostały nieco poprawione przez władzę ustawodawczą, a tylko jeden uchylony. Z napisanego powyżej nie należy wyciągać wniosku, że w całej Ameryce Łacińskiej spotkamy się z działalnością normodawczą prezydentów na poziomie ustawowym. W niektórych państwach nie ma delegacji ustawowej.

Jeżeli jest przewidziana przez prawo, to, jak widzieliśmy na powyższych przykładach, ma węższy zakres niż ustawodawstwo jako takie. Standardowe problemy wyłączone z zakresu delegacji to: organizacja sądownictwa i prokuratury, obywatelstwo, osobiste i polityczne prawa obywateli, niektóre kwestie finansowe. Na podstawowym szczeblu prawodawstwa prezydenci wraz z ministrami mogą wydawać, w ramach tzw. władzy reglamentacyjnej, akty prawne pod warunkiem ich niesprzeczności z ustawami.

Praktyka konstytucyjna zna również przypadki wydawania przez prezydentów aktów prawnych regulujących istotne dla państwa kwestie podczas trwania sesji parlamentu. Tak jest w Brazylii, gdzie występuje instytucja tymczasowych rozporządzeń, które są później zatwierdzane bądź odrzucane przez legislatywę.

Oprócz aktów urzędowych mających wymiar wewnątrzpaństwowy prezydenci mogą jeszcze współuczestniczyć w kreowaniu prawa międzynarodowego. Mianowicie składają swoje podpisy pod traktatami, konwencjami i umowami międzynarodowymi. Później następuje ratyfikacja tych aktów przez kongresy, która ma zazwyczaj czysto formalny charakter.

Latynoscy prezydenci mają przyznane prawne możliwości obsadzania wielu ważnych dla państwa stanowisk. Za zgodą senatów mianują sędziów sądów najwyższych i innych sądów ogólnopaństwowych, mianują prokuratorów generalnych, prezesów banków centralnych oraz przyznają stopnie generalskie. Do tego jeszcze przyjmują listy uwierzytelniające ambasadorów przysłanych przez obce rządy.

Dodatkowym uprawnieniem prezydenci dysponują w państwach federalnych. Otóż mogą w nich usuwać gubernatorów w poszczególnych stanach.

Prezydenci w Ameryce Łacińskiej są zwierzchnikami sił zbrojnych, co jest szczególnie ważne w regionie świata, gdzie wojsko dosyć często odgrywa rolę *stricto* polityczną. Podporządkowanie sił zbrojnych głowie państwa ma realizować ideę cywilnej kontroli nad armią (jest ona trudna do spełnienia wówczas, gdy prezydent jest wojskowym). Do tego celu zmierzał ustrojodawca meksykański, gdy postanowił, że: „Prezydent rozporządza stałą siłą zbrojną lądową i morską dla bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony wewnętrznej związku”. W argentyńskim wariantcie „Prezydent sprawuje zwierzchnie dowództwo nad wszystkimi siłami lądowymi i morskimi”. W Brazylii spotkamy się z rozwiązaniem polegającym na tym, że „Prezydent sprawuje lub wyznacza tego, który ma sprawować naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi”. Nie zawsze jest tak, że głowa państwa może z mocy prawa sprawować najwyższe dowództwo. W Peru potrzebna jest do tego zgoda Kongresu, a w Chile Senatu. W państwach latynoamerykańskich zgoda parlamentów lub ich części jest wymagana wtedy, gdy prezydenci nadają wysokie stopnie oficerskie. Wyjątkiem jest Kostaryka, gdzie nie ma armii.

Kolejnym typowym prezydenckim uprawnieniem jest możliwość ogłaszania na terytorium państwa stanu nadzwyczajnego w przypadku agresji, wojny czy wewnętrznych niepokojów. Również prezydent ogłasza mobilizację, a w Ekwadorze przysługuje mu też konstytucyjna kompetencja wykorzystania „sił społecznych” wówczas, gdy wymaga tego bezpieczeństwo państwa. W Brazylii Prezydent w sprawach dotyczących wojny i pokoju może:

- 1) wypowiedzieć wojnę w przypadku aktu agresji ze strony innego państwa, która to deklaracja powinna zostać następnie zaaprobowana przez Kongres;
- 2) zarządzać całkowitą lub częściową mobilizację;
- 3) zawierać pokój po uprzednim wyrażeniu zgody przez Kongres, który następnie zatwierdza traktat pokojowy podpisany już przez głowę państwa;
- 4) zezwalać w przypadkach prawem przewidzianych na przemarsz obcych wojsk przez terytorium Brazylii lub czasowy pobyt na nim;
- 5) sprawować naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi;
- 6) nadawać stopnie generalskie i dokonywać mianowań na ważne stanowiska w armii.

Prezydenci posiadają też inne tradycyjnie zastrzeżone dla głów państwa kompetencje związane ze sprawami zagranicznymi, również wtedy, gdy problemy międzypaństwowe są rozwiązywane w sposób pokojowy. W ramach pokojowej współpracy międzypaństwowej prezydenci przyjmują listy uwierzytelniające od przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Z drugiej strony prezydenci mianują ambasadorów i ministrów pełnomocnych w zagranicznych stolicach. Teoretycznie nominacje tego typu powinny być zatwierdzane przez wyższe izby parlamentarne, ale zwyczajowo uznaje się, że prezydenci w tym zakresie mają pełną swobodę manewru.

Stwierdzamy, że latynoscy prezydenci zazwyczaj wyznaczają podstawowe kierunki polityki zagranicznej. Następnie dzięki zapisanym w aktach prawnych i domniemanym uprawnieniom próbują realizować przyjęte założenia.

Zgodnie z ideą podziału władzy latynoamerykańscy prezydenci nie mają *sensu stricto* kompetencji sądowniczych. Niejednokrotnie brak uprawnień tego typu jest sformułowany *expressis verbis*. Nie znaczy to jednakże, że nie doszukamy się pewnych uprawnień czy też obowiązków prezydenckich związanych z wymiarem sprawiedliwości. Do kategorii obowiązków należy zaliczyć zapisy, nakazujące prezydentom pomagać wymiarowi sprawiedliwości.

Jeżeli chodzi o uprawnienia, związane z wymiarem sprawiedliwości, to do typowych należy zaliczyć obsadzanie stanowisk w sądach i trybunałach. Np. w Chile Sąd Najwyższy przedstawia pięć kandydatur, spośród których prezydent wybiera jednego sędziego, aby uzupełnić skład SN. W Argentynie, Panamie i Brazylii prezydenckie nominacje sędziów wysokiego szczebla są zatwierdzane przez parlament lub jego wyższą izbę. W Brazylii prezydent mianuje też Naczelnego Adwokata.

W ramach tradycyjnych uprawnień odziedziczonych po monarchach prezydenci państw latynoamerykańskich mogą korzystać z prawa łaski. Oprócz tego przysługuje im jeszcze kompetencja zmniejszania wysokości kary. Czasem w tego typu przypadkach wymagana jest zgoda odpowiednich organów.

Analizując i systematyzując kompetencje przysługujące prezydentom w krajach latynoamerykańskich, podejmuje się próby

tworzenia typowych schematów najważniejszych prezydenckich uprawnień. Schemat taki może wyglądać np. w ten sposób (wersja J. Czajowskiego):

- 1) inicjatywa ustawodawcza;
- 2) prawo wydawania dekretów;
- 3) weto ustawodawcze;
- 4) nominacje na stanowiska urzędnicze;
- 5) korzystanie z instytucji stanu wyjątkowego;
- 6) prawo interwencji w sprawy członów federacji.

Latynoamerykańscy prezydenci mają kompetencje, które powinny, przy konsekwentnym realizowaniu zasady podziału władzy, być realizowane przez organy wykonawcze, prawodawcze lub sądownicze. Poza tym musimy stale pamiętać, że realne znaczenie urzędu prezydenckiego w życiu politycznym większości państw iberoamerykańskich jest większe, niż wynikałoby to z traktowanych nie rozszerzająco przepisów konstytucyjnych.

Dzięki posiadanym przez siebie narzędziom władzy prezydenci są w stanie podejmować decyzje wpływające w istotny sposób na rozwój wydarzeń politycznych. Nie wychodząc poza porządek prawny, są w stanie zachować centralną pozycję na scenie politycznej i zapewnić spełnianie przez aparat państwowy podstawowych zadań. Dzięki temu spełniają potężną państwowotwórczą i narodotwórczą rolę, szczególnie w niejednorodnych rasowo i językowo państwach. Na eksperymenty z osłabianiem władzy prezydenckiej mogą sobie pozwolić takie „europopodobne” państwa jak Chile, Kostaryka czy Urugwaj. Zresztą doświadczenia tych trzech państw pokazują, że demokracja nieprezydencka na dłuższą metę na południe od Kanady jest trudna do utrzymania. Poza Europą prawidłowość ta, z wyjątkiem dominiów brytyjskich i Japonii, obowiązuje w całej rozciągłości, a zatem Ameryka Łacińska mieści się pod tym względem w globalnej normie.

## **6. Kwestia odpowiedzialności prezydentów**

Ponieważ prezydenci nie dysponują władzą absolutną, powinny istnieć w latynoamerykańskich ustrojach instytucje ograniczające możliwości głów państw. Takie narzędzia prawne istnieją i są nazywane czasem „mechanizmami antywodzowskimi”, gdyż ich zadaniem jest nie

dopuszczyć do recydywy skłonności dyktatorskich (*caudillismo*). Wymienia się następujące zabezpieczenia antydyktatorskie:

- 1) kadencyjność;
- 2) zakaz reelekcji;
- 3) dokładne opisanie kompetencji prezydenckich;
- 4) referendum (biorąc pod uwagę doświadczenia francuskie można mieć wątpliwości, czy ta instytucja demokracji bezpośredniej odegra zakładaną rolę);
- 5) zwiększona kontrola polityczna realizowana przez legislatywę i sądy.

Owa kontrola może przejawiać się w formie, która w każdym państwie, wzbudza spore zainteresowanie nie tylko specjalistów od prawa konstytucyjnego i polityków, ale również szerokich rzesz. Mamy tu na myśli kwestię odpowiedzialności głowy państwa. W odróżnieniu od monarchii, gdzie obowiązuje założenie (pomimo krwawych precedensów w XVII-wiecznej Anglii i XVIII-wiecznej Francji) absolutnej nieodpowiedzialności władcy, w republice akceptuje się możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności.

Jednak urzeczywistnienie tej idei jest dosyć trudne. Koncepcja ponoszenia przez prezydentów odpowiedzialności politycznej nie znajduje licznych zwolenników. Wyklucza się ewentualność odwołania prezydenta poprzez wotum nieufności, gdyż godziłoby to w szczególny status przypisywany głowie państwa. W sytuacji powszechnego obowiązywania zakazu reelekcji pierwszemu obywatelowi nie grozi prestiżowa i moralna porażka w postaci przegrania wyborów. (Co najwyżej konsekwencje poniesie jego partia w wyborach parlamentarnych oraz jej przywódca w wyborach prezydenckich.) Prezydent jest umieszczany ponad innymi organami, reprezentuje sobą majestat państwa i w związku z tym zasługuje na szczególne traktowanie. Co prawda może uczestniczyć w grze politycznej, ale nie ponosi według prawnopolitycznych założeń ustroju (pomijamy tu kwestię zamachów stanu) szybkich i łatwo egzekwowalnych konsekwencji swoich poczynań. Ciekawą próbą zmiany stanu braku odpowiedzialności politycznej prezydenta jest propozycja, która pojawiła się w Wenezueli. Mianowicie wysunięto tam ideę wprowadzenia instytucji odwoływania głowy państwa na drodze powszechnego głosowania.

Pozostaje do omówienia kwestia szczególnej, bo konstytucyjnej, odpowiedzialności głowy państwa w republice. Nietrudno jest zgadnąć, że mamy w tym zakresie do czynienia z dwiema możliwościami. Pierwsza polega na tym, że prezydent nie może być sądzony, podobnie jak król,

przez innych współobywateli, co jest typowym rozwiązaniem dla republik niehołdujących demokracji. Nie oznacza to, że w takiej sytuacji możemy mówić o zupełnej nieodpowiedzialności, gdyż w kategoriach metafizycznych ponosi ją każdy, a szczególnie ten, który dźwiga na swoich barkach ciężar władzy (jest to dobrze oddane przez rosyjskie powiedzenie *тяжёлая шапка монаха*). W każdym ustroju człowiek stojący na czele państwa jest ważniejszy od innych i w związku z tym również jego błędy mają znacznie większe konsekwencje niezależnie od tego, czy zostanie za nie formalnie ukarany przez upoważnione do tego instytucje państwowe. W żadnym wypadku nie ominie go odpowiedzialność wyższego rzędu. (Jej charakter został ładnie sformułowany w polskiej Konstytucji kwietniowej, gdzie stwierdza się, że prezydent jest odpowiedzialny przed Bogiem i Historią).

W państwach latynoamerykańskich zakłada się, że oprócz odpowiedzialności moralno-historycznej głowy państw ponoszą także bardziej konkretną, ujętą w proceduralne przepisy, odpowiedzialność. Może ona być egzekwowana, gdy pojawiają się przesłanki złamania przez prezydenta prawa. Może on być oskarżony np. o: zamach na istnienie państwa, uzurpację władzy ustawodawczej, sądowniczej, prokuratorskiej, a w państwach federalnych uzurpację władzy przysługującej stanom, zamach na osobiste, polityczne i socjalne prawa obywateli, podjęcie działań wymierzonych w wewnętrzne bezpieczeństwo państwa, stworzenie zagrożenia niezrealizowania budżetu, niewykonywanie ustaw i orzeczeń sądowych. W Peru można oskarżyć głowę państwa tylko o zdradę ojczyzny, uniemożliwianie przeprowadzenia wyborów czy zebrania się Kongresu oraz uniemożliwianie funkcjonowania Narodowego Trybunału Wyborczego oraz Trybunału Gwarancji Konstytucyjnych. Również w niektórych innych państwach parlamentarzyści nie mogą oskarżać prezydentów o popełnienie zwykłych przestępstw.

W republikach przynajmniej formalnie uznających się za demokratyczne z definicji suwerenem jest lud. Oznacza to, że prezydent powinien odpowiadać przed nim albo przynajmniej przed przedstawicielami owego ludu. Z przyczyn technicznych i doktrynalnych (doktryna parlamentaryzmu jako wyższej formy demokracji) stosuje się drugie rozwiązanie. Za złamanie prawa głowa państwa odpowiada przed całym parlamentem, jeżeli jest on jednoizbowy, lub, przy dwuizbowej strukturze legislatywy, przed wyższą izbą, podczas gdy niższa formułuje akt oskarżenia. To uprawnienie latynoskich legislatyw, podobnie jak w



USA, należy do tradycyjnych, mimo że jest rzadko wykorzystywane. Wyjątek stanowi Wenezuela, gdzie owa tradycja jest słabiej ugruntowana.

W Brazylii izba niższa większością 2/3 stawia głowę państwa w stan oskarżenia, a Najwyższy Sąd Federalny ocenia słusność aktu oskarżenia w przypadku czynów o mniejszym ciężarze gatunkowym. Jeśli zarzuca się głowie państwa poważniejsze złamanie prawa, ostateczne rozstrzygnięcie problemu należy do Senatu. Oryginalne rozwiązanie obowiązuje w Haiti, gdzie w rolę prokuratora wciela się izba wyższa, której 2/3 członków może postawić prezydentowi zarzuty. Zostają one ocenione przez Wysoki Sąd Sprawiedliwości, którego obradami kieruje prezes Trybunału Kasacyjnego.

Zgodnie z prawem obowiązującym w Brazylii po wniesieniu aktu oskarżenia prezydent z mocy prawa zostaje zawieszony w spełnianiu swoich obowiązków do czasu zakończenia postępowania. Jednakże jeśli w ciągu 180 dni nie dojdzie do niego, prezydent wraca do wykonywania swoich powinności, które będzie wykonywał do momentu rozstrzygnięcia kwestii jego winy. Podobnie jak w innych państwach latynoskich, wyrok uniewinniający pozwoli mu pozostać na stanowisku.

Instytucja *impeachmentu* jest stosowana niezwykle rzadko, gdyż przeważnie w parlamencie opozycja nie ma wystarczającej siły do tego, aby móc poważnie próbować postawić prezydenta w stan oskarżenia. W tradycji latynoamerykańskiej występują inne sposoby ukarania głowy państwa. Nielubianego przywódcę można odsunąć od władzy na drodze interwencji wojska lub rewolucji.

## **7. Sukcesja władzy prezydenckiej w szczególnych przypadkach**

W przypadku, gdy wskutek popełnionego przestępstwa albo z innej przyczyny prezydent przestaje pełnić swoje funkcje, powstaje problem tymczasowego zastępstwa. W niektórych państwach jest on rozwiązany na wzór USA poprzez istnienie instytucji wybieranego razem z głową państwa wiceprezydenta, gotowego w każdej chwili przystąpić do pełnienia prezydenckich obowiązków, a poza tym przewodniczącego obradom wyższej izby parlamentarnej.

Przyjęte w niektórych państwach rozwiązania przewidują istnienie obok urzędu prezydenta instytucji wiceprezydenta. Taka sytuacja występuje w Peru, Argentynie, Boliwii, Brazylii, Hondurasie i Urugwaju.

Wiceprezydenci mają podobną pozycję i kompetencje jak ich odpowiednicy w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Przyjęte w niektórych państwach rozwiązania przewidują istnienie obok urzędu prezydenta instytucji wiceprezydenta. Specyficznym latynoskim rozwiązaniem, stosowanym w Kostaryce, Panamie i Peru, jest wybieranie razem z prezydentem dwóch wiceprezydentów, przy czym określa się, który z nich w przypadku konieczności będzie pełnił obowiązki głowy państwa, a który będzie jego zastępcą. Istnienie instytucji wiceprezydenta ma szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, gdy dotychczasowy prezydent z jakiegoś powodu nagle przestaje pełnić swoje obowiązki. Z tego też powodu brazylijski wiceprezydent wchodzi w skład Rady Obrony Narodowej.

Są jednak państwa (np. Kolumbia, Meksyk, Wenezuela), gdzie urząd wiceprezydenta nie występuje. Oznacza to, że kwestię tymczasowej sukcesji rozwiązuje inaczej, niż to przedstawiono powyżej. W osobnym trybie parlament wybiera osobę (*designado*), która w razie konieczności ma zastąpić prezydenta, a jeżeli taka sytuacja nie nastąpi, to nie ciąży na niej żadne powinności. Wyboru tego dokonuje się zazwyczaj na początku kadencji prezydenta. Bywa, że wyboru tymczasowego prezydenta dokonuje się dopiero wówczas, gdy wymaga tego sytuacja. Tak jest w Meksyku, gdzie w sytuacji trwałej niezdolności prezydenta do wykonywania swoich obowiązków, Kongres przekształca się w kolegium wyborcze, które przy *quorum* 2/3 w tajnym głosowaniu wybiera tego, który tymczasowo będzie zastępował pierwszego urzędnika w państwie. Jeżeli omawiany przypadek będzie miał miejsce w okresie międzysesyjnym, zastępcę prezydenta wyznaczy stała komisja parlamentu. W Kolumbii jest jeszcze inaczej, bo w kraju tym parlament wybiera *designado* co dwa lata. Ameryce Łacińskiej nie jest też zupełnie obca koncepcja wyznaczania substytutu osobiście przez samego prezydenta. W Kostaryce jest dwóch wiceprezydentów i prezydent wyznacza któregoś z nich na swojego tymczasowego zastępcę. W Chile przed przewrotem Pinocheta w przypadku zagranicznych podróży najważniejszego obywatela w państwie przed wyjazdem w drodze dekretu wyznaczał on tymczasowego zastępcę z grona ministrów. Alternatywne wobec wyznaczenia przez legislatywę ewentualnego następcy głowy państwa rozwiązanie polega na pełnieniu roli *interrex*a przez prezesa sądu najwyższego, przewodniczącego kongresu lub jego zastępcę.

Rozwiązania przyjęte w Ameryce Łacińskiej powodują, że pomimo pierwotnego założenia w postaci ustrojowych wag i przeciwwag (północnoamerykańskie *checks and balances*), nie występuje niezależność ani równość legislatywy i egzekutywy. Różne nieprawidłowości związane z wykonywaniem funkcji głowy państwa przeważnie nie przeszkodziły prezydentom poszczególnych państw w uzyskaniu przewagi nad innymi organami państwowymi. Niektórzy latynoamerykańscy badacze dochodzą nawet do wniosku, że inne organy państwowe utraciły cechy, które mogłyby świadczyć o ich samodzielności. Cały czas pojawiają się opinie o oddziaływaniu tradycji autorytaryzmu i *caudillizmu* na latynoamerykańską rzeczywistość polityczną. Podnosi się znaczenie specyficznej latynoskiej kultury politycznej, determinującej monocentryczny ustrój polityczny. Wymienia się (J. Czajowski) trzy cechy tej kultury, sprzyjające trwaniu prezydencałizmu:

- 1) hierarchia;
- 2) absolutyzm;
- 3) personalizm.

Skutki są takie, że przeważnie latynoamerykański prezydent ma silniejszą władzę niż będący onegdaj dla niego wzorcem, a również dziś ważnym punktem odniesienia, mieszkańiec waszyngtońskiego Białego Domu. Na południe od Rio Bravo głowy państwa mają większą przewagę nad legislatywami, większe skłonności autorytarne i mniej się muszą liczyć z naciskami partyjnych elit oraz tzw. opinii publicznej. Zazwyczaj prezydenci mają do swojej dyspozycji przeważającą część aparatu państwowego i nie ma niezależnego, silnego ośrodka politycznego, który dysponowałby realnymi możliwościami przeciwstawienia się przywódcy. W związku z tym określa się czasem latynoskie ustroje polityczne jako „superprezydenckie” czy też „dyktatoroidalne”. „Superprezydencałizm” stanowi syntezę prezydencałizmu charakterystycznego dla „dojrzałych” republik prezydenckich z pewnymi cechami charakterystycznymi dla dyktatur.

Wydarzenia, które miały miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej w ostatnich latach XX stulecia, skłoniły wielu ludzi w Ameryce Łacińskiej do podjęcia dyskusji na temat dokonania zmian w systemie sprawowania rządów w kierunku ich demonokratyzacji przez zmniejszenie uprawnień głowy państwa. Pewne zmiany instytucjonalne miały miejsce w Brazylii, gdzie pamięta się o rozwoju parlamentaryzmu pod berłem łagodnych monarchów (z drugiej strony jednak podkreśla się, że cesarz posiadał najważniejsze kompetencje i często ingerował w

drobne kwestie administracyjne i polityczne). Komisja powołana do życia przez prezydenta Sarneya, zainspirowana modelem francuskim, zaproponowała zagwarantowanie parlamentowi udziału w procesie desygnowania premiera, który miałby się pojawić w brazylijskim systemie politycznym. Większa część klasy politycznej zaakceptowała reformę, ale weto sił zbrojnych doprowadziło do jej zablokowania. W Argentynie prezydent Raul Alfonsín powołał Radę ds. Konsolidacji Demokracji i pojawiły się tam głosy postulujące konieczność wprowadzenia instytucji prezesa rady ministrów, który byłby „bezpiecznikiem”, odciągającym w okresach kryzysów uwagę opinii publicznej od prezydenta, którego dominująca pozycja pozostałaby zasadniczo nienaruszona. Wiele ciekawych propozycji sformułowano w Chile, w którym próbowano już przez kilkadziesiąt lat system parlamentarno-gabinetowy. (Dieter Nohlen uważa, że odegrał on znacznie mniejszą rolę niż prezydenccjalizm w procesie budowania państwa narodowego.) Dzisiaj znowu niektórzy (np. Mario Fernandez) myślą o nim, wskazując na jego wariant portugalski jako warty przemyślenia i ewentualnego przetransponowania. Jednak biorąc kontynent jako całość, należy zauważyć, że system prezydencki wciąż trzyma się mocno, ponieważ ciągle istnieje na niego zapotrzebowanie społeczne. Państwa i narody latynoamerykańskie wciąż jeszcze znajdują się na etapie budowania tożsamości i szukania własnego modelu ustrojowego, w którym to procesie silny przywódca jest czynnikiem trudnym do przecenienia. Dlatego też trudno się dziwić, iż prezydenccjalizm jest niezwykle silnie zakorzeniony w kulturze i obyczajowości latynoamerykańskiej, wydaje się trudnym do usunięcia elementem tamtejszej rzeczywistości społeczno-politycznej, akceptowanym w zdecydowanej większości państw iberoamerykańskich w stopniu co najmniej porównywalnym z poziomem aprobaty dla „prezydentocentrycznego” systemu sprawowania rządów w USA.

Giovanni Sartori twierdzi, że latynosczy prezydenci nie mają tak rozległych możliwości forsowania swojej woli, jak się przeważnie sądzi. Uważa on, iż stosunkowo łatwo przychodzi im podejmować rozmaite inicjatywy polityczne, lecz w trakcie ich realizacji często napotykać na poważne trudności wynikające z braku wystarczającego poparcia. Pomimo tej ciekawej opinii wydaje się jednak, że paradoksalnie w latynoamerykańskich pałacach prezydenckich można jeszcze spotkać prawdziwego monarchicznego ducha, którego jedynie marne pozostałości pokutują we współczesnych monarchiach konstytucyjnych, które nabrały

sporo republikańskiej treści. Natomiast latynoamerykańscy prezydenci, wręcz przeciwnie, są republikańscy w formie, lecz w sporym stopniu monarchiczni w swej istocie. Dlatego też północnoamerykański obserwator latynoskich porządków ustrojowych W. Tucker mógł stwierdzić: „Współczesny latynoamerykański konstytucyjny prezydent republiki jest niewątpliwie spadkobiercą scentralizowanych, absolutystycznych i personalistycznych rządów indiańskich władców, hiszpańskich wicekrólów i wielkich *caudillos* XIX wieku. Prezydent jest wciąż w realnym tego słowa znaczeniu państwem”.

## **XIV**

### **Ministrowie**

Poniżej szczebla prezydenckiego prominentną pozycję w sferze władzy wykonawczej zajmują ministrowie, powoływani przez głowę państwa do tego, aby kierowali działami administracji państwowej. Są oni nazywani ministrami, sekretarzami stanu, sekretarzami gabinetu lub jeszcze inaczej. Nazwy te są tradycyjne i zależą przeważnie od rangi resortu, na którego czele stoi dany urzędnik.

Resorty są zazwyczaj analogiczne do tych, które istnieją w administracji centralnej Stanów Zjednoczonych. Jednak nie jest tak do końca, gdyż w Ameryce Łacińskiej funkcjonują ministerstwa, których na próżno szukać w USA. Są to ministerstwa spraw wewnętrznych, na których powołanie decydujący wpływ miał francuski model administracji państwowej. Podkreśla się, że ta instytucjonalna różnica świadczy o tym, iż nie tylko w unitarnych, lecz także w federalnych państwach latynoamerykańskich centralizacja władzy państwowej jest większa niż w Stanach Zjednoczonych, gdyż ministrowie spraw wewnętrznych mają za zadanie nakłanianie władz stanowych do posłuszeństwa. Czasem minister spraw wewnętrznych jest równocześnie ministrem sprawiedliwości lub religii.

Prestiżowe działy administracji państwowej, powołane do zajmowania się sprawami: wojny, robót publicznych, finansów i kredytu publicznego czy administracji, są kierowane przez ministrów. Inne klasyczne resorty ministerialne to: marynarka, gospodarka, rolnictwo, praca, komunikacja i roboty publiczne, ubezpieczenia społeczne i

zdrowie, oświata, praca publiczna, usługi. W klasycznym modelu w skład gabinetu wchodziło 7–9 ministrów.

Oprócz ministerstw na szczycie hierarchii administracji państwowej mogą znajdować się sekretariaty stanu, podporządkowane ministrom. Taka sytuacja występuje w Argentynie. W państwie tym po reformie przeprowadzonej w 1958 r. obok 8 ministerstw funkcjonuje 12 sekretariatów stanu. Minister gospodarki nadzoruje działalność sekretariatów: rolnictwa i hodowli, przedsiębiorstw państwowych, finansów, handlu, przemysłu i górnictwa, energetyki i paliw. Minister obrony narodowej sprawuje nadzór nad sekretariatami: wojennym, morsko-wojennym i powietrzno-wojennym. Minister robót publicznych i usług sprawuje nadzór nad sekretariatami: robót publicznych, łączności i transportu.

Zazwyczaj konstytucje nie zawierają regulacji dotyczących ministrów, gdyż zgodnie z założeniami ustrojowymi pozostają oni zdecydowanie w cieniu głowy państwa, wykonując jego polecenia. To prezydent określa główne linie polityki państwowej. Ministrowie (zgodnie z etymologią tego słowa) są jego administratorami albo, używając nieco innej nomenklatury, technicznymi asystentami. Wobec tego prezydent zazwyczaj samodzielnie decyduje o liczbie i kompetencjach ministrów „w zależności od potrzeb państwa”, jak również o tym, kto będzie ministrem i może również usunąć ministra, gdy uzna to za konieczne. Do wyjątków należą rozwiązania ustrojowe przewidujące akceptację prezydenckich nominacji przez legislaturę. Tak jest w Ekwadorze, gdzie nominacje są zatwierdzane przez Narodową Izbę Przedstawicielską.

Zgodnie z utrwalonym w Romanoameryce zwyczajem politycznym ministrowie wywodzą się z tej samej partii politycznej, co głowa państwa. Oznacza to, że mogą być przedstawicielami większości parlamentarnej, ale nie zawsze tak bywa. W każdym razie ich polityczny los jest związany z głową państwa. Kiedyś, w „starych, dobrych czasach”, gdy prezydent opuszczał swoje stanowisko, to wraz z nim odchodził jedynie minister spraw wewnętrznych oraz naczelny dowódca wojska. Współcześnie razem z prezydentem odchodzi cały gabinet.

Oprócz posiadania zaufania prezydenta, kandydaci na urzędy ministerialne muszą posiadać dodatkowe cechy, kwalifikujące ich na tak odpowiedzialne stanowiska. Jedną z nich jest bycie obywatelem danego państwa. Wymóg ten bywa zastrzany w ten sposób, iż minister musi być człowiekiem, który nabył obywatelstwo przez urodzenie. W ten sposób uregulowano tę kwestię w Boliwii, Brazylii, Ekwadorze, Gwatemali,

Hondurasie, Meksyku, Nikaragui, Paragwaju, Peru, Salwadorze i Wenezueli. W Salwadorze dodano jeszcze dodatkowy warunek, a mianowicie niezbędność bycia przez przynajmniej jednego z rodziców również obywatelem Republiki od urodzenia. Inne państwa dopuszczają możliwość zajmowania stanowisk ministerialnych przez osoby naturalizowane. W Kostaryce ktoś taki może zostać ministrem, jeśli dziesięć lat po uzyskaniu obywatelstwa stale przebywa w kraju oraz zawarł związek małżeński z rdzennym obywatelem Kostaryki. W Kolumbii, Haiti, Chile i Dominikanie imigranci w I pokoleniu, jeżeli po uzyskaniu obywatelstwa przez dziesięć lat zamieszkują na obszarze danego państwa, mają szansę zostać ministrem. W Paragwaju i Urugwaju obowiązuje podobna konstrukcja prawna, z tym że wystarcza pięć lat pobytu.

Obok cenzusu obywatelstwa funkcjonuje cenzus wieku. W Chile i Brazylii przejawia się on w ten sposób, że minister powinien mieć skończone 21 lat. W Hondurasie, Kostaryce, Nikaragui, Panamie, Peru i Urugwaju podnosi się barierę na poziom 25 lat. W następnej grupie państw, a mianowicie w Ekwadorze, Gwatemali, Haiti, Meksyku, Paragwaju, Salwadorze i Wenezueli uznano, że powaga urzędu wymaga ludzi co najmniej 30-letnich. Wreszcie w Boliwii i Kolumbii można myśleć o ministerialnej karierze wówczas, gdy osiągnęło się wiek 35 lat. Dominikana jest oryginalna, bo obowiązują w niej dwa ministerialne cenzusy wieku. Zasadniczo minister powinien mieć co najmniej 25 lat, ale w przypadku ważniejszych resortów (wojny i marynarki, spraw wewnętrznych i policji) wymaga się od ich zwierzchników, aby przekroczyli barierę 30 lat życia.

Pojawiają się czasem dodatkowe wymagania. W Boliwii prawo przewiduje, że przed objęciem stanowiska ministerialnego powinno się odbyć służbę wojskową. W Kostaryce oczekuje się od ministra, że posiada „potwierdzone wykształcenie”, a w Paragwaju niezbędna jest „reputacja osoby czcigodnej i doświadczonej w sprawach publicznych”. Dla salwadorskiego prawodawcy istotna jest „potwierdzona moralność i zdolności”.

Typową przeszkodą, uniemożliwiającą objęcie stanowiska ministra, jest zasiadanie w parlamencie. Wykluczenie innego rodzaju obejmuje krewnych prezydenta oraz wiceprezydenta. W szeregu krajów okolicznościami niweczącymi możliwość zostania ministrem są: zarządzanie majątkiem publicznym lub wykonywanie zamówień publicznych.

Oprócz ram ustanowionych przez prawo ministrowie zwracają szczególną uwagę na to, co postanowi głowa państwa, zgodnie bowiem z logiką systemu rządów prezydent wyznacza ministrom zakres zadań i uprawnień niezbędnych do realizacji ich misji. Aby ją wykonać, ministrowie wydają rozporządzenia, czyli akty wykonawcze do ustaw. Poza tym ministrowie kontrasygnują akty urzędowe podpisane przez prezydenta. W zakresie obowiązków szczególne znaczenie przypisuje się nakazowi corocznego przesyłania prezydentowi raportu opisującego administrowanie podległym resortem. Oprócz tego ministrowie w szeregu przypadkach potwierdzają swoim podpisem akty urzędowe wydawane przez prezydenta. Ministrowie występują na posiedzeniach parlamentu, wyjaśniając swoje postępowanie albo przedstawiając przygotowane przez siebie projekty ustaw. Mogą także interweniować w kwestiach dotyczących promulgacji i wykonywania ustaw. Ministrowie oraz sekretarze stanu samodzielnie decydują o kwestiach znajdujących się w kręgu spraw przekazanych ich resortom. Finansują podporządkowane im instytucje oraz zarządzają ich funkcjonowaniem. Zawierają w imieniu państwa niezbędne umowy i dysponują możliwością interwencji w materię prywatnych umów, jeśli wymaga tego interes państwa. Czasem mogą nawet angażować podporządkowanych sobie pracowników w proces funkcjonowania przedsiębiorstw niepaństwowych. W niektórych państwach ministrowie mogą wysyłać tzw. interwentorów w celu skontrolowania działalności organizacji społecznych, w tym takich bytów, jak gazety i związki zawodowe.

Czasem ministrowie oprócz zasiadania w gabinecie wchodzą w skład innych organów. W Brazylii niektórzy ministrowie wchodzą w skład Rady Obrony Narodowej, który to organ jest najważniejszym według konstytucji ciałem doradczym głowy państwa, które pomaga jej tworzyć oraz wykonywać politykę dotyczącą zabezpieczenia państwa przed istotnymi zagrożeniami.

Słaba pozycja ministrów względem prezydenta wiąże się z tym, że nie tworzą oni w zdecydowanej większości badanych państw oddzielnego, odseparowanego od głowy państwa kolektywu. W typowym latynoskim państwie nie mamy do czynienia ze zwartym zespołem wysokich urzędników państwowych, wywierających poważny wpływ na sytuację polityczną. Silniejsze więzy łączą poszczególnych ministrów z prezydentem niż z innymi kierownikami dużych działów administracji państwowej. To prezydentowi raz do roku ministrowie muszą składać



sprawozdanie z funkcjonowania swoich resortów. W państwach latynoskich nie ma gabinetów czy też rad ministrów w europejskim znaczeniu, choć w aktach prawnych napotkamy takie określenia. Latynoscycy ministrowie mają pozycję bliższą swoim poprzednikom w starych monarchiach niż współczesnym kierownikom resortów po naszej stronie Atlantyku, zwoływanych na posiedzenia przez premiera. Latynoamerykańskie odpowiedniki europejskich gabinetów są w zasadzie organami doradczymi. Prezydent zwołuje ministrów po to, aby wysłuchać ich opinii, lecz decyzje podejmuje samodzielnie. W Argentynie te posiedzenia odbywają się zazwyczaj raz na tydzień, chyba że prezydent uzna, że istnieje potrzeba dodatkowego spotkania z ministrami poza typowym rytmem. W wielu innych państwach latynoskich sytuacja nie odbiega od tego wzorca. Owe posiedzenia egzekutywy mają charakter nieformalny i poufny. Głowa państwa decyduje, o czym ewentualnie można poinformować opinię publiczną.

„Europodobny” wyjątek odnajdziemy w Wenezueli, ponieważ w tym państwie istniał wyodrębniony instytucjonalnie rząd. Taka sytuacja ciągle występuje w Urugwaju i Paragwaju, w których to państwach istnieją organy nazwane radami ministrów. W systemie politycznym Peru w latach 1945–1948 i 1963–1968 funkcjonowały gabinety, których pracami kierowali premierzy. Konstytucja z 1979 r. ponownie powołała do życia Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa RM, mającą samodzielnie uczestniczyć w kształtowaniu rzeczywistości politycznej, dzięki posiadaniu uprawnień kontrolnych względem prezydenta. Co prawda ten ostatni ma swobodę w zakresie powołania odpowiadającej mu osoby na premiera, ale skład Rady Ministrów jest już kształtowany przez nich razem. Obradom gabinetu przewodniczy (jak we Francji) albo prezydent, albo premier. W przypadku poważnej różnicy zdań między nimi dwoma premier może zawiesić wykonanie decyzji prezydenta i ogłosić referendum.

Pomimo wprowadzenia instytucji premiera kompetencje szefa państwa nie uległy istotnemu osłabieniu, w związku z czym twierdzi się, że to on jest właściwym szefem gabinetu. Kompetencje premiera są niewątpliwie mniejsze i nie wszyscy są przekonani co do jego prymatu nad ministrami i innymi ważnymi organami administracji rządowej. Jego ewentualna przewaga wynika z umiejętności politycznych, a nie rozwiązań prawnych. Ocenia się (R. Mangabeira Unger), że w Peru mamy do czynienia z nieco złagodzonej prezydenccjalizmem.

W Argentynie przeprowadzona w 1994 r. reforma konstytucyjna doprowadziła do stworzenia organu w postaci Gabinetu Ministrów. Oprócz niego istnieje instytucja Szefa Gabinetu Ministrów, co również można uznać za nawiązanie do europejskich, parlamentarno-gabinetowych rozwiązań ustrojowych. W argentyńskich warunkach ustrojowych wciąż jednak zgodnie z konstytucją prezydent jest politycznie odpowiedzialny za funkcjonowanie administracji państwowej. Pozycja prawna wyróżnionego przez ustrojodawcę członka rządu nie jest dokładnie zdefiniowana, nie przyznano mu jakichś szczególnych kompetencji, w związku z czym bardziej spełnia on funkcję ministra-koordynatora niż premiera. W literaturze podkreśla się, że latynoamerykańscy „odpowiednicy” europejskich premierów nie są rzeczywistymi przewodniczącymi rady ministrów, realizującymi swoją politykę. Ich zadaniem jest koordynować poczynania kierowników resortów poprzez przekazywanie poleceń płynących z pałacu prezydenckiego. Są oni uprzywilejowanymi współpracownikami prezydenta, co nie oznacza bynajmniej jakiegoś usamodzielnienia. W przypadku kryzysu politycznego premier może i powinien wziąć na siebie wraz ze swoimi ministrami odpowiedzialność przed parlamentem, licząc się z możliwością odwołania.

Do tego trzeba jeszcze dodać, że prezydenckie akty urzędowe wymagają kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Wreszcie w niektórych państwach gabinet może nie zatwierdzić prezydenckich projektów ustaw oraz dekretów głowy państwa.

Latynoscy ministrowie nie we wszystkich państwach są tak zdecydowanie odseparowani od władzy ustawodawczej, jak północnoamerykańscy kierownicy resortów administracyjnych. W wielu państwach na początku swojego urzędowania ministrowie przedstawiają parlamentarzystom stan spraw w swoim resorcie oraz plany na przyszłość. W Argentynie, Brazylii, Chile, Kolumbii, Kostaryce, Ekwadorze, Gwatemali, Peru, Dominikanie i Wenezueli mogą brać udział w debatach parlamentarnych, co jest typowym zjawiskiem w systemie parlamentarno-gabinetowym, a nie powinno występować w prezydenckim. Owa partycypacja w działalności legislatywy może mieć formę uczestnictwa w posiedzeniu plenarnym jedynej lub którejś z dwóch izb. Inna możliwość to stawienie się na posiedzenie komisji parlamentarnej i udzielenie odpowiedzi na postawione w ramach realizowania przez parlamentarzystów funkcji kontrolnej pytania. W Boliwii przyjęto rozwiązanie kompromisowe, gdyż ministrowie mogą tam przysłuchiwać

się obradom legislatywy bez prawa do zabierania głosu. Prawodawstwo brazylijskie upoważnia obie izby parlamentu do wzywania na swoje obrady ministrów w celu przekazania informacji w kwestiach interesujących przedstawicieli narodu. Brazylijscy parlamentarzyści mogą zadawać ministrom pytania i domagać się udzielenia na nie odpowiedzi. We wszystkich wyżej wymienionych państwach parlamenty decydują o tym, czy ministrowie mają się pojawić na sali obrad. Wyjątek w dwóch państwach, a mianowicie w Peru i Argentynie, uczyniono dla ministrów kierujących pracami gabinetów. Oni z mocy prawa powinni uczestniczyć w obradach kongresu. W Argentynie pierwszy minister pokazuje się na przemian, przy czym zmiany dokonują się w rytmie miesięcznym, na obradach bądź niższej, bądź wyższej izby parlamentu. W Peru natomiast premier (lub przynajmniej któryś z ministrów) powinien być obecny na posiedzeniach legislatywy związanych z wykonywaniem przez nią uprawnień kontrolnych. Niestawienie się premiera lub ministra na wezwanie izby lub komisji może stać się przyczyną pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Generalnie ministrowie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za złamanie konstytucji lub innych aktów prawnych. W Kostaryce i Ekwadorze członkowie rządu są solidarnie odpowiedzialni wraz z prezydentem, gdy ten jest oskarżony o naruszenie ustawy zasadniczej. Konstytucje Meksyku i Kolumbii zawierają przepisy przewidujące odpowiedzialność karną ministrów w przypadku popełnienia przez nich przestępstwa. W Brazylii odpowiadają przed Najwyższym Trybunałem Federalnym. W niektórych państwach procedura *impeachmentu* w odniesieniu do ministrów, jak również sędziów Sądu Najwyższego, dyplomatów czy parlamentarzystów, wygląda podobnie jak w przypadku prezydenta.

W większości państw latynoamerykańskich parlamenty dysponują instrumentami prawnymi, dzięki którym mogą kontrolować ministrów. W Urugwaju, Kostaryce, Peru, Ekwadorze, Boliwii, Brazylii, Dominikanie, Kolumbii i Wenezueli istnieje możliwość przegłosowania względem pojedynczych ministrów lub całego rządu wotum nieufności. Np. w tym ostatnim państwie, gdy 2/3 deputowanych wyrazi w głosowaniu brak zaufania do ministra, ten ostatni ma obowiązek podania się do dymisji. Nie zawsze jednak jest to takie oczywiste. W Kostaryce również większością 2/3 Kongres wyraża ministrowi swoją dezaprobatę, ale nie musi to oznaczać jego ustąpienia. Inaczej jest w Peru, gdzie premier w każdej chwili może wystąpić do parlamentu z wnioskiem o

uzyskanie wotum zaufania. Zgłoszenie takiego wniosku jest obligatoryjne w ciągu 30 dni od momentu wzięcia na siebie obowiązków. W przypadku negatywnego wyniku głosowania gabinet musi podać się do dymisji.

Słabsze narzędzie kontroli parlamentarnej nad egzekutywą, jakim jest interpelacja zgłaszana pod adresem ministra, ma szerszy zasięg geograficzny. Konstytucje dopuszczają taką możliwość w Kostaryce, Salwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Nikaragui, Paragwaju, Peru, Dominikanie, Argentynie i Wenezueli.

W Salwadorze istnieje również obowiązek przedstawiania parlamentarzystom informacji dotyczących proponowanych przez ministrów ustaw lub dekretów. W Panamie w ramach owego obowiązku informowania ministrowie przedstawiają propozycje niezbędnych według nich zmian. Informacje te mogą mieć formę ustną lub pisemną. W Chile deputowani po zbadaniu aktów rządowych przesyłają rezolucje lub sugestie prezydentowi, poprzez którego ministrowie udzielają odpowiedzi.

Wreszcie istnieje możliwość pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. W państwach, w których istnieją dwuizbowe parlamenty, procedura *impeachmentu* zaczyna się w niższej izbie, a kończy w wyższej. W Brazylii Izba Deputowanych stawia ministra w stan oskarżenia większością 2/3 głosów, a Senat ocenia słuszność oskarżenia, co może się zakończyć zmuszeniem ministra do dymisji i ewentualnymi konsekwencjami prawnokarnymi.

Pomimo istnienia tego rodzaju prawnych instrumentów służących legislatywom do sprawowania kontroli nad poczynaniami ministrów, są oni przede wszystkim podlegli prezydentom, którzy przeważnie po objęciu stanowiska obsadzają resorty swoimi ludźmi, niezwiązanymi z poprzednim układem. Z tego powodu do rzadkości należą przypadki długoletniego przebywania na stanowisku ministerialnym. Zasada niereelekcyjności, choć nie sformułowana *expressis verbis* w odniesieniu do ministrów, znajduje zastosowanie także na tym obszarze władzy państwowej.

## XV

### Sądy i trybunały

#### 1. Sądownictwo powszechne

Sądy w tej postaci, w jakiej funkcjonują w Latynoameryce, zostały przeniesione za Atlantyk przez Hiszpanów, Portugalczyków i Francuzów, co oznacza, że są spadkobiercami przede wszystkim tradycji kontynentalnoeuropejskiej, wywodzącej się ze starożytnego Rzymu. Co prawda, istnieją pewne wpływy anglosaskiego systemu *common law*, przeniesione do Ameryki Łacińskiej za pośrednictwem USA, tym niemniej na interesującym nas obszarze sądy działają przede wszystkim na podstawie kodeksów, w których zapisana jest procedura i kary. Istotnym elementem tradycji śródziemnomorskiej jest tendencja tworzenia sądownictwa szczególnego w przeciwieństwie do modelu anglosaskiego, charakteryzującego się większą jednolitością systemu organów wymierzających sprawiedliwość.

Gdy tworzone sądownictwo w już suwerennych państwach latynoamerykańskich, wzorowano się na Stanach Zjednoczonych lub Francji. Dlatego też istnieją pewne odmienności między poszczególnymi krajami latynoamerykańskimi wyrażające się w różnych kształtach modelu judykacyjnego. W pewnych państwach czerpano przede wszystkim z doświadczeń północnoamerykańskich, a w innych z francuskich.

Typowy schemat organizacyjny sądownictwa wyraża się w istnieniu trzech szczebli. Na najniższym funkcjonują sądy rejonowe, które zajmują się prostymi sprawami i wykonują *gros* pracy. Ponad sądami rejonowymi funkcjonują sądy okręgowe czy też apelacyjne, rozpatrujące bardziej skomplikowane przypadki i w drugiej instancji rewizje od orzeczeń sądów rejonowych. Wreszcie na szczycie hierarchii odnajdziemy sądy najwyższe, rozpatrujące odwołania od wyroków sądów okręgowych i zajmujące się różnymi ważnymi dla wymiaru sprawiedliwości kwestiami o znaczeniu ogólnopaństwowym.

Organy sądownicze najniższego szczebla w typowym wariantcie przybierają postać sądu: administracyjnego, cywilnego, karnego, pracy itd. Możemy też spotkać się z nieco bardziej skomplikowanymi przypadkami, których istnienie potwierdza tezę o istnieniu stałej tendencji polegającej na tworzeniu sądów wyspecjalizowanych. Nie jest od niej

wolna Argentyna, w którym to państwie obok zwykłych sądów karnych funkcjonują też karno-śledcze, zajmujące się dawaniem pozwoleń na zastosowanie aresztu oraz kontrolą poczynań organów prowadzących śledztwo.

Zauważymy spore różnice, jeśli chodzi o liczebność latynoamerykańskich sądów najwyższych. Na jednym biegunie znajduje się Paragwaj, gdzie uznano, że trzysobowy skład jest wystarczający, a na drugim Meksyk, w którym w skład najważniejszego z sądów wchodzi dwudziestu jeden członków. Dla porównania w Brazylii najważniejszy organ sądowiczy liczy 11 członków, a w Chile 13.

Większe liczebnie sądy najwyższe mogą być podzielone na części. Tak jest np. w Meksyku, gdzie najważniejszy organ sądowiczy składa się z czterech izb: cywilnej, karnej, finansowej i ogólnej. Ta czwarta zajmuje się sprawami związanymi z różnymi gałęziami prawa. W przypadku sporów kompetencyjnych między izbami zwołuje się posiedzenia plenarne sądu, na których rozstrzyga się problem.

Członkowie sądów najwyższych muszą spełniać pewne warunki. Powinni być obywatelami danego państwa dysponującymi pełnią praw obywatelskich. Oprócz tego wymaga się, aby posiadali uprawnienia pozwalające im wykonywać zawód sędziowski. Często możliwość wykonywania profesji adwokackiej jest równoznaczna z upoważnieniem do wykonywania zawodu sędziego. Wreszcie czymś typowym jest wymóg praktyki w zawodzie prawniczym. Na przykład w Chile ewentualny sędzia Sądu Najwyższego, zanim dostąpi tego zaszczytu, musi wcześniej przez 15 lat pracować w wymiarze sprawiedliwości.

Jeżeli chodzi o limit wieku, to w Argentynie, Kostaryce, Dominikanie, Gwatemali, Hondurasie i Wenezueli sędziowie Sądu Najwyższego muszą mieć skończone 30 lat. W Panamie, Paragwaju, Salwadorze, Boliwii, Brazylii, Kolumbii, Ekwadorze i Meksyku ustalono, że właściwym wiekiem jest co najmniej 35 lat, w Chile 36, natomiast w Nikaragui i Urugwaju, że 40 lat lub więcej.

Kluczowym problemem, jak zawsze, gdy mowa o sądownictwie, jest zagadnienie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. W sporym stopniu jest ona pochodną rozwiązania kwestii czasu zasiadania na urzędzie. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że szczególnie istotne jest to na szczeblu sądów najwyższych. W ich przypadku, podobnie zresztą jak w odniesieniu do innych organów sądowiczych, kadencyjność zawsze rodzi podejrzenia co do tendencyjności podejmowanych orzeczeń, gdyż sędzia nie chce się narazić wpływowym osobom, mogącym mieć wpływ na jego

sytuację po tym, gdy będzie on musiał opuścić zajmowane stanowisko. Tym niemniej, zgodnie z ideologią państwa republikańskiego, w niektórych państwach ustala się nieprzekraczalne granice czasowe zasiadania w najważniejszym organie wymiaru sprawiedliwości. Trzeba zaznaczyć, że kadencje są dłuższe od tych, które obowiązują parlamentarzystów. Pięcioletnia kadencja w wenezuelskim Sądzie Najwyższym jest wyjątkowo krótka w porównaniu choćby z dziesięcioletnią panamską. Dożywotność, a raczej zasiadanie w sądzie do osiągnięcia emerytalnego wieku 65 lat lub co najmniej wykonywanie funkcji, „dopóki zachowanie jest właściwe”, rodzi domniemanie większej niezawisłości. Ten wariant realizowany jest w Argentynie, Chile, Peru i Brazylii oraz w Meksyku, przy czym w tym ostatnim państwie w latach 1934–1944 został wyparty przez kadencyjność. Przed rewolucją obowiązywał na Kubie. Natomiast w Kostaryce, Urugwaju i Kolumbii zdecydowanie dominuje zasada kadencyjności.

Trzeba sobie jednak zdawać sprawę z tego, że dożywotność, pomimo istnienia zapisów wzmacniających niezależność sędziów w postaci zakazu zmniejszania pensji należącej się sędziom najwyższego szczebla, nie jest nienaruszalna. Np. w Meksyku prezydent może wystąpić z wnioskiem o usunięcie ze stanowiska sędziego zasiadającego w dowolnym sądzie federalnym. Jeżeli ta propozycja zostanie zaakceptowana przez absolutną większość obu izb parlamentu, sędzia musi pożegnać się z posadą. Generalnie o usunięciu sędziego ze stanowiska może zdecydować organ sądowniczy wyższego szczebla.

Kandydaci na członków sądów najwyższych mogą być przedstawiani przez prezydentów do akceptacji jednoczęściowym parlamentom lub wyższym izbom. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z rozwiązaniem identycznym jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Sposób ten jest stosowany w Panamie, Meksyku, Argentynie i Brazylii. Zazwyczaj zgoda parlamentarzystów ma charakter czysto formalny.

Druga metoda ustalania składu najwyższego organu sądowniczego polega na tym, że wyższa izba legislatury przedstawia kandydatury, a niższa dokonuje wyboru. Takie rozwiązanie wybrano w Dominikanie, Boliwii, Nikaragui, Ekwadorze, Urugwaju i Wenezueli. Ten sposób wyznaczania członków sądów najwyższych jest szczególnie mocno ugruntowany w Ekwadorze, Urugwaju i Boliwii.

Trzeci wariant jest odwrotnością pierwszego. Oznacza to, że prezydent wyznacza kandydatów, a Kongres dokonuje spośród nich ostatecznego wyboru. W ten sposób postępuje się w Kolumbii i Peru, przy czym w tym drugim kraju mamy już do czynienia z niezwykle długą, jak na warunki latynoamerykańskie, praktyką w tym zakresie.

Czwarty model funkcjonuje w Chile. Tam sam Sąd Najwyższy przedstawia kandydatów prezydentowi, który podejmuje ostateczną decyzję. Wśród kandydatów powinni się znajdować przedstawiciele sądów apelacyjnych.

Ustawodawstwa szeregu krajów przewidują wraz z elekcją sędziów równoczesny wybór ich zastępców. Widzimy więc, że instytucja zastępców występuje w warunkach latynoamerykańskich w różnych gałęziach władzy.

Do typowych kompetencji ściśle wiążących się z charakterem organu stojącego na czele instytucji sądowniczych w państwach latynoskich można zaliczyć:

- a) rozpatrywanie zgodności ustaw z konstytucją;
- b) sądzenie wysokich urzędników;
- c) rozstrzyganie sporów między innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi a własnym państwem;
- d) decydowanie w sprawach dotyczących sporów związanych z interesem państwa;
- e) w państwach federalnych rozwiązywanie sporów pomiędzy federacją a stanami oraz między federacją a dystryktem federalnym;
- f) zajmowanie się skargami kasacyjnymi na wyroki sądów II instancji;
- g) rozpatrywanie próśb rządów innych państw o ekstradycję.

Jeżeli chodzi o badanie zgodności aktów prawnych z konstytucją, to w niektórych państwach jest to kompetencja przyznana tradycyjnym organom sądowiczym. Np. w Brazylii zajmuje się tym zagadnieniem Federalny Sąd Najwyższy oraz inne sądy. Postępowanie w ramach kontroli abstrakcyjnej w przedmiocie orzeczenia niezgodności jakiegoś zbioru przepisów z ustawą najwyższą może być zainicjowane przez takie podmioty, jak:

- 1) Prezydent Republiki;
- 2) Prezydium Senatu Federalnego;
- 3) Prezydium Izby Deputowanych;
- 4) prezydium stanowego zgromadzenia ustawodawczego;



- 5) gubernator stanu;
- 6) Prokurator Generalny Republiki;
- 7) Federalna Rada Związku Adwokatów Brazylii;
- 8) partia polityczna obecna w Kongresie Narodowym;
- 9) konfederacja związkowa lub organizacja zawodowa obejmująca zasięgiem działania cały kraj.

Orzeczenie o braku zgodności z konstytucją aktu prawnego jest wiążące dla wszystkich organów państwowych.

Z kolei z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z konstytucją innych aktów prawnych mogą wystąpić:

- 1) Prezydent Republiki;
- 2) Prezydium Senatu Federalnego;
- 3) Prezydium Izby Deputowanych;
- 4) Prokurator Generalny Republiki.

Również w tym przypadku orzeczenia najwyższej instancji sądowniczej mają walor *erga omnes*. Dzięki temu ma wzrosnąć znaczenie ustawy zasadniczej i poszanowanie prawa.

W Brazylii w przypadkach konkretnych sporów toczących się przed sądami każda ze stron może wystąpić do zajmującego się rozstrzygnięciem sądu o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego, kluczowego w danym przypadku. Po zawieszeniu postępowania sędziowie *in pleno* lub w innym składzie rozstrzygają zarzut i ewentualnie, gdy stwierdzą niekonstytucyjność, w danej sprawie nie stosują zaskarżonego aktu prawnego. Jeśli sprzeczność z ustawą zasadniczą zostanie zauważona przez Federalny Sąd Najwyższy, wówczas Senat może zadecydować o częściowym lub całościowym niestosowaniu wadliwego aktu prawnego.

Podobne rozwiązania jak w Brazylii odnajdziemy w Dominikanie i Meksyku. Również w Argentynie kontrola konstytucyjności również należy do sądów. Charakteryzuje się ona tym, że dosyć wiernie odtwarza model funkcjonujący w Stanach Zjednoczonych. W Salwadorze i Wenezueli też nie odnajdziemy wyspecjalizowanych organów „quasi-sądowych”, zajmujących się stanem na straży spójności systemu prawnego. W tych dwóch państwach sądy niższej instancji nie są zmuszone do kierowania się przepisem, jeśli uznają, że jest on sprzeczny z ustawą zasadniczą. Jednak nie dysponują kompetencją upoważniającą je do stwierdzenia niezgodności, skutkującego *erga omnes*. To mogą uczynić jedynie wenezuelski lub

salwadorski sądy najwyższe. W Kolumbii, Boliwii, Ekwadorze, Gwatemali i Peru w podobnych przypadkach zamiast nich mogą wiążące wszystkich stanowisko zająć trybunały konstytucyjne.

Oprócz uprawnień typowo sądowniczych sądy najwyższe dysponują również kompetencjami innego rodzaju. Mianowicie mają prawo inicjatywy ustawodawczej w materiałach dotyczących ustroju wymiaru sprawiedliwości i postępowania sądowego. Następnie przedstawiciele najważniejszego sądu w państwie biorą udział w obradach parlamentu, gdy omawiany jest zrodzony w środowisku sędziowskim projekt ustawy, z tym że nie biorą udziału w głosowaniach. Prawo nakazuje obecność przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości na posiedzeniach kongresów poświęconych oskarżaniu o łamanie konstytucji osób sprawujących ważne urzędy państwowe.

Sądy najwyższe sprawują kontrolę nad sądami i sędziami niższego szczebla w takim zakresie, na jaki pozwala prawo oraz interpretacja zasady niezawisłości sądów. Jest czymś powszechnym, że najwyższym organom sądowniczym przyznaje się kompetencje przysługujące w Europie ministrom sprawiedliwości. Taka sytuacja oznacza zwiększenie autonomii wymiaru sprawiedliwości i pełniejszą realizację zasady podziału władz.

Często zdarza się, że nominacje dotyczące sędziów zasiadających na niższych szczeblach judykatury znajdują się w rękach członków sądów najwyższych. Tak dzieje się w Meksyku, Kolumbii, Chile, Peru, Wenezueli, Boliwii, Urugwaju, Gwatemali, Nikaragui, Hondurasie, Panamie i Kostaryce. W innych państwach sądy najwyższe typują kandydatów na sędziów, a zatwierdzają ich prezydenci.

Sędziowie orzekający w niższych instancjach mogą być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej i w efekcie wykluczeni z korporacji sędziowskiej. Tego typu wypadki nie zdarzają się jednak często.

W latynoamerykańskim sądownictwie oprócz sędziów zawodowych sprawiedliwość wymierzają także ludzie nie posiadający wykształcenia prawniczego. Ów udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jest istotnym fragmentem euroamerykańskiej tradycji prawnej. Czymś typowym jest w niej przekonanie, że zdrowy rozsądek ludu może być cennym uzupełnieniem fachowej wiedzy i doświadczenia sędziów zawodowych. W zależności od przyjętego w danym kraju modelu trakcie procesu ławnicy zasiadają gdzie indziej niż sędzia prowadzący rozprawę lub zajmują miejsca obok niego.

Pierwszy model, typowy dla krajów anglosaskich, odnajdziemy np. w Argentynie, przysięgli biorą udział w rozpatrywaniu wszystkich spraw karnych poza tymi, które są zastrzeżone dla Izby Deputowanych. Ławnicy decydują o winie, a ewentualną karę orzeka sędzia zawodowy.

Na Kubie sędziowie nieprofesjonalni biorą udział w postępowaniu sądowym na równych prawach z sędziami zawodowymi, wspólnie rozstrzygając o karze i winie, co w teorii oznacza pełniejszą niż w Argentynie realizację zasady kolegialności. W szczególny sposób społeczny wymiar sprawiedliwości przejawia się dzięki istnieniu Najwyższego Trybunału Ludowego, składającego się wyłącznie z sędziów niezawodowych.

## 2. Sądy wyborcze

W Ameryce Łacińskiej istnieje specjalne sądownictwo wyborcze, weryfikujące poczynania administracji w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów. W Gwatemali, Ekwadorze, Peru, Argentynie, Chile i Brazylii organy tego typu zakorzeniły się już w systemie władzy państwowej. Typowa struktura tych instytucji jest dwuszczeblowa. Sądy najwyższe do spraw wyborów działają na szczeblu ogólnokrajowym, a na poziomie podstawowym funkcjonują stałe rady, organizujące i przeprowadzające elekcje. Członkowie rad wyborczych są wyznaczani przez ogólnokrajowe sądy wyborcze.

W Brazylii powołano do życia Najwyższy Trybunał Wyborczy. Składa się on z trzech sędziów Najwyższego Sądu Federalnego i dwóch sędziów Wyższego Sądu Sprawiedliwości, wybieranych przez zgromadzenie sędziów. Z kolei trybunały regionalne działają w poszczególnych stanach. Na najniższym szczeblu umieszczono sędziów wyborczych i rady wyborcze. Zajmują się one m.in. sprawami związanymi z wpisywaniem do rejestru i wykreślaniem z niego partii politycznych oraz procesem wyłaniania kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta republiki.

Na podstawie art. 9 Konstytucji Kostaryki funkcjonuje Najwyższy Trybunał ds. Wyborów, posiadający status i niezależność przysługujące innym organom władzy państwowej. Do wyłącznej właściwości Trybunału należą sprawy dotyczące organizacji, przeprowadzania i nadzorowania czynności wyborczych. W związku z tym omawiany organ wyznacza datę wyborów ogólnokrajowych. Poza

tym mianuje członków komisji (*juntas*) wyborczych. Interpretuje w formie wykładni powszechnie obowiązującej przepisy konstytucyjne i ustawowe dotyczące się materii wyborczych. Dokonuje ostatecznego obliczenia głosów oddanych w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i municypalnych.

Chilijski Trybunał ds. Oceny Wyborów (*Tribunal calificador de Elecciones*) składa się z pięciu członków. Trzech z nich to aktualni lub byli sędziowie Sądu Najwyższego, jeden to adwokat również desygnowany przez SN, a piąty członek Trybunału jest byłym przewodniczącym którejs z izb parlamentu. Każdy z nich sprawuje swoją funkcję przez cztery lata. Trybunał w swojej działalności jest niezależny, w tym również od Sądu Najwyższego.

W Ekwadorze Sąd Najwyższy do spraw Wyborów składa się z 6 członków. Dwóch reprezentuje Kongres, dwóch – prezydenta, a kolejnych dwóch – Sąd Najwyższy. W prowincjach działają prowincjonalne sądy wyborcze, których skład osobowy jest ustalany przez organ wyborczy wyższego szczebla. Z kolei sądy prowincjonalne nominują członków powiatowych komisji wyborczych. Podobnie jest w Boliwii, gdzie funkcjonuje Narodowy Sąd Wyborczy, a na niższym szczeblu departamentalne sądy wyborcze.

W Argentynie większy wpływ na obsadę najważniejszego organu zajmującego się wyborami ma prezydent. Wpływ ten wyraża się w tym, że głowa państwa za zgodą Senatu nominuje członków wyborczego sądu najwyższego.

W Haiti działające w każdym departamencie zgromadzenie typuje trzech kandydatów na członków Stałej Rady Wyborczej. Ostatecznego wyboru dokonują: prezydent, Zgromadzenie Narodowe i Sąd Kasacyjny. Każdy z tych organów wyznacza trzy osoby, co oznacza, iż Stała Rada Wyborcza liczy dziewięciu członków.

W Republice Dominikańskiej w zdecydowanie prostszy sposób ustala się skład Centralnej Komisji Wyborczej. Mianowicie jej przewodniczącego i członków w suwerenny sposób wybiera wyższa izba parlamentu.

Kompetencje sądownictwa wyborczego rozciągają się na następujące zagadnienia:

- 1) kontrola sporządzania rejestrów wyborców i kandydatów;
- 2) ustalanie liczby i wielkości okręgów wyborczych;
- 3) ustalenie daty wyborów;

- 4) wyznaczenie przedziału czasu, w którym mogą się rejestrować kandydaci;
- 5) decydowanie o sposobie głosowania;
- 6) liczenie głosów;
- 7) zatwierdzanie wyników głosowania;
- 8) wręczanie mandatów osobom wybranym;
- 9) rejestracja stronnictw politycznych (np. w Brazylii);
- 10) przeprowadzanie postępowania we wszystkich sprawach związanych z wyborami i rejestracją partii politycznych.

Zwolennicy istnienia tego rodzaju specjalnego sądownictwa twierdzą, że pomagają ono w utrwalaniu demokracji i umacnianiu zaufania ludności do struktur państwowych. Są zdania, że w Latynoameryce, gdzie często można się było spotkać z oskarżeniami o fałszowanie wyników wyborów, takie instytucjonalne zabezpieczenia powinny zmniejszyć prawdopodobieństwo masowego kwestionowania legitymacji osób oficjalnie ogłaszanych zwycięzcami w wyborach.

Oprócz sądów wyborczych napotkamy w Latynoameryce również inne wyspecjalizowane organy sądownicze. Dla przykładu w Brazylii są nimi sądy wojskowe i sądy pracy.

W państwach federalnych mogą funkcjonować sądy stanowe. Trzeba jednak zaznaczyć, że ich znaczenie jest niewielkie, gdyż są zdecydowanie zdominowane przez sądownictwo federalne.

### **3. Trybunały konstytucyjne**

Najwyraźniejszym przejawem eurolatynoamerykańskiej skłonności do dywersyfikacji władzy sądowniczej jest powstanie trybunałów konstytucyjnych.

W państwach latynoamerykańskich, podobnie jak w Europie, pojawiły się wyspecjalizowane trybunały konstytucyjne jako organy, mające badać zgodność aktów prawnych niższego rzędu z konstytucją. Z centrum Europy rozprzestrzeniły się one w różnych kierunkach, w tym również poprzez Hiszpanię w stronę zaoceanicznego Zachodu, gdzie organy tego typu zostały ustanowione w Brazylii, Argentynie, Peru, Chile i Kostaryce. Na przykładzie tej ostatniej przedstawimy latynoamerykańskie sądownictwo konstytucyjne.

W Kostaryce Trybunał Konstytucyjny zaczął działać później niż w Polsce, bo w 1989 r. W kostarykańskim wariantcie Trybunał został

włączony do struktury Sądu Najwyższego obok trzech działających w nim dotychczas izb. Podczas gdy te izby składają się z pięciu sędziów, nowy członek Sądu liczy siedmiu arbitrów. Wybierani są oni przez Zgromadzenie Narodowe większością 2/3 wszystkich posłów. Kadencja sędziego Trybunału wynosi 8 lat.

Może nim zostać obywatel Kostaryki będący nim od urodzenia lub naturalizowany. W tym drugim przypadku trzeba spełnić wymóg w postaci co najmniej dziesięcioletniego przebywania na terytorium państwa. Kandydat na sędziego musi posiadać prawa polityczne, być człowiekiem świeckim, mieć więcej niż 35 lat, posiadać zdobyte w Kostaryce lub w niej uznane uprawnienia adwokackie, wykonywać w tym państwie przez 10 lat zawód adwokata lub przez 5 lat sędziego.

Orzeczenia Trybunału są ważne, jeśli zostały uchwalone przez co najmniej czterech sędziów. Mogą one mieć charakter uprzedni i dotyczyć postulowania: nowelizacji ustawy zasadniczej, ratyfikacji umowy międzynarodowej, zmiany umowy międzynarodowej lub modyfikacji ustawy. O prewencyjnym działaniu Trybunału możemy mówić także wówczas, gdy prezydent uważa, że przegłosowana przez Kongres ustawa jest niekonstytucyjna, a parlament nie podziela jego stanowiska. Spór jest rozstrzygany przez Trybunał.

Organ ten wszczyna postępowanie również wtedy, gdy problem zgodności jakiegoś aktu prawnego z konstytucją jest podnoszony przez co najmniej 10 deputowanych, Najwyższy Sąd Sprawiedliwości, Najwyższy Trybunał Wyborczy, Republikański Urząd Kontroli, jak również, w przypadku naruszenia praw obywatelskich, przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W odniesieniu do wniosków formułowanych przez inne podmioty Trybunał Konstytucyjny zajmuje się sprawą, jeśli uzna to za stosowne.

Osobny tryb postępowania dotyczy sędziów. Nie mogą oni sami negocjować zgodności jakiejś normy z konstytucją, lecz w przypadku wątpliwości mogą zwrócić się do Trybunału, który orzeknie o konstytucyjności wzbudzającego kontrowersje przepisu. W przypadku, gdy sprawa dotyczy odwołania wynikającego z naruszenia prawa do sądu lub obrony, konsultacja prawna sędziego z Trybunałem jest obligatoryjna.

Gdy powstaną zastrzeżenia związane z działalnością instytucji władzy publicznej, istnieje możliwość uruchomienia procedury skargi konstytucyjnej, której trafność zostanie rozstrzygnięta przez Trybunał. Może ona dotyczyć zmian w ustawodawstwie dokonanych z naruszeniem przewidzianego trybu, ratyfikacji traktatów międzynarodowych lub

konstytucyjności treści w nich zawartych, jak również błędów popełnionych przez organy administracyjne lub ich bezczynności. Skargę wnoszą osoby, które uważają, że w trakcie postępowania sądowego lub administracyjnego naruszono ich interesy wraz z konstytucją. W trybie skargi mogą zwracać się do Trybunału także organy państwowe, a mianowicie: Kontroler Generalny Republiki, Prokurator Generalny Republiki, Generalny Inspektor Skarbowy i obrońca Mieszkańców (*Ombudsman*).

Trybunał może też podjąć działanie w obronie podstawowych praw człowieka wówczas, gdy są one umieszczone w konstytucji lub zostały zapisane w obowiązujących na terenie kraju umowach międzynarodowych. Tego typu sprawy mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi.

Podobnie jak na Starym Kontynencie, wystąpiły problemy z zaklasyfikowaniem trybunałów konstytucyjnych jako instytucji nowego typu, niekoniecznie mieszczących się w monteskiuszowski schemacie. W Kostaryce, Kolumbii i Boliwii uznano, że jednak więcej je łączy niż dzieli z tradycyjnymi organami sądowniczymi, w związku z czym trybunały zostały umieszczone wewnątrz istniejących struktur. Z kolei w Ekwadorze, Gwatemali i Peru zwyciężyło przekonanie o przewadze cech odrębnych, w związku z czym umiejscowiono trybunały poza systemem władzy sądowniczej.

W porównaniu z rozwiązaniami europejskimi trybunały latynoamerykańskie mają słabszą pozycję. Bierze się to stąd, że jeśli nawet w jakimś państwie latynoskim stworzono instytucję tego typu, to nie ma ona wyłączności na badanie zgodności prawa z konstytucją. Stan taki można wytłumaczyć ugruntowaną pozycją tradycyjnych sądów, co powoduje trudności w ostatecznym, nieodwołalnym przekazywaniu innym organom kompetencji tradycyjnie sądom przysługującym.

#### **4. Pozycja władzy sądowniczej w Latynoameryce**

Gdy porównamy latynoski wymiar sprawiedliwości z jego odpowiednikami w zdecydowanej większości innych państw tzw. Trzeciego Świata pod względem przestrzegania tzw. praw człowieka i „standardów”, to stwierdzimy, że w Iberoameryce sytuacja jest lepsza. W odniesieniu do niej można mówić, choć często z zastrzeżeniami, o pewnym porządku prawnym. Świadczy o tym dobitnie to, że byli wysocy

urzędnicy państwowi, łącznie z eksprezydentami, nie mogą być pewni, że nie poniosą odpowiedzialności sądowej za popełnione zbrodnie.

Przyczyny dosyć mocnej pozycji latynoskiego wymiaru sprawiedliwości należy szukać w przeszłości. Judykatura w porównaniu z innymi władzami latynoamerykańskimi zmieniła się na przestrzeni wieków w mniejszym stopniu, podlegała najmniejszym wstrząsom i jest najbardziej związana z polityczną przeszłością, również kolonialną, Ameryki Romańskiej. Niezmiennie w tej części świata wydziały prawa są najważniejsze na uniwersytetach, a stopień doktora nauk prawnych oznacza osiągnięcie poważnej pozycji społecznej i członkostwo w elicie społeczno-politycznej. Spora część owej elity znajduje miejsce pracy w sądownictwie, charakteryzującym się większą stabilnością niż inne segmenty władzy.

Warto pamiętać, że po uzyskaniu niepodległości dyktatorzy z większą atencją traktowali wymiar sprawiedliwości niż kongresy. Te drugie, opanowane przez popleczników prezydentów, były powolnymi narzędziami w rękach silnych przywódców, maszynami do głosowania, mającymi pokazać tzw. międzynarodowej opinii publicznej, że w jakimś stopniu przestrzegane są standardy demokratyczne, dopuszczające zdominowanie parlamentu przez jedno stronnictwo. Inaczej zazwyczaj było w mniej upolitycznionym sądownictwie, niepodatnym na związane z kadencyjnością zjawiska koniunkturalizmu i stronnictwość. Nie należą do rzadkości formułowane w różnych państwach i różnych okresach opinie o przyzwoitości i nieprzekupności sędziów. Sądy, obsadzone przeważnie przez ludzi wywodzących się z dobrych rodzin i w sporym stopniu uniezależnione od zmiennych koniunktur politycznych, były traktowane jak instytucje nie zagrażające bezpośrednio politykowi dzierżącemu stery nawy państwowej, ale mogące uzasadnić jego władzę, a przynajmniej jej nie kwestionować, co ma swą wymowę na całej Zachodniej Półkuli. Z tego powodu np. w ważnym państwie latynoamerykańskim, jakim jest Meksyk, w okresie dominacji Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej sądy były traktowane przez prezydenta i jego ludzi inaczej niż pozostałe organy. Badacz meksykańskiego systemu politycznego Pablo González Casanova zauważył, że: „Najwyższy Sąd Sprawiedliwości zachowuje pewną niezależność w stosunku do władzy wykonawczej i jest czynnikiem powściągającym poczynania Prezydenta Republiki i jego współpracowników”.

Większa niż w przypadku innych władz ciągłość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości powoduje, że wolności



osobiste, strzeżone przez sędziów, na przestrzeni historii latynoamerykańskiej były realizowane w większym stopniu niż narażone na wiele zamachów wolności polityczne. Owa ciągłość skutkuje tym, iż miejsce latynoamerykańskich sądów w systemie organów władzy publicznej jest dzisiaj, przeciętnie rzecz biorąc, bardziej znaczące niż po uzyskaniu niepodległości. Wówczas „umocnionej pozycji ustrojowej parlamentu odpowiadała (...) zmniejszona rola władzy sądowniczej. Żadna z pierwszych dziewiętnastowiecznych ustaw zasadniczych państw Latynoameryki nie przyznała sądom prawa niestosowania, nawet w konkretnych sprawach, aktów parlamentu w razie stwierdzenia ich sprzeczności z konstytucją (...) Z czasem wprowadzono jednak niemal we wszystkich państwach kontynentu (...) sądową kontrolę konstytucyjności ustaw” (K. Complak). Trudno o bardziej znamienity przykład słabnięcia władzy prawodawczej i umacniania się sądowniczej, które to „kompatybilne” tendencje charakteryzują ewolucję ustrojową Iberoameryki (w przypadku Haiti owa zależność jest mniej widoczna).

Podstawowym problemem ustrojowym Latynoameryki (podobnie jak wielu innych państw świata, w tym również Polski) jest relacja i rywalizacja między władzą wykonawczą a ustawodawczą i dosyć częsta rozbieżność między zamierzonymi rozwiązaniami a praktyką ustrojową. W przypadku judykatury również występuje nieuchronny rozdział tego typu, gdyż teoretyczny model nigdy nie może w pełni i bez przeinaczeń objąć całości podlegającego mu obszaru („szara jest teoria, zielone drzewo życia”), ale różnica między *pays legal* a *pays réel* w sferze wymiaru sprawiedliwości jest znacznie mniej ewidentna niż gdzie indziej.

W Ameryce Romańskiej judykatura ma ugruntowaną pozycję i w sporym stopniu jest niezależna od innych części władzy państwowej. Dotyczy to przede wszystkim Argentyny, Brazylii, Meksyku, Chile, Kolumbii, Wenezueli oraz w nieco mniejszym stopniu Ekwadoru i Peru.

Uogólniając, możemy stwierdzić, że władza sądownicza w przeciętnym państwie romanoamerykańskim lepiej spełnia swoje konstytucyjne, tradycyjnie jej przypisane zadania niż legislatura czy egzekutywa. Skutek jest taki, że jest ona poddawana mniejszej krytyce, cieszy się lepszą opinią niż organy prawodawcze i wykonawcze.

## XVI

### Federalizm/ Unitaryzm

W przypadku państw latynoamerykańskich mamy do czynienia z rywalizacją dwóch zasad organizacji terytorialnej: federalizm ściera się z unitaryzmem. W jakimś stopniu jest to przeniesienie problemów iberyjskich w realia Nowego Świata, a z drugiej strony mamy do czynienia z odzwierciedleniem nowych zagadnień nowych państwowości, choć trzeba wiedzieć, że zjawisko federalizmu przy odrobinie wnikliwości odnajdziemy w Ameryce Łacińskiej jeszcze przed Kolumbem. Mianowicie niepodległe miasta Majów łączyły się w ligi, tworzące coś w rodzaju konfederacji. Z kolei to, co nazywa się nieraz imperium azteckim, było dosyć luźnym związkiem trzech miast: Tenochtitlanu, Texcoco i Tacuby.

Przechodząc do okresu postkolonialnego, zauważymy, iż Szymon Bolivar był co prawda sceptycznie nastawiony do systemu federalnego, ale często można spotkać się z opinią, że federalizm bardziej odpowiada kontynuowaniu kolonialnego dziedzictwa, ponieważ przed uzyskaniem niepodległości władze zawsze uznawały prawa poszczególnych prowincji. Ze szczególnym natężeniem to zjawisko występowało w Brazylii, która miała bardziej wiejsko-lokalny charakter, stołeczny ośrodek odgrywał w niej mniejszą rolę niż w koloniach hiszpańskich. Ale również w nich wicekrólowie nie mogli podporządkować sobie instytucji funkcjonujących w prowincjach, które podlegały bezpośrednio królowi. Konserwatywnie nastawieni politycy chcieli utrzymać silną pozycję władz lokalnych również po dekolonizacji. Tak myślał także sam Bolivar, ale jego polityczne plany poniosły fiasko, czego efektem jest dzisiejsza mapa polityczna Ameryki Łacińskiej. *Libertador* marzył o transkontynentalnej unii wszystkich Latynosów, ewentualnie w skromniejszej wersji o połączeniu byłych hiszpańskojęzycznych kolonii południowoamerykańskich w Stany Zjednoczone Południa, które następnie miały ulec rozszerzeniu na cały świat i w związku z tym planował Kongres w Panamie, czyli odpowiedniku helleńskiego Koryntu. W tejsze Panamie miał się znajdować centralny ośrodek Federacji, koordynujący harmonijną współpracę wszystkich postkolonialnych podmiotów politycznych. Z różnych względów koncepcja ta nie doczekała się realizacji, choć była popierana przez wielu myślicieli, np. Servando Teresę de Miera, który podkreślał

pożytki płynące z zachowania odziedziczonej po kolonizatorach jedności, stanowiącej wartość ochronną potężną wartość. Nie było potrzeby, jak w przypadku kolonii anglosaskich, tworzenia od dołu większej całości, która już istniała.

Okazało się, iż mimo że w pierwszej połowie XIX w. w latynoskiej polityce dominował federalizm, zwyciężyły tendencje odśrodkowe. Z tego samego powodu nie wytrzymały próby czasu mniejsze projekty federacyjne. Wymyślona przez Wyzwoliciciela Federacja czy Konfederacja Andyjska, mająca obejmować tereny dzisiejszej Wenezueli, Kolumbii, Panamy, Ekwadoru, Peru i Boliwii, właściwie w ogóle nie powstała. Jedynie przez krótki okres czasu funkcjonował związek federalny obejmujący Peru właściwe i Górne Peru, czyli Boliwię. Federacja Wielkiej Kolumbii, utworzona w 1819 r. na terytorium wicekrólestwa Nowej Granady przez Bolívara, który został jej prezydentem, rozpadła się w 1830 r., Konfederacja Boliwii i Peru w 1839 r., a Federacja Środkowoamerykańska (Gwatemala, Honduras, Salwador, Nikaragua, Kostaryka), w której prezydent był nadrzędny wobec pięciu szefów państw, w 1838 r. Późniejsze próby federalizacji południowej części Ameryki Północnej, w postaci Federacji Państw Ameryki Środkowej oraz Wielkiej Republiki Środkowoamerykańskiej, nie przyniosły powodzenia. Ta ostatnia powstała w 1895 r. z połączenia Hondurasu, Salwadoru i Nikaragui. Po dwóch latach dołączyły: Gwatemala i Kostaryka. Jednak następny rok przyniósł rozpad tej struktury, choć jeszcze przez pewien czas funkcjonował ponadpaństwowy Wspólny Trybunał. Współcześnie w szczątkowej formie środkowoamerykański federalizm istnieje w postaci mającej siedzibę w San Salvadorze Organizacji Państw Ameryki Centralnej, mającej bardzo luźny, niezobowiązujący państwa członkowskie do ściślejszej współpracy, charakter.

Podobnie zakończył się eksperyment federalizacji Chile. Jej początek miał miejsce w 1823 r., a w 1828 r. nowa konstytucja potwierdziła odejście od unitarności. Jednakże już po dwóch latach przywrócono *status quo ante*. Nieco dłużej tego typu eksperyment funkcjonował w „małej” Kolumbii, po podzieleniu się Wielkiej Kolumbii na Kolumbię, Wenezuelę i Ekwador. W 1853 r. ustawa zasadnicza Kolumbii „właściwej” sfederalizowała to państwo. Trend ten uległ pogłębieniu w uchwalonej po 10 latach następnej konstytucji, zmieniającej nazwę państwa na Stany Zjednoczone Kolumbii. W 1866 r. zapanował w państwie taki chaos, iż uznano, że należy powrócić do

formuły unitarnej, co też uczyniono. Przez pewien czas federacją była też Dominikana, podzielona na pięć stanów. Spośród tych wszystkich państw pewien ponowny ruch w stronę dezunitaryzacji państwa wykonano w latach 70. XX wieku w Chile, gdzie powołano do życia 13 regionów, zastrzegając się jednakowoż wyraźnie, że nie ma mowy o powrocie do federalizmu.

W I połowie XIX wieku, jak widać z przedstawionych przykładów, kwestia federalizmu była niezwykle istotnym, być może najważniejszym, problemem polityczno-ustrojowym Ameryki Łacińskiej. Państwowości latynoamerykańskie budowały się w sporym stopniu w odniesieniu właśnie do problemu unitarności bądź federacyjności. Dylemat ten jest porównywalny z zagadnieniem rozpraszającej, pluralizującej stanowości przeciwstawianej centralizującemu absolutyzmowi, co było kluczowym problemem w XVII-wiecznej Europie. Latynoskie problemy z formułą państwa stanowią, podobnie jak w wielu innych przypadkach, jakieś odbicie europejskich sporów.

Nie wszystkie próby tworzenia państw związkowych powiodły się, tym niemniej te federacje, które przetrwały, zaliczają się do najstarszych na świecie, choć ich federacyjność nie była po uzyskaniu niepodległości czymś oczywistym. W łonie kongresów konstytucyjnych toczył się zacięty bój między konserwatystami, którzy byli zwolennikami centralizacji, i optującymi za federalizacją liberałami. Na tych drugich niezwykle silnie oddziaływał przykład Stanów Zjednoczonych i w mniejszym stopniu Szwajcarii. Zasadnicza różnica między tymi dwoma państwami federalnymi a federacjami latynoskimi polega na tym, że zarówno Helweci, jak i Jankesi swoje organizacje państwowe tworzyli oddolnie. Najpierw konstytuowały się kantony czy stany, a dopiero potem ich łączenie dawało w efekcie większe struktury polityczne. W Latynoameryce na początku proklamowano niepodległość często całkiem sporych terytoriów, po czym ewentualnie próbowano je federalizować, co doprowadziło do innych jakościowo rezultatów niż w przypadku europejskiego czy północnoamerykańskiego wzorca.

Stany Zjednoczone Meksyku były proklamowane w 1824 r. Wówczas w ich skład wchodziło 19 stanów i 4 terytoria. Istotne jest to, że owe stany nie istniały jako jednostki terytorialne zamieszkiwane przez ludność świadomą swej odrębności przed stworzeniem państwa federalnego. Oznacza to, że konstytucja z 1824 r. nie potwierdzała istnienia stanów, ale je kreowała, co spowodowało reakcję w postaci silnych protestów konserwatywnych zwolenników ścisłej jedności

państwa. Z drugiej strony swoją odrębność od obywateli innych stanów podkreślała (i czyni to w dalszym ciągu) spora część indiańskiej ludności w Chiapas i na Yukatanie. Ostatecznie, po długiej walce federalistów z unitarystami, federacyjna struktura państwa meksykańskiego zwyciężyła w konstytucji z 1857 r. W Argentynie, po zaciętej walce zwolenników i przeciwników federacji, została ona ogłoszona w 1826 r. i potwierdzona w konstytucji z 1853 r. Oficjalna nazwa państwa: „Zjednoczone Prowincje La Platy”, została zastąpiona przez „Republikę Argentyńską”. Federacja brazylijska powstała wskutek rewolucji republikańskiej. Po jej zwycięstwie w 1889 r. nowa władza pierwszym swoim dekretem zmieniła strukturę państwa z unitarnej na federalną. Konstytucja z 1891 r. zmieniła oficjalną nazwę państwa na „Stany Zjednoczone Brazylii”, która to nazwa przetrwała ponad pół wieku. W konstytucji z 1967 r. przemianowuje się państwo na „Federacyjną Republikę Brazylii”. Określenie „Stany Zjednoczone” pojawia się też w Wenezueli w Konstytucji z 1936 r., ale również w tym przypadku zmieniono później nazwę państwa na „Republika Wenezueli”, a następnie na „Boliwariańską Republikę Wenezueli”. A zatem aktualnie jedynie w Meksyku federacyjność państwa znajduje odbicie w jego oficjalnej nazwie.

Wskutek niezrealizowania wielkiego planu Bolívara w Ameryce Łacińskiej mamy do czynienia z koegzystencją zasady unitarnej z federalną. Przeważnie jest tak, że większe państwa są federacjami, a mniejsze mają charakter unitarny. Aby potwierdzić tę tezę, przypomnimy, że latynoamerykańskie federacje, czyli: Meksyk, Wenezuela, Brazylia i Argentyna, zaliczają się do państw dużych zarówno pod względem obszaru, jak i ludności. Pozostałe, mniejsze organizmy państwowe są traktowane jako w naturalny sposób jednolite, ponieważ nie były wysuwane postulaty przekształcenia ich w federacje lub próby idące w tym kierunku dosyć szybko zakończyły się pamiętanym do dzisiaj niepowodzeniem, co potwierdza prawidłowość głosząca, iż wraz ze wzrostem wielkości państwa wzrasta tendencja do federalizacji.

Konstytucyjny podział na państwa formalnie federalne i formalnie jednolite nie oznacza, że w federacjach nie ma rysów unitarnych, a w państwach jednolitych nie ma cech federacyjnych. I tak Wenezuela jest traktowana przez niektórych obserwatorów jako federacja deklaratywna, w której przeważnie rządzą starający się trzymać wszystkie ważniejsze dźwignie władzy w swoim ręku dyktatorzy. W państwie tym władza federalna, dyktatorska lub nie, ma oprócz naturalnej, wynikającej

z nadrzędności, dodatkową konstytucyjną przewagę nad władzami stanowymi. Art. 161 konstytucji stanowi, że uprawnienia władzy centralnej obejmują oprócz kompetencji przyznanych jej *expressis verbis* również te, które jej przynależą „w związku z jej naturą lub właściwościami”. Antonio Colomer Viadel zauważa, że taki zapis oznacza brak wiary w federalizm. Brak prawnej kontroli konstytucyjności poczynań rządzących państwem stwarza im dodatkowe możliwości krępowania poczynań organów prowincjonalnych.

Z drugiej strony nietrudno dostrzec, że w Haiti, Dominikanie, Ekwadorze i Chile istnieją senaty, wyrażające interesy poszczególnych części składowych tych państw – prowincji. W trzech pierwszych spośród wymienionych krajów każda prowincja, bez względu na rozległość terytorialną i liczebność, jest reprezentowana w wyższej izbie legislatywy przez jednakową liczbę senatorów. (Podobnie było przed rewolucją na Kubie.) W Chile jest nieco inaczej, ponieważ tam umownie łączy się prowincje w grupy i ludność każdej z takich grup wybiera 5 senatorów. Widzimy więc, że w niektórych latynoamerykańskich państwach unitarnych koncepcja równego przedstawicielstwa poszczególnych części państwa w wyższej izbie parlamentu jest taka sama, jak w federacjach.

Federacje mogą składać się z prowincji/ stanów, terytoriów federalnych i dystryktów federalnych. Terytoria to te części państwa federalnego, które są rzadko zaludnione i w związku z tym nie posiadają potencjału ludnościowego wystarczającego dla przekształcenia ich w stany. W Wenezueli specjalne ustawy regulują pozycję prawną tamtejszych terytoriów. Zgodnie z tymi rozwiązaniami ludność zamieszkująca terytoria wybiera gubernatorów i siedmioosobowe rady.

W najstarszej z istniejących latynoskiej federacji, czyli Meksyku, od początku oprócz stanów były też terytoria. Aby pewien obszar kraju mógł zostać stanem, musi posiadać on pewne *quantum* ludności, powinno na nim mieszkać więcej niż 120 tysięcy obywateli, a poza tym trzeba przekonać Kongres, że dany obszar posiada „zasoby niezbędne do utrzymania egzystencji politycznej”. W związku z tym słabo zaludnione Quintana Roo, Dolna Kalifornia i Południowa Kalifornia długo były tylko terytoriami. Były one pozbawione własnych władz, w związku z czym funkcje władcze sprawowane były przez federalne organy prawodawcze, wykonawcze i sędownicze.

Dzisiaj, po zniknięciu terytoriów, Meksyk składa się ze stanów i Dystryktu Federalnego, obejmującego stolicę oraz sąsiednie gminy.

Gubernatora Dystryktu mianuje Prezydent. Podobnie jest w innych latynoskich federacjach.

W będących formalnie federacjami państwach federacyjność przejawia się w tym, że obok konstytucji ogólnopaństwowych istnieją dodatkowo ustawy zasadnicze na szczeblu stanów, powtarzające najważniejsze postanowienia konstytucji narodowych. Te drugie przenoszą część władzy z naczelnych organów państwowych na organy funkcjonujące w częściach składowych federacji, zwanych prowincjami (Argentyna) bądź stanami. Oznacza to, że obok podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską istnieje jeszcze podział na władzę ogólnopaństwową, czyli federalną, i władzę stanową względnie prowincjonalną. Na obu szczeblach istnieją organy z wszystkich trzech wyróżnionych przez barona Monteskiusza grup. (Specyficzny wyjątek stanowi meksykański stan Hidalgo, w którym oprócz trzech typowych władz wyróżnia się jeszcze czwartą – municypalną.) W ten sposób dialektycznie rozwiązuje się problem zbyt dużej geograficznej odległości ośrodka władzy od obywateli. Państwo jednocześnie jako całość jest duże na tyle, żeby mogło być silne, natomiast poprzez subpaństwa na tyle małe, aby nie przytłaczało sobą ludności.

Powstaje problem, w jaki sposób wyznaczyć zakresy działania organów działających na szczeblu państwa federalnego i jego terytorialnych części składowych. Jerzy Wojtyczek pisze, że uprawnienia przysługujące szczeblowi centralnemu lub prowincjonalnemu/ stanowemu można usystematyzować w postaci pięciu grup kompetencji:

- 1) kompetencje wyłączne federacji, które nie mogą być delegowane;
- 2) kompetencje własne władz federalnych, które mogą być przekazywane organom stanowym/prowincjonalnym;
- 3) kompetencje wspólne;
- 4) kompetencje równoległe, w których obrębie stany czy prowincje wypełniają treścią prawną ogólne normy prawne tworzone przez federację;
- 5) kompetencje wyłączne stanów/prowincji.

Federacyjność Argentyny, Meksyku, Wenezueli czy Brazylii polega teoretycznie przede wszystkim na tym, że organy działające w poszczególnych stanach czy prowincjach mają konstytucyjnie zagwarantowany pewien obszar działania wolny od ingerencji władz centralnych. Obszar ten obejmuje, przynajmniej teoretycznie, prawo do posiadania własnej konstytucji, prawo zmiany nazwy stanu i jego administracyjnego podziału, jak również możliwość rozporządzania

środkami finansowymi przydzielonymi przez władze federalne. W przypadku ewentualnych poprawek w ustawie zasadniczej, mogących zmieniać kompetencje władz stanowych, bierze się pod uwagę ich stanowisko. Mówiąc inaczej: proces zmiany konstytucji dokonuje się na dwóch szczeblach – centralnym i stanowym.

Z drugiej strony na najwyższym szczeblu prawnym zastrzega się szereg obszarów wyłącznie dla organów federalnych. Dla przykładu brazylijska konstytucja z 1988 r. taksatywnie wymienia materie, którymi nie powinny się zajmować władze stanowe: prawo – cywilne, handlowe, pracy, karne, procesowe, wyborcze, rolne, morskie, powietrzne, kosmiczne, następnie ekspropriacja, regulowanie wykorzystania zasobów wodnych, energetyka, środki informacji i telekomunikacji, radio, służba pocztowa, obrót pieniężny, handel zagraniczny i międzystanowy, ustanawianie wiodących kierunków w narodowej polityce transportowej, regulacja problemów związanych z kopalniami, złożami minerałów i ich wydobywaniem, organizacja władzy sądowniczej, prokuratury, obrony narodowej itp. Inne władze niż państwowe nie mają kompetencji do zajmowania się problemami plemion indiańskich, mniejszości narodowych, kwestiami dotyczącymi imigracji i emigracji. W drodze wyjątku ustawa może pozwolić władzom stanowym na wydawanie aktów dotyczących tychże zagadnień.

Z reguły wyłącznie władze federalne mają prawo utrzymywać kontakty z innymi państwami i uczestniczyć w organizacjach międzynarodowych. Jednak w 1994 r. po reformie konstytucyjnej doszło w Argentynie do poważnych zmian dotyczących miejsca prowincji w federacji. W rezultacie złamano regułę, obowiązującą w Amerykach od 1787 r., stanowiącą, że państwo, niezależnie od tego, czy jest scentralizowane czy federacyjne, ma monopol na prowadzenie polityki zagranicznej. Wbrew tej tradycji argentyński ustrojodawca przyznał prowincjom prawo do zawierania międzynarodowych traktatów. Oprócz tego przyznano władzom prowincjonalnym kompetencję wetowania umów międzynarodowych zawartych przez władze federalne. Wystarczy sprzeciw jednej prowincji, aby porozumienie międzypaństwowe nie weszło w życie. W ten sposób teoretycznie w znacznym stopniu zwiększono uprawnienia subpaństw, co na płaszczyźnie pozytywnoprawnej przekształciło Argentynę w coś w rodzaju pseudokonfederacji. Przyszłość pokaże, czy ewolucja ustroju politycznego pójdzie w tym kierunku.



Tylko władze federalne mogą deklarować wojnę i pokój, ogłaszać stan oblężenia, emitować pieniądź, utrzymywać służby pocztowe i linie lotnicze. Jedynie organy ogólnopaństwowe mogą pozwalać obcym wojskom na przemarsz lub tymczasowy pobyt na terytorium państwa. Do wyłącznej kompetencji władz federalnych należy organizowanie służb statystycznych, geograficznych, geologicznych i kartograficznych, instytucji zajmujących się gospodarowaniem zasobami wodnymi. Tylko władze państwowe ustalają dyrektywy rozwoju urbanistycznego. Wyłącznie one kontrolują i wykorzystują w celach pokojowych energię jądrową.

Istnieją pewne materie, które mogą podlegać regulacji prawnej pochodzącej zarówno ze strony państwa, jak i stanów. Zaliczają się do nich zagadnienia związane z podatkami, produkcją i konsumpcją, polowaniami, rybołówstwem, ochroną środowiska naturalnego, zachowaniem dziedzictwa historycznego, kulturowego i artystycznego, edukacją, procedurami sądowymi, ochroną dzieci i osób upośledzonych. W sprawach dotyczących tych zagadnień władze federalne wydają przepisy natury ogólnej, które są następnie konkretyzowane przez bardziej szczegółowe normy prawne autorstwa czynników stanowych. W przypadku braku praw federalnych regulujących jakąś kwestię legislatury stanowe mogą same ustanawiać reguły o charakterze bardziej generalnym. W przypadku pojawienia się odpowiednich przepisów stworzonych na szczeblu centralnym, zastępujące je dotychczas prawa stanowe przestają obowiązywać.

W Meksyku władze federalne na podstawie ogólnych przepisów konstytucji zagwarantowały sobie pierwszeństwo w szeregu ważnych dla społeczeństwa materii, takich jak: waluta, relacje międzynarodowe, cła i wojsko. Pod koniec XX wieku udało się „sfederalizować” bankowość, instytucje kredytowe, górnictwo oraz prawodawstwo dotyczące zagadnień pracowniczych i rolnictwa. Nie oznacza to bynajmniej, że jest to wyczerpujące wyliczenie. Jako ewidentne przykłady centralizacji możemy podać prawo karne, cywilne oraz procesowe, które (w przeciwieństwie do USA) jest jednakowe we wszystkich stanach.

Ogólny teoretyczny schemat podziału kompetencji między władze państwowe a stanowe/ prowincjonalne inaczej wygląda w Meksyku i Brazylii, a odrębnie w Wenezueli i Argentynie. W dwóch pierwszych państwach istnieje domniemanie kompetencji organów stanowych. Instytucje ogólnopaństwowe mają prawnie wyznaczony zakres kompetencji, którego nie powinny przekraczać. W Argentynie i

Wenezueli jest na odwrót – to organy działające na szczeblu prowincji mają się zajmować problemami dokładnie wyliczonymi w aktach prawnych, a pozostałe kwestie pozostają w gestii czynników federalnych.

Stany mają pewien udział w procesie ustawodawczym. Jest on możliwy dzięki temu, że przedstawiciele stanów zasiadają w wyższych izbach kongresów. W Meksyku i Wenezueli z każdego stanu czy prowincji wybiera się dwóch przedstawicieli do senatów, natomiast w Brazylii trzech. W Argentynie w przeszłości poszczególne prowincje nie były reprezentowane w wyższej izbie przez jednakową liczbę reprezentantów, ale po reformie przeprowadzonej w 1994 r. każda z nich wysłała do Senatu trzech przedstawicieli.

W przeciwieństwie do USA, gdzie mieszkańcy Waszyngtonu nie mają swoich reprezentantów w Senacie, latynoamerykańskie prawodawstwa w państwach federacyjnych przewidują zasiadanie w wyższych izbach parlamentarnych przedstawicieli miast stołecznych, jak również terytoriów federalnych, nie mających statusu prowincji czy stanu. Np. stolica Argentyny jest reprezentowana w Kongresie przez trzech przedstawicieli.

Senatorzy wybierani przez ludność stanu czy prowincji powinni reprezentować interesy swoich wyborców, lecz są członkami organu działającego na szczeblu federalnym, co zmusza ich do brania pod uwagę również zagadnień ogólnopaństwowych. Teoretycznie senaty powinny być „izbami legislacyjnymi prowincji” lub stanów, reprezentowanych przez jednakową liczbę przedstawicieli, co podkreśla znaczenie mniejszych części składowych państwa. Jednak pojawienie się wielkich partii ogólnonarodowych spowodowało, że one decydują, kto zasiądzie w obu izbach, i parlamentarzyści w związku z „żelazną dyscypliną wewnątrzpartyjną” przede wszystkim spełniają polecenia kierownictw swoich stronnictw, które często pozostają w sprzeczności z interesami reprezentowanych przez senatorów słabszych stanów czy prowincji. Taka sytuacja powoduje, że napotyka się na opinie, głoszące „dekadencję reprezentowania interesów prowincjonalnych w Senacie” (Antonio Colomer Viadel).

W stolicach poszczególnych stanów/ prowincji działają lokalne ciała ustawodawcze, których skład ustalany jest przez ludność w wyborach powszechnych. Np. w Brazylii wybory do stanowych legislatyw odbywają się co cztery lata. Owe parlamenty stanowe czy też prowincjonalne są jednoizbowe. Organy te uchwalają prawo

obowiązujące na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego. Prawo to nie może być sprzeczne z konstytucją i ustawodawstwem federalnym.

Stanowe organy prawodawcze działają w systemie sesyjnym. Oznacza to, że zbierają się raz lub dwa razy do roku. Pomiędzy sesjami mogą być zastępowane, podobnie jak to się zdarza na szczeblu centralnym, przez specjalną emanację. Tak jest w Meksyku, gdzie w stanach funkcjonują stałe komisje parlamentarne, składające się z 3 do 5 członków permanentnych i 2 do 3 zastępców członków.

Liczebność stanowych czy prowincjonalnych legislatyw jest wprost proporcjonalna do zaludnienia terytorium, objętego działaniem odpowiedniego organu. W Meksyku postanowiono, że stanowa legislatura powinna liczyć co najmniej 7 deputowanych – ma być ich tyłu w przypadku stanów zamieszkałych przez mniej niż 400 tysięcy ludzi. Gdy mieszkańców jest więcej niż 800 tysięcy, powinno ich reprezentować już 11 przedstawicieli. We wszystkich stanach obowiązuje niezwykle ważna w Meksyku zasada zakazu reelekcji. Po zakończeniu kadencji deputowani nie mogą ubiegać się o mandat. W kolejnej kadencji mają być zastąpieni przez kogoś innego.

Typowe kompetencje stanowych organów legislacyjnych w Meksyku to:

- 1) aprobowanie zmian w konstytucji państwa;
- 2) stwierdzanie ważności wyborów do Kongresu federalnego;
- 3) wnoszenie projektów ustaw do tegoż ciała;
- 4) zwracanie się do władz federalnych o interwencję w przypadku zamieszek lub rewolty;
- 5) określanie nieprzekraczalnej na danym terenie liczby wykonujących oficjalnie posługi duchowe księży;
- 6) wyrażanie zgody na budowanie na obszarze stanu przez władze ogólnopaństwowe fortów, koszar, magazynów i innych obiektów tego typu.

Legislatury stanowe czy prowincjonalne miewają pewne uprawnienia związane z reprezentantami odpowiednich subpaństw w parlamentach federalnych. Na przykład ciało prawodawcze argentyńskiej prowincji La Rioja może przekazywać senatorom z tej prowincji instrukcje co do głosowań związanych z tą prowincją. Jeśli stanowi prawodawcy uznają, że któryś z senatorów okazał się nielojalny, mogą wszcząć kroki w celu jego odwołania. Aby były one skuteczne, potrzebna jest większość 2/3 w sejmiku prowincjonalnym oraz zaakceptowanie decyzji o odwołaniu senatora przez ludność w referendum. Stosunek tego

rodzaju między czynnikami prowincjonalnymi a przedstawicielami prowincji w parlamencie federalnym nie jest czymś wyjątkowym, bo np. konstytucja argentyńskiej prowincji Córdoba również przewiduje udzielanie senatorom instrukcji.

Takie podejście do Senatu jest znacznie mniej popularne w Meksyku i Wenezueli. W tym drugim państwie nazywano często Senat „Zimną Izłą”, ponieważ miała ona utemperować, miarkować rozgorączkowany Kongres, natomiast nie przywiązuje się wagi do reprezentowania przez senatorów interesów prowincji, z których pochodzi.

Egzekutywy działające w prowincjach czy stanach są z zasady jednoczłonowe. Jako wyjątek od tej zasady możemy podać przykład z I połowy XIX wieku, kiedy to w meksykańskim stanie Meksyk władza wykonawcza dzieliła się na gubernatora i radę. Jednak czymś typowym są obdarzeni pełnią władzy wykonawczej na tym szczeblu gubernatorzy. Zgodnie z duchem federalizmu powinni być oni wybierani przez ludność. Jednak w Wenezueli do 1989 r. gubernatorzy byli nominowani przez prezydenta.

Aby móc zostać gubernatorem, należy spełniać pewne warunki. W Stanach Zjednoczonych Meksyku trzeba być nie tylko od urodzenia obywatelem państwa, ale również od przyjscia na świat obywatelem danego stanu. Poza tym trzeba w nim oficjalnie przebywać przez pięć poprzedzających elekcję lat.

Kadencja meksykańskiego gubernatora wynosi sześć lat i nie może być powtórzona. W Brazylii z kolei wybiera się gubernatora na pięć lat.

Gubernatorzy powinni się liczyć ze stanowymi bądź prowincjonalnymi zgromadzeniami prawodawczymi, które ustalają ogólne ramy administrowania oraz przegłosowują budżet. Czasem zgromadzenia te mogą usunąć gubernatora wymaganą większością ze stanowiska w przypadku konfliktu między władzami. Np. w Meksyku owa większość wynosi 2/3.

Z drugiej strony o gubernatorach nie zapominają władze federalne. Prezydenci oraz ministrowie spraw wewnętrznych często wzywają gubernatorów w celu wysłuchania ich osobistych sprawozdań z poczynionych przedsięwzięć. Poza tym gubernatorzy są zobowiązani do utrzymywania stałego kontaktu z dowódcami odpowiednich okręgów wojskowych.

Typowe kompetencje gubernatorów wyglądają następująco:

- 1) stanie na czele tzw. stanowego rządu;
- 2) opracowywanie budżetu, przygotowywanie projektów ustaw dotyczących wprowadzenia nowych podatków oraz bezpośrednio zarządzanie finansami stanu lub prowincji;
- 3) zapewnianie publikowania wykonywania ustaw oraz wyroków i orzeczeń sądów;
- 4) wydawanie rozporządzeń (postanowień);
- 5) dowodzenie siłami zbrojnymi (gwardie narodowe);
- 6) nominowanie urzędników;
- 7) wetowanie rozstrzygnięć stanowych ciał prawodawczych.

Urzednicy, pomagajacy jednoosobowym stanowym organom wykonawczym, są powoływani i odwoływani przez gubernatorów, podobnie jak ministrowie przez prezydentów. Odpowiednikami ministerstw są departamenty administracyjne funkcjonujące u boku gubernatorów. Nie ma ich dużo, w związku z czym mają szeroki zakres działalności. W typowej postaci są to departamenty: zarządzania, finansów, robót publicznych, sprawiedliwości czy oświecenia. Zdarza się, że w niektórych mniejszych prowincjach czy stanach gubernator ma do pomocy tylko jeden departament, dzielący się na wydziały.

Latynoskie federacje na dwa sposoby rozwiązały problem struktury sądownictwa. W Wenezueli i Argentynie, podobnie jak w większości federacji na świecie, istnieje jeden ogólnopaństwowy system organów wymierzających sprawiedliwość. Natomiast Meksyk i Brazylia wybrały model funkcjonujący w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Oznacza to, że w państwach tych istnieją dwie równoległe gałęzie sądownictwa – federalna i stanowa. Ustawodawstwo określa, jakie kategorie spraw są rozpatrywane przez sędziów federalnych, a jakie przez stanowych. Przeważnie sędziowie stanowi są wybierani przez stanowe kongresy, jak na Jukatanie, gdzie legislatura wyznacza na cztery lata trzech sędziów i tylu samo ich zastępców. W niektórych stanach wybór jest dokonywany spośród kandydatur zaproponowanych przez gubernatorów. Tak jest np. w meksykańskiej Sonorze, gdzie gubernator proponuje stanowemu kongresowi kandydatury pięciu sędziów i ośmiu ich zastępców na sześcioletnią kadencję. W meksykańskim stanie Coahuila zamiast nich swoje propozycje personalne przedstawiają gminy. W również meksykańskim stanie San Luis Potosí uprawnienia gmin w tym zakresie są jeszcze większe, ponieważ samodzielnie decydują one o składzie stanowego sądu.

Sędziowie orzekają na podstawie stanowionego, spisane go prawa. W razie sprzeczności między postanowieniami zawartymi w konstytucji lub ustawach stanowych a konstytucją federalną, obowiązując zasada prymatu tej ostatniej.

Pozycja latynoamerykańskich stanów w państwie, gdy porównamy ją ze statusem ich odpowiedników w USA, jest zdecydowanie słabsza. Wyraża się to w sposób ewidentny w tym, że w hierarchii aktów prawnych po konstytucji federalnej następują ustawy federalne, a dopiero później konstytucje i ustawy stanowe. Oznacza to, że legislatury stanowe są skrepowane nie tylko ogólnopństwową ustawą zasadniczą, lecz również tworzonymi na tym szczeblu ustawami zwykłymi. Dominacja władz centralnych jest oczywista dla każdego. Aby potwierdzić tę tezę, możemy podać wyrazisty przykład z Wenezueli. W państwie tym w każdej chwili granice międzystanowe mogą być zmienione bez konsultowania się z władzami odpowiednich stanów. W Argentynie władza organów stanowych w istotny sposób jest ograniczona przez zapis konstytucyjny, przewidujący możliwość interwencji władz centralnych „dla zachowania republikańskiej formy rządu lub odparcia interwencji zagranicznej”. Z kolei w Meksyku ustawa zasadnicza upoważnia Senat do mianowania, gdy „ustały władze konstytucyjne”, tymczasowego gubernatora. Natomiast wenezuelskie przepisy najwyższej rangi pozwalają przekazać prezydentowi „określone uprawnienia” związane z wyborami w stanach, co oznacza, że prezydent może zamiast mieszkańców stanów decydować o obsadzie kluczowych dla stanów organów. Dodatkowo głowa państwa na podstawie konstytucji może „zreorganizować stany zdominowane przez rebeliantów lub stany, w których rządy uczestniczą w rebelii”.

Władze federalne, podobnie jak w USA, mają konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość interwencji w teoretycznie zastrzeżonych dla organów stanowych materiach wówczas, gdy jest to potrzebne z uwagi na pilny i ważny interes ogólnopństwowy, odsuwający na drugi plan zasadę niemieszania się władz centralnych do spraw stanowych. Przyczyny interwencji federalnej są wyliczone w ustawie zasadniczej i jest ich dostatecznie dużo, aby zapewnić organom federalnym szerokie pole manewru. Dla przykładu podamy powody ingerencji organów centralnych w materię stanową, wymienione w najważniejszym akcie prawnym Brazylii:

- 1) potrzeba utrzymania integralności terytorialnej państwa;
- 2) konieczność odparcia agresji;

- 3) szerząca się w stanie anarchia;
- 4) pragnienie umożliwienia nieskrępowanego funkcjonowania organów stanowych;
- 5) trudności w egzekwowaniu wyroków sądowych;
- 6) niezbędność reorganizacji finansów stanowych;
- 7) zagrożenie dla ustroju republikańskiego;
- 8) skrepowanie swobodnej realizacji wolności municypalnych;
- 9) możliwość ponownego wyboru tych samych osób na ważne urzędy stanowe.

Katalog ten znajduje się w brazylijskich ustawach zasadniczych już od 1891 r., a więc możemy mówić o pewnych tradycyjnych ramach prawnych, w których odbywa się gra polityczna między władzami federalnymi a stanowymi. W zależności od charakteru reżimu możliwości ograniczania kompetencji władz stanowych są wykorzystywane w różnym stopniu. Szczególnie nasilenie restrykcyjną względem praw stanowych aktywność władz federalnych osiągnęła za rządów Getulio Vargasa. W 1930 r. ów prezydent zarządził obowiązującą we wszystkich stanach interwencję generalną, która bez chwili przerwy trwała do 1946 r.

Oprócz Brazylii, również w Meksyku i Argentynie konstytucje przewidują ingerencje władz federalnych w prerogatywy stanowe, gdy zagrożona jest republikańskość, istnieje ryzyko agresji itp. W tym drugim państwie władze federalne uciekały się do tego typu działań również pod rządami konstytucji z 1853 r., mimo że nie przewidywała ona takiej możliwości.

Należy jeszcze dodać, że w Brazylii sama wola prezydenta nie wystarcza, aby uznać, że w którymś ze stanów zaistniała sytuacja, umożliwiająca podjęcie działań nadzwyczajnych. Opinię głowy państwa musi podzielić Sąd Najwyższy lub Kongres. W przypadku, gdy w grę wchodzi reorganizacja stanowych finansów lub obrona naczelnych zasad konstytucyjnych, jedynie Kongres jest władny dać zgodę prezydentowi na podjęcie odpowiednich działań. Dla porównania w Meksyku prezydentowi dla podjęcia ingerencji w prerogatywy stanowe niezbędna jest akceptacja Senatu lub, w przypadku gdy sytuacja ma miejsce w okresie przerwy międzysesyjnej, Komisji Permanentnej. W Argentynie od 1994 r. wymagana jest zgoda Kongresu na podjęcie interwencji prezydenckiej w sprawy prowincji. Brak akceptacji parlamentu nie może być wetowany przez głowę państwa, co nadaje mu charakter ostateczny.

Interwencje federalne to instrument w rękach władz centralnych, który w przeszłości odegrał sporą rolę w procesie integracji młodych państw, narażonych na oddziaływanie tendencji odśrodkowych. Np. dzięki nim stan Chiapas pozostał w granicach Meksyku. Z kolei w Brazylii do 1937 r. duże i ludne stany miały duże możliwości nacisku na głowę państwa z racji swojego potencjału i posiadania własnych sił zbrojnych. Zmieniło to się dzięki prezydenturze Getulio Vargasa, który pokonał opozycję w wielkich stanach dzięki swoim *intendentes*, urzędującym w Rio Grande do Sul czy w São Paulo w zastępstwie konstytucyjnych organów stanowych. Po spacyfikowaniu opozycji Vargas rozwiązał armie stanowe i tak już pozostało. Po 1946 r. w stanach przestały występować tendencje autorytarne i skłonności do prowadzenia własnej polityki, co zlikwidowało przejściowo konieczność interwencji na szerszą skalę.

Jednak pod koniec XX wieku galopująca inflacja i olbrzymie deficyty budżetowe stanów spowodowały „rozpad starego federalizmu”. Interwencja organów federalnych stała się stałym zjawiskiem, pogłębiając zjawisko braku autonomii finansowej, ekonomicznej i politycznej stanów. Okazało się, że autonomia nie była zakorzeniona w tradycji, została „sztucznie stworzona przez republikę” (Paulo Bonavides). W Brazylii rozlegają się głosy domagające się, aby prawnicy dostosowali stary, statyczny federalizm liberalny do wymogów nowoczesnego państwa, znacznie aktywniejszego w rozmaitych sferach.

Niektórzy badacze (np. A.G. Orłow) posuwają się do stwierdzenia, że „latynoamerykańskie stany są na płaszczyźnie finansowo-ekonomicznej i politycznej całkowicie zależne od władz centralnych”. Owe władze kontrolują zarówno przychody, jak i wydatki stanów. Mogą w każdej chwili zmniejszyć subwencje przyznawane stanom przez rząd, co jest niezwykle skutecznym instrumentem nacisku. W Meksyku rząd federalny sprawdza, czy w stanach przestrzegane są „demokratyczne standardy” oraz czy miejscowe władze wykonują konstytucję oraz ustawy. W Wenezueli władza federalna może na terytorium stanu ograniczyć lub zawiesić gwarancje konstytucyjne. Tego rodzaju instrumenty prawne (oraz rozległe możliwości polityczne) przyznane władzom szczebla ogólnopaństwowego są wykorzystywane po to, aby umocnić przewagę centrum. Interwencja federalna w sprawy stanów czy prowincji jest zalegalizowana konstytucyjnie i często stosowana.



Istotne jest to, że znajduje ona akceptację w szerokich kręgach społeczeństwa. Podzielają one stanowisko zajęte jeszcze w dwudziestych latach XIX w. przez Diego Portalesa – jednego z dogłębnych analityków latynoamerykańskiej rzeczywistości. Stwierdził on, iż w republice powinna być „silna, scentralizowana władza, której przedstawiciele powinni być sztandarowymi przykładami cnót i patriotyzmu oraz własnym przykładem prowadzić swoich współobywateli po drodze cnoty i porządku. I dopiero kiedy cały naród stanie się w wysokim stopniu moralnym, nastanie czas rządu w pełnym tego słowa znaczeniu liberalnego, swobodnego, dążącego do ideału, rządu otwartego dla wszystkich członków społeczeństwa”. Wniosek jest taki, że państwo, a szczególnie wykazujące się większym stopniem komplikacji państwo federalne, może funkcjonować bez ewidentnego, codziennego narzucania swojej woli przez rządzących od momentu osiągnięcia przez rządzonych takiego stopnia rozwoju, który pozwoli im na zrozumienie podstawowych mechanizmów funkcjonowania struktur władzy zarówno na szczeblu stanu czy prowincji, jak i na poziomie ogólnopaństwowym. Wiele wskazuje na to, iż mieszkańcy Ameryki Łacińskiej muszą jeszcze co nieco dojrzeć w duchu obywatelskim, aby móc czynnie włączyć się w życie publiczne i w ten sposób nadać nową dynamikę drżącym strukturom federalnym.

Dlatego też w sporym stopniu federacje Ameryki Łacińskiej są wciąż papierowe. Chcemy przez to powiedzieć, że po pierwsze nie wszystkie zapisane przepisy funkcjonują zawsze w całej rozciągłości, a po drugie federalizm nie jest rysem dominującym w państwach, gdzie jest zadekretowany, nie funkcjonuje w szerszym zakresie w świadomości społecznej, nie ma silnych grup nacisku domagających się jego pogłębienia i poszerzenia. W związku z tym stwierdza się, że latynoskie federacje to „unitarne państwa z pomocniczymi cechami federalnymi”. Sytuacja taka powoduje, że *de facto* pozycja polityczna argentyńskiej prowincji czy meksykańskiego stanu jest podobna do tej, którą posiada departament w Chile czy Peru. W latynoamerykańskich federacjach istnieją potężne dysproporcje pomiędzy ludnymi i bogatymi aglomeracjami stołecznymi a słabo zaludnionymi i zacofanymi peryferiami, nie mającymi sił potrzebnych do wyartykułowania i obrony swoich interesów. Nie bez powodu niegdysiejszy prezydent Meksyku Emilio Portes Gil powiedział, że meksykański federalizm jest „wielkim kłamstwem”. W historii Meksyku niejednokrotnie stwierdzano, że centralizacja nie wykazuje bynajmniej tendencji do zmniejszania się.

Aktualnie, gdy Meksyk wciąż jeszcze pluralizuje się, trudno jest jeszcze stwierdzić jednoznacznie, czy trend ów uległ odwróceniu.

Ostro sformułowaną opinię o pozorności latynoskiego federalizmu możemy ekstrapolować na inne latynoskie federacje. Pewien wyjątek stanowi Brazylia, gdzie na szczyblu stanów podejmuje się niezależne działania, powodujące nawet konflikty z władzami federalnymi. W pewnym zakresie możemy mówić o samodzielnej polityce brazylijskich stanów. Ich pozycja uległa wzmocnieniu po wejściu w życie konstytucji z 1946 r. Tego typu tendencja jest zgodna z brazylijską tradycją, w tym państwie bowiem już w czasach cesarskich władcy nie ingerowali szczegółowo w sprawy odległych części wielkiego kraju. Po upadku monarchii skutecznie funkcjonował „feudalny federalizm”, umożliwiający stanowym oligarchiom zabezpieczanie swoich interesów poprzez swoich przedstawicieli w Rio de Janeiro, którzy prowadzili równorzędną grę polityczną z prezydentami. W okresie Starej Republiki (1889–1930) poszczególne stany miały nawet własne oddziały paramilitarne, stanowiące dość istotny argument w przypadku konfliktu z władzami federalnymi. O tym w Brazylii pamięta się i dlatego też od czasu do czasu pojawiają się tam postulaty pogłębienia i poszerzenia federalizmu.

Przyczyn tęsknot tego typu można się dopatrywać w początkowym okresie istnienia brazylijskiej federacji, kiedy to duże i słabo zaludnione odległości między ośrodkami osadnictwa powodowały duży *de facto* stopień samodzielności poszczególnych części państwa. W niektórych stanach wciąż istnieje silne poczucie odrębnej tożsamości, której szczególnie aktywni wyraziciele prezentują postulaty stworzenia solidniejszych prawnych gwarancji zachowania i umocnienia pozycji stanów w ramach państwa. Takie zachowania występują przede wszystkim w São Paulo i Minas Gerais, tradycyjnie rywalizujących o prymat. Silne poczucie odrębności występuje też wśród ludności Rio Grande do Sul, gdzie występowały nawet silne tendencje separatystyczne.

Istniejące latynoskie federacje zajmują jedynie część Romanoameryki, co nie oznacza, że zupełnie zapomniano o romantycznej idei Bolívara. W różnych miejscach od czasu do czasu przypomina się o *idée fixe* Wyzwoliciele, popieranej przez wiele innych wybitnych postaci w rodzaju Dominga Sarmiento, który marzył o „Zjednoczonych Stanach Ameryki Południowej, nazwie, która nie będzie pustym dźwiękiem, stojące bowiem za nią wielkie idee zostaną poparte przez poczucie

człowieczej godności i duch szlachetnej rywalizacji”. Idea jedności na szerszą skalę znajduje też odbicie w aktach prawnych. Np. konstytucja Brazylii stwierdza, że państwo to będzie dążyło do łączenia narodów latynoamerykańskich na płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej. Widmo krąży nad kontynentem, lecz cały czas obiektywne i subiektywne trudności uniemożliwiają wcielenie widma w organizm polityczny. Istnieją pewne namiastki w rodzaju Paktu Andyjskiego, który możemy porównać z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali, ale to nie jest to, co wymarzyli sobie wielcy latynoscy wizjonerzy.

## XVII

### Samorządność

Latynosi lubią podkreślać znaczenie organów samorządowych w trakcie kolonizacji Nowego Świata, ponieważ istnienie tego typu struktur można uznać za zapowiedź uzyskania niepodległości. Ich rodowód sięga Półwyspu Iberyjskiego, gdzie były wyrazem emancypacyjnych dążeń mieszczan, korzystających z rozmaitych przywilejów. Co prawda, w koloniach państw iberyjskich miasta, zwłaszcza położone na wybrzeżu, miały mniejsze uprawnienia niż w Macierzy, tym niemniej nie można nie doceniać znaczenia samorządności dla polityczno-ustrojowego oblicza Ameryki Romańskiej.

W gminie miejskiej szczególną rolę odgrywała instytucja zwana *cabildo abierto* (otwarte posiedzenie rady miejskiej), która umożliwiała kolonistom na szczeblu gminnym wyrażanie swoich poglądów i wpływanie na lokalne władze. Na co dzień władzę prawodawczą sprawował organ zwany *cabildo* lub *ayuntamiento*. W jego skład wchodził *regidores*, początkowo mianowani przez zasadnicę lub wybierani przez *vecinos* (bogatych mieszczan). Później rajcy przeważnie byli mianowani przez gubernatorów lub Koronę. Na porządku dziennym było sprzedawanie funkcji oraz ich dziedziczenie. Funkcje wykonawcze w gminie były pełnione przez jednego lub kilku *alcaldes*.

Istotne było to, że gminy były znacznie oddalone od Hiszpanii czy Portugalii, a często także od siedziby wicekróla czy kapitana generalnego. Ogólna reguła była taka, że im dalej miasto było oddalone od centrów władzy państwowej, tym bardziej jego autonomia stawała się autentyczniejsza. Monarchowie obawiali się, że ich przedstawiciele w

Nowym Świecie mogą próbować się usamodzielnić, w związku z czym na wszelki wypadek pozostawiano spory margines dla swobodnych działań reprezentacji ludności kolonialnej. Z tego powodu Korona rzadko mieszała się w sprawy możliwe do rozwiązania przez samych mieszkańców Ameryki. W literaturze podkreśla się, że podczas gdy na Półwyspie Iberyjskim samorządność wraz z absolutyzowaniem się monarchii przeżywała kryzys, w Ameryce było inaczej. Andrès Bello stanowczo podkreśla, że ani w wicekrólestwach ani tym bardziej w kapitanatach generalnych władze państwowe nie dysponowały pełnomocnictwami właściwymi dla scentralizowanej monarchii. Na przeszkodzie stały lokalne prawa. Dlatego też, choć kolonialne urzędy były kopią madryckich, swoboda działania reprezentacji mieszkańców była znaczna. Co prawda, stopniowo ulegała ona zmniejszeniu wskutek centralizacyjnych nacisków i z rozrzewnieniem wspominało pierwsze, „złoty” wiek po dokonaniu konkwisty, tym niemniej rady miejskie zachowały pewną samodzielność i nigdy nie wyrzekły się roli reprezentacji ludności kreolskiej oraz wielokrotnie podnosiły głos w obronie interesów mieszkańców kolonii. Koronnym dowodem na to może być fakt nieuznania przez rady miejskie zmiany, która się dokonała w Madrycie wskutek inwazji Napoleona i osadzenia na tronie jego brata Józefa. Jako pierwsze sprzeciwiło się tej zmianie *cabildo* w Caracas, które przekształciło się w juntę popierającą obalonego przez Francuzów Ferdynanda VII. Latynoamerykańskie władze municypalne w Bogocie, Quito, Buenos Aires i Santiago de Chile również pozostały wierne internowanemu Burbonowi i ich postawa zadecydowała o tym, że również zaoceaniczni przedstawiciele monarchii postąpili podobnie. Po obaleniu francuskiego władcy spodziewano się, że Ferdynand przywróci stare przywileje i pozwoli samorządom na współdziałanie w rządzeniu. Nadzieje te nie zostały zrealizowane, bo król próbował powrócić do absolutystycznych praktyk, podczas gdy miejskie elity kolonii przywykły już do samodzielności, której zakosztowały, gdy pozbawiony władzy król nie mógł egzekwować swoich prerogatyw względem wiernych mu amerykańskich poddanych. Nic dziwnego zatem, że po próbie przywrócenia *ancien régime*’u pierwsze proklamacje niepodległości miały miejsce w ratuszach Quito, Caracas i Buenos Aires. Niegasnąca w niektórych kręgach wiara w możliwości tkwiące w samorządności była tak silna, iż wenezuelski bohater walki o niepodległość Francisco de Miranda proponował, aby po wyzwoleniu zorganizować Amerykę hiszpańskojęzyczną w postaci wielkiej federacji wolnych municypiów.

Odwołanie do tradycji samorządowej odnajdziemy we współczesnym latynoamerykańskim prawodawstwie. Na podstawie przepisów w nim zawartych odbywają się wybory do organów samorządowych szczebla podstawowego i nad nim nadrzędnego. Np. w Urugwaju oprócz rozstrzygnięcia o obsadzie rad gminnych lud bierze udział w wyborach do departamentalnych rad i junt. W Brazylii ludność wybiera zarówno gminnych radnych, jak i prefektów. W Argentynie lud wybiera bezpośrednio członków rad departamentalnych oraz gminnych radnych i burmistrzów.

W takich państwach, jak Kostaryka, Panama, Ekwador, Wenezuela, Boliwia i Brazylia, ustawy samorządowe przyznają miastom spory stopień wewnętrznej autonomii. Wyraża się ona w prawie władz municypalnych do zbierania podatków (od własności nieruchomości, od inwestycji budowlanych, od organizowanych widowisk itp.) i rozporządzania uzyskanymi w ten sposób dochodami oraz w prawie do zarządzania przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. Oprócz tego organy sprawujące władzę w gminie mogą przydzielać koncesje, jak również normować organizację robót publicznych, określać metody zarządzania przedsiębiorstwami podległymi gminie oraz sposoby wykorzystania wypracowanych przez nie dochodów. W pozostałych sprawach związanych z zarządzaniem gminami decydują wyznaczani przez gubernatorów intendenci.

W Argentynie w miejscowościach liczących mniej niż 10 tysięcy mieszkańców ludność wybiera komisje municypalne, liczące od 3 do 7 członków. Na czele komisji stoi wybrany lub wyznaczony przez organ władzy wykonawczej przewodniczący.

Tradycja spowodowała, że w byłych koloniach amerykańskich państw iberyjskich centralizacja jest większa niż w USA, bywa nawet większa niż we Francji. Daleko idące skupienie kompetencji w rękach władz centralnych odnajdziemy w Kolumbii, Ekwadorze, Boliwii, Nikaragui, Peru, Dominikanie czy wreszcie w niegdyś francuskim Haiti. Co prawda w państwach tych rady gminne wybierane są przez mieszkańców, co można uznać za fundament samorządności na tym szczeblu, lecz kierownicy gminnej administracji są nominowani przez prezydentów lub prefektów. W federalnej Argentynie pod tym względem jest różnie, ale przeważa model centralistyczny, ponieważ w ponad połowie prowincji kierownicy administracji lokalnej (*intendentes*) są

wyznaczani przez gubernatorów. W innych państwach latynoamerykańskich burmistrzowie czy też wójtowie są wybierani przez ogół mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego lub przez radę gminną.

Typowy, tradycyjny latynoski organ samorządowy szczebla podstawowego, czyli rada miejska zajmuje się następującymi zagadnieniami:

- 1) tworzenie prawa miejscowego;
- 2) dysponowanie pieniędzmi przeznaczonymi na cele publiczne;
- 3) zbieranie niektórych podatków;
- 4) organizowanie prac publicznych;
- 5) zarządzanie szkołami elementarnymi;
- 6) opieka zdrowotna;
- 7) dbanie o czystość;
- 8) ochrona ludności przed demoralizacją;
- 9) zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa.

*De facto* jest jednak tak, że najważniejsze decyzje podejmowane przez rady gmin nabierają mocy dopiero po zatwierdzeniu ich przez odpowiednie organy działające na szczeblu prowincji. Dysponowanie środkami pieniężnymi pozostaje przede wszystkim w gestii rządu, który dzięki temu ma możliwość bezpośredniego ingerowania w sprawy samorządowe. Ingerencja ma miejsce również w zakresie spraw politycznych, co nasila się szczególnie w okresie lokalnych wyborów i referendów. Władze wyższego szczebla mogą posłużyć się różnymi środkami, gdy zapragną zdyscyplinować organy samorządowe. W trzynastu stanach meksykańskich gubernatorzy mogą, gdy tego będzie wymagać „racja stanu”, rozwiązać rady municypalne i wyznaczyć komisarzy.

Pomimo pewnych prosamorządowych zapisów prawnych stwierdzających odrębność i niezależność w pewnym zakresie władzy samorządowej, jej stopień uzależnienia od instytucji stanowych jest taki sam jak tych ostatnich od organów federalnych, to znaczy znaczny. Jeszcze raz potwierdza się prawda o rozdziewie między papierowym światem prawnym a codzienną, namacalną rzeczywistością zdominowaną przez politykę kierującą się starą, prostą zasadą przewagi silniejszego.

## XVIII

### Udział wojska w polityce

Czymś typowym dla rzeczywistości politycznej wielu krajów Ameryki Łacińskiej jest odwrotność postulowanej często we współczesnej Europie cywilnej kontroli nad armią czyli militarna kontrola politycznych poczynań cywilów. Mamy do czynienia z tradycją polegającą na częstym przejmowaniu przez armię władzy na drodze przeprowadzanego przez wojsko zamachu stanu. Czasem aktywną rolę polityczną odgrywają też siły policyjne, jak np. w Panamie w 1988 r., lecz nie przejmują one władzy i pełnią funkcje usługowe względem armii.

W ciągu 170 lat historii niepodległej Ameryki Łacińskiej przeprowadzono tam ponad 600 wojskowych zamachów stanu. Częściej dochodziło do zmiany rządzącej ekipy wskutek *coup d'état* niż na drodze wyborów. Oznacza to, że oba rozwiązania posiadają swoją historię i mieszczą się w ramach kultury politycznej tej części świata.

Prawnymi argumentami pomagającym wojskowym śmiało wkraczać na arenę polityki są zapisy konstytucyjne, potwierdzające wyjątkową pozycję armii w systemach politycznych. W prawie wszystkich ustawach zasadniczych państw Latynoameryki odnajdziemy stwierdzenia o istotnej roli wojska jako gwaranta ustanowionej w konstytucji formy rządów i porządku prawnego. Np. w konstytucji Brazylii z 1946 r. odnajdziemy artykuł głoszący, że: „Przeznaczeniem sił zbrojnych jest obrona ojczyzny oraz chronienie konstytucyjnych władz, ustaw i porządku”. W podstawowym akcie prawnym Chile, uchwalonym w 1990 r., czytamy: „Siły zbrojne istnieją dla obrony ojczyzny i stanowią podstawową instytucję, chroniącą bezpieczeństwo narodowe i gwarantującą porządek prawny w republice”. Podobne zapisy umieszczono w najważniejszych aktach prawnych Boliwii, Gwatemali, Hondurasu czy Paragwaju.

Przeciwna filozofia znalazła odbicie w ustawie zasadniczej Kostaryki, w której umieszczono zakaz tworzenia sił zbrojnych, co spowodowało, że od ponad pół wieku w państwie tym nie było zamachu stanu. Podobny zapis znalazł się onegdaj także w konstytucji Wenezueli, ale nie uchronił on ojczyzny *Libertadora* od gwałtownych przesilen politycznych.

Wojsko, ten „wielki niemowa”, przypisuje sobie niejednokrotnie rolę ostatecznego arbitra w sporach toczonych między stronnictwami.

Oznacza to, że wojskowi są w mniejszym niż w Ameryce Północnej czy Europie stopniu wyalienowani ze struktur społeczno-politycznych. „Siły zbrojne tysiącami nici są związane z innymi strukturami państw latynoamerykańskich” (A. Loewentahl). Argumentem na rzecz aktywnej roli wojska na scenie politycznej jest spełnianie przez armię funkcji organizacji wychowującej i uświadamiającej w duchu narodowym masy poborowych. W tym sensie jest ona bardziej demokratyczna niż struktury cywilne, wciąż zdominowane przez przedstawicieli tradycyjnych elit, prowadzących walkę o władzę w dość wąskim gronie i powodujących kryzysy społeczno-ekonomiczno-polityczne albo przyczyniających się do ich wystąpienia. Przynajmniej tak jest to odbierane przez skłonnych do symplicyzmu generałów i oficerów, uważających za swój patriotyczny obowiązek interweniowanie, gdy pojawia się wśród nich przekonanie o wystąpieniu ewidentnych oznak niewydolności systemu władzy. Niejednokrotnie społeczeństwo naciska wojskowych, widząc w ich akcji prosty sposób pozbycia się niepopularnego reżimu. Można powiedzieć, że siły zbrojne odgrywają czasem rolę stabilizatora przywracającego jedność moralno-polityczną, dzięki czemu wypełniają swoją misję gwaranta niepodległości, zagrożonej przez zbyt wysoką temperaturę walki o władzę.

Czyms typowym po przeprowadzeniu puczu jest sformułowanie wojskowej rady, czyli *junty*, która w pierwszym wydanym przez siebie akcie prawnym legalizuje swą władzę (np. w Brazylii w 1964 r. lub w Chile w 1973 r.). Kolegialny organ wojskowy przejmuje funkcje władzy ustawodawczej i wykonawczej. Idzie to w parze z rozwiązaniem parlamentu, rządu i ważniejszych organów terenowych. Mandaty i immunitety parlamentarne zostają unieważnione. Powołuje się do życia trybunały wojskowe. Zakazuje się lub znacząco ogranicza działalność stronnictw politycznych. Dzięki takim posunięciom *junta* umacnia swoją pozycję i może łatwiej realizować zamierzone cele.

Jednak niejednokrotnie sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana, gdyż przeważnie siły zbrojne nie są wolne od różnic politycznych. Na przykład w wielu państwach marynarka jest bardziej konserwatywna, prawicowa niż wojska lądowe oraz lotnictwo. Również w obrębie poszczególnych rodzajów armii można napotkać odmienne światopoglądy. Taka sytuacja generuje możliwość przeciwstawienia się jednych dowódców drugim. Nie prowadzi to do długotrwałych wojen domowych jak w Hiszpanii (tam *nota bene* też marynarka okazała się reakcyjna i przewiozła oddziały frankistowskie z Afryki do Europy), lecz



do szybkich kontrpuczów, rozgrywających się przede wszystkim w stolicy. Bierność prowincji powoduje, że starcia nie nabierają charakteru ogólnokrajowego. Wyjątkiem jest Meksyk, który przeżył długotrwałe rewolucje i wojny domowe, co być może wynikało z jego bliższości geograficznej względem Stanów Zjednoczonych i Europy, bliskości powodującej większy ferment intelektualny i w efekcie przejmowanie wzorców płynących z północy i zza oceanu. W efekcie w ciągu pierwszego wieku historii niepodległego Meksyku przez ponad 60 lat władzę sprawowały dyktatury wojskowe.

Generalnie w Ameryce Łacińskiej nie ma tradycji długotrwałych, trudno rozstających się ze zdobytą władzą, dyktatur militarnych. Przeważnie puczystowscy generałowie dosyć szybko oddają władzę cywilom, uznając, że cele zamachu zostały spełnione, lub zniechęcając się trudnościami spowodowanymi m.in. przez to, że w strukturach cywilnych obowiązują nieco inne zasady postępowania niż w wojskowych. Gdy wojskowi uznają, że z tych lub innych powodów ich misja powinna ulec zakończeniu (albo tylko przerwaniu, bo kto wie, co wydarzy się za parę lat), wówczas negocjują warunki oddania steru rządów, po czym wracają do koszar.

Godne odnotowania w latach najnowszych wyjątki od tej zasady to rządy wojskowych w Argentynie w latach 1966–1973 oraz 1976–1982, wojenna dyktatura w Boliwii w okresie 1966–1982 oraz długoletnie panowanie Pinocheta w Chile między 1973 a 1990 r. W 1980 r. rządy generała zostały zinstytucjonalizowane na najwyższym poziomie w uchwalonej w tym roku konstytucji. Jej dziewiąty rozdział w całości poświęcono Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, czyli najważniejszemu organowi współpracującemu z głową państwa. Instytucja ta została upoważniona do przedstawiania każdemu innemu konstytucyjnemu organowi swoich zastrzeżeń w związku z „dowolnym faktem, czynnością lub zdarzeniem, zagrażającym według Rady podstawom porządku konstytucyjnego lub mogącym naruszyć bezpieczeństwo narodowe”. Obok podobnego organu wykreowanego przez brazylijską konstytucję z 1967 r. chilijska Rada jest oryginalnym przejawem instytucjonalizacji długoletnich rządów ludzi w mundurach.

Przed wszystkim trzeba jednak przypomnieć generała Stroessnera, władającego Paragwajem w latach 1954–1989. Umożliwiła mu to specyfika tego państwa, oddalonego od nie tylko światowych, ale

także latynoamerykańskich centrów cywilizacyjnych, jedyne państwa na świecie z indiańskim językiem urzędowym.

Zaistnienie tego typu reżimów skłoniło niektórych obserwatorów latynoamerykańskiej sceny politycznej do stwierdzenia, że *junty* zmieniły swój charakter. Nie są już, jak niegdyś, „arbitralne”, ograniczające się do likwidowania „błędów i wypaczeń” i pozbawione szerszych ambicji politycznych. Nabrały charakteru „rządowego”, przez co należy rozumieć tendencję do sprawowania władzy przez czas dłuższy, nie tymczasowe zarządzanie, lecz długofalową realizację jakiejś koncepcji politycznej.

W swoim czasie jako pozytywny przykład takiego reżimu przedstawiano rządy wojskowych, którzy utrzymywali władzę w Peru między 1968 a 1980 r., przeprowadzając w tym czasie szereg reform lub przynajmniej ich prób. Podkreślano respektowanie zasady kolegialności, wyrażającej się w permanentnym funkcjonowaniu Rady Generałów, odgrywającej rolę rozstrzygającej instancji. Oprócz tego systematycznie po upływie określonych odcinków czasu dokonywano zmian na stanowiskach premiera i ministrów, co nadawało temu systemowi rządów rysy swoistej demokracji wojennej.

Zamachy stanu pozwalają zużytym partiom politycznym na ochłonięcie, odnowienie swoich szeregów i głębszy namysł nad popełnionymi błędami, do czego nie mają okazji w państwach charakteryzujących się dłuższą ciągłością rządów partyjnych. Nieprzerwana partiokracja niesie z sobą ryzyko postępującej oligarchizacji, zamykającej drogę awansu przedstawicielom młodych pokoleń, wywodzących się z dołów społecznych. Armia daje im co najmniej takie same możliwości awansu, a bardzo często większe. W związku z tym na płaszczyźnie społecznej wkraczanie sił zbrojnych na scenę polityczną niejednokrotnie oznacza dla przedstawicieli warstw biednych dużą szansę na uzyskanie wpływu na sprawy państwa, co według starożytnego rozumienia terminu „demokracja” (ludowładztwo, czyli władza biednych) należałoby uznać za istotny przejaw swoistej demokratyzacji ustroju politycznego. Wszak *golpe de estado* wymierzone jest w klasę rządzącą, która według założeń ustrojowych powinna reprezentować masy, będące teoretycznym podmiotem władzy. Według koncepcji demokracji parlamentarnej rządzeni poza wyborami nie mają możliwości w sposób praworządny wyrazić swojego braku zaufania wobec rządzących. Taka nieprzewidziana prawem możliwość pojawia się,

gdy można poprzeć *pronunciamiento*. Jeżeli potraktujemy wybory jako rywalizację różnych frakcji w obrębie elity „trzymającej władzę”, połączonej wspólnym interesem w postaci ograniczenia dzięki dysponowaniu narzędziami władzy możliwości awansu nowym siłom politycznym, wówczas możemy interpretować zamach stanu jako radykalne narzędzie w rękach tych, którzy mogą rościć sobie pretensje do artykułowania niezadowolenia uciśnionych, jako swego rodzaju potępiający *establishment* „plebiscyt” albo, jak kto woli, nieparlamentarne wotum nieufności.

Ostatnia kwarta XX wieku była naznaczona oddawaniem władzy przez *junty* cywilnym siłom politycznym, co uznaje się za amerykańską odpowiedź na upadek autorytarnych reżimów w Portugalii, Grecji i Hiszpanii, inicjujący globalną falę demokratyzacji. Spowodowała ona koniec rządów wojskowych w 1979 r. w Ekwadorze, w 1980 r. w Peru, w 1981 r. w Hondurasie, w 1982 r. w Boliwii, w 1983 r. w Salwadorze i Argentynie, w 1984 r. w Urugwaju i w 1985 r. w Brazylii. W większości wypadków trudno jest mówić o jakiejś wielkiej porażce rządów generałów, gdyż zazwyczaj ustępowali z własnej inicjatywy „na z góry upatrzone pozycje”, oddając kierownicze stanowiska państwowe w ręce starych sił politycznych, które przeważnie w różny sposób współpracowały z umundurowanymi sternikami narodowej nawy. Wszak przewaga siłowa z definicji jest po stronie generałów, w związku z czym trudno jest zmusić ich do oddania władzy. Reguła jest taka, iż wojsko wraca do koszar po wynegocjowaniu dla siebie dogodnych warunków pod rządami cywilów i nie deklaruje, że w przyszłości nie podejmie się „misji ratowania kraju”. Z tego powodu należy zachować ostrożność w prognozowaniu zmierzchu politycznej roli armii w Ameryce Łacińskiej, gdyż jest prawdopodobne, że polityczne ambicje latynoskich sił zbrojnych jeszcze dadzą znać o sobie. Póki istnieją narodowe armie, dysponujące argumentem w postaci uzbrojenia, zawsze istnieje możliwość i pokusa użycia tego argumentu.

## XIX

### Brak stabilizacji

Na przestrzeni historii politycznej państw latynoamerykańskich możemy zaobserwować zjawisko, które możemy nazwać brakiem stabilizacji. Po pierwsze występuje ono w zakresie liczby państw.

Jeżeli porównamy polityczną mapę Ameryki Łacińskiej z pierwszego okresu po uzyskaniu niepodległości przez większość kolonii (za wyjątkiem Kuby) z mapą pokazującą stan dzisiejszy, to zauważymy istotne różnice. Otóż na początku istniało mniej organizmów państwowych, z których nie wszystkie wytrzymały próbę czasu. Z pierwotnego Meksyku wyodrębniła się Federacja Środkowoamerykańska, by następnie rozpaść się na: Gwatemalę, Salwador, Honduras, Nikaragwę i Kostarykę. Z kolei Wielka Kolumbia podzieliła się na Kolumbię właściwą, Wenezuelę i Ekwador, po czym od Kolumbii oderwała się jeszcze Panama. Oprócz tego mieliśmy jeszcze do czynienia z przejściowym połączeniem się Haiti i Dominikany w jedno państwo. Procesy te zajęły mniej więcej sto lat. Po uzyskaniu niepodległości przez Panamę i Kubę na początku XX wieku nie pojawiły się nowe państwa, ani też nie zniknęło żadne z już istniejących. Pamiętając o tym, że na suwerenność wciąż oczekują: Puerto Rico, Gujana Francuska, Gwadelupa i Martynika, możemy uznać, że zasadniczo proces państwowotwórczy dokonał się, choć nie możemy przewidzieć, co czeka nas w przyszłości.

Kolejna płaszczyzna niestabilności to kwestia formy państwa. Wystąpiły w niektórych wypadkach (Brazylia, Meksyk, Haiti) wahania co do monarchicznej albo republikańskiej formy ustrojowej.

Wreszcie nie możemy pominąć zjawiska kojarzonego stereotypowo z Ameryką Łacińską, a mianowicie występujących w wielu państwach zaburzeń w ciągłości sprawowania władzy, spowodowanych wieloma zamachami stanu. Dość typowym zjawiskiem jest zmuszenie urzędujących władz do opuszczenia zajmowanych stanowisk poprzez różnego rodzaju zachowania siłowe, stanowiące istotny fragment kultury politycznej.

Efekt przesilenia tego typu jest często taki, że *de facto* władzę przejmuje silny człowiek, określany w literaturze mianem *caudillo* (wódz), a fenomen socjopolityczny wyrażający się w pojawianiu się tego typu postaci nazywa się *caudillismo*. W przypadku przejścia panowania przez grupę, porównywalną do starożytnego archetypu w postaci

triumwiratu, mówimy o *juncie*. Według typowego schematu po pewnym czasie możliwości dyktatury wyczerpują się i przywraca się parlamentarnodemokratyczny sposób sprawowania władzy, której nieudolność prędzej czy później powoduje narastające niezadowolenie społeczne, znajdujące ujście w przewrocie.

Nie we wszystkich krajach jest tak samo. Na jednym biegunie znajduje się Boliwia, gdzie, jak się oblicza, miało już miejsce ponad dwieście puczów. W ciągu 70 pierwszych lat historii Wenezueli naliczymy ponad 50 zamachów stanu. Na drugim możemy umieścić np. Chile, znane co prawda na świecie z nagłośnionego przewrotu generała Pinocheta z 1973 r., lecz zjawisko tego typu jest czymś wyjątkowym w historii tego państwa. W latach 1833–1925, a więc przez 92 lata, zasadniczo Chile rozwijało się w sposób ewolucyjny, bez gwałtowniejszych przesilenń ustrojowych (z wyjątkiem może samobójstwa porównywanego do angielskiego Karola I prezydenta Balmacedy). Podobnie możemy zdefiniować sytuację ustrojowo-polityczną w Argentynie po obaleniu dyktatora Rosasa w 1853 r. aż do 1925 r., czyli w przeciągu całych 77 lat. Klasycznym przykładem stabilizacji politycznej jest monarchiczna Brazylia w latach 1821–1889, kiedy to na przestrzeni 68 lat panowało tylko dwóch władców. Meksyk po burzliwym XIX wieku i krwawej rewolucji 1910–1917 r. pozostawał kilkadziesiąt lat pod rządami jednej partii, po czym bez większych wstrząsów pod koniec XX stulecia wszedł w okres demokracji „alternatywnej”, polegającej na zmianach u steru władzy. W Kostaryce po kolejnym wmieszaniu się wojska do polityki w latach 40. zlikwidowano armię, co spowodowało, że nie ma kto zbrojnie obalać legalnych przywódców. W innych państwach sytuacja zmieniała się w różnych okresach, lecz polityczne aspiracje generałów są czymś typowym. Ekwadorczycy na przykład w swoim czasie mieli okazję w ciągu 10 lat poznać aż dwunastu prezydentów. Honduras, Gwatemala czy Salwador też zaznały w sporej części swej historii ciekawego zjawiska, które Włosi nazywają „rząd sezonu plażowego”. Aktualnie mówi się o fali demokratyzacji, o odejściu dyktatur, ale przyszłość pokaże, na ile ten proces jest trwały. Aby tak się stało, musiałyby zajść głębokie zmiany w kulturze politycznej, a to wymaga czasu i nie jest pewne. Z podobnym zjawiskiem mieliśmy już do czynienia w przeszłości i okazało się ono nietrwałe. Pod koniec XIX i na początku XX wieku obserwatorzy zauważają stabilizację rządów – najpierw w Urugwaju, potem w Kostaryce, Argentynie, Chile i Kolumbii. Odbywają się wolne wybory, po których w sposób pokojowy,

„cywilizowany” władza jest przekazywana zwycięzcom. Ale lata 30. i okres po 1945 r. (podobnie jak w Europie) to prawdziwy „wysyp dyktatur”, która to koniunktura zakończyła się w latach 80. Wówczas wróciły, jak we wschodniej i środkowej Europie, konfrontacyjne demokracje, ale nie zniknęły wszystkie przyczyny, powodujące w przeszłości odchodzenie od demokratycznych reguł gry politycznej.

Obserwacja współczesnej latynoamerykańskiej sceny politycznej pozwala na stwierdzenie, że w dalszym ciągu utrzymuje się niespójność życia politycznego, spowodowana brakiem rozległej klasy średniej. W związku z tym politycy albo bronią interesów bogatych, co skłania ich prędzej czy później do sięgnięcia po metody dyktatorskie, aby nie dopuścić do wyartykułowania się niezadowolenia biednych mas, albo występują w roli trybunów milionów uciśnionych (klasyczny przykład przywódcy Wenezueli Hugona Cháveza), co powoduje niezadowolenie klas posiadających, oskarżających, często niebezpiecznie, sprawujących władzę o demagogię, populizm i antydemokratyczne zapędy.

Z tym, co napisane zostało powyżej, związany jest kolejny problem społeczno-polityczny Ameryki Łacińskiej o zasadniczym znaczeniu, a mianowicie stale się utrzymująca personalizacja polityki, oznaczająca wielkie trudności w tworzeniu wyrazistych i skonsolidowanych stronnictw, wyrażających w zdecydowany sposób interesy określonych warstw społeczeństwa i głoszących łatwe do zdefiniowania ideologie.

Banalnie, ale słusznie zabrzmiało stwierdzenie, że upływ czasu pokaże, czy po upadku ZSRR i związanych z tym faktem globalnych zmianach dojdzie do zasadniczych zmian w latynoskich systemach politycznych. Wydaje się, że należy z rezerwą podchodzić do takich przewidywań, gdyż przesłanki, na których są oparte, wciąż zdają się dosyć wątle.

## XX

### Wyraziste modele ustrojowe

W tej części pracy zajmiemy się specyficznymi, wyróżniającymi się na ogólnolatynoamerykańskim tle modelami ustrojowymi, które właśnie z tego powodu zasługują na szczególną uwagę.

#### 1. Model kubański

Kuba jest jedynym państwem Latynoameryki, w którym kilkadziesiąt lat istnieje ustrój realnego socjalizmu. W związku z tym wyróżnia się ona szeregiem cech politycznoprawnych, których nie odnajdziemy w innych państwach.

Funkcjonująca w Republice Kubańskiej demokracja socjalistyczna opiera się na założeniu jednolitości suwerena i reprezentującej go władzy państwowej. Doktrynalne przewyciężenie podziałów klasowych w obrębie społeczeństwa znajduje swój wyraz w zanegowaniu potrzeby istnienia burżuazyjnej, pluralistycznej wersji demokracji. Zastępuje ją z założenia niekonfrontacyjna, opierająca się na fundamencie jedności moralno-politycznej demokracja nowego typu, czyli demokracja socjalistyczna, mająca być udoskonaleniem i dialektycznym zaprzeczeniem demokracji burżuazyjnej, której odmawia się miana prawdziwej demokracji, ponieważ nie wyraża dążeń mas pracujących. Owe masy, czyli proletariat na Kubie, są zgodnie z ideologią marksistowsko-leninowską podmiotem dyktatury wobec resztek odsuniętych od władzy wyzyskiwaczy. Wódz zwycięskiej rewolucji Fidel Castro wyjaśniał, że rzeczywista demokracja jest dla robotników, a eksploatatorzy są pozbawieni praw politycznych. W tym miejscu mamy co prawda do czynienia z konfrontacyjnością, lecz zakłada się, że jest ona coraz bardziej marginalna i przejściowa, znikająca w miarę postępów w budowie społeczeństwa nowego typu.

Taka jest wersja oficjalna, zgodna z podstawowymi założeniami komunistycznego „naukowego poglądu na świat”, choć założenia te ulegają pewnym modyfikacjom w związku z lokalną specyfiką i w ten sposób osiąga się model „narodowy w formie i socjalistyczny w treści”. Specyficzność modelu przez jednego z badaczy niemarksistowskich (M. Alcántara) została wyrażona w formule „oligarchia konsultacyjna”. Autor

ten podkreśla, że reżim kubański nie jest ani spersonalizowaną dyktaturą, ani systemem egalitarnej partycypacji, natomiast można go określić jako zbiurokratyzowaną i zhierarchizowaną strukturę ze znaczącym udziałem czynnika militarnego.

Po zwycięstwie rewolucji nie przywiązywano przesadnej uwagi do prawnych uzasadnień decyzji podejmowanych w imieniu „mas pracujących”, tym niemniej w 1959 r. została uchwalona ustawa zasadnicza, uważana do początku lat 70. za wystarczający fundament prawny rewolucyjnego państwa. W owym akcie prawnym umieszczono liczne zapożyczenia z „burżuazyjno-demokratycznej” konstytucji uchwalonej w 1940 r., ale oprócz nich wprowadzono do porządku prawnego rozwiązania odmienne od liberalnych dogmatów. Np. przekazano władzę ustawodawczą w ręce rządu, który ją posiadał do odtworzenia parlamentu w nowej konstytucji. Innym nietypowym dla państw konstytucyjnych posunięciem było odstąpienie na pewien czas od zasady nieusuwalności sędziów. W 1959 r. i 1960 r. uchwalono także inne, demonstrujące wolę przeprowadzenia istotnych zmian ustroju, rewolucyjne ustawy: np. typową dla socjalistycznych przemian ustawę o reformie rolnej, ustawę pozwalającą na odebranie niewłaściwie nabytych dóbr, ustawę konstytucyjną pozwalającą konfiskować własność emigrantów lub osób spiskujących przeciw władzy, prawo zabraniające kamienicznikom usuwania lokatorów oraz ustawę nacjonalizującą przedsiębiorstwa należące do obywateli USA. Wreszcie znacjonalizowano w ten sam sposób wielkie przedsiębiorstwa bankowe, przemysłowe i handlowe należące do Kubańczyków oraz zlikwidowano wielką własność w miastach. W ten sposób za pomocą aktów prawnych uchwalanych przez wyposażony we władzę ustawodawczą rząd stworzono społeczno-ekonomiczne podstawy realnego socjalizmu.

Kolejny etap w procesie tworzenia systemu polityczno-prawnego rewolucyjnej Kuby rozpoczął się w 1974 r., kiedy nabrała mocy prawnej Ustawa o reformie konstytucyjnej, która umożliwiła stworzenie w dwa lata później prawdziwej, pełnej ustawy zasadniczej. Owe dwa lata zajął „eksperyment z Matanzas”, polegający na tym, że w jednej z prowincji wypróbowano mechanizmy ustrojowe, które miały być wprowadzone w całym kraju. Uznano, że próba się powiodła, i w związku z tym w 1976 r. po trwających pół roku ogólnonarodowych konsultacjach społecznych uchwalono zaakceptowaną następnie w referendum przez ponad 95% głosujących ustawę zasadniczą, która później, w 1992 r., została poddana pewnym modyfikacjom.



Konstytucja stanowi, iż Kuba jest „socjalistycznym państwem pracujących, niepodległym i suwerennym, stworzonym przez wszystkich i dla wszystkich”. W takim kształcie państwo ma gwarantować obywatelom zaspokojenie ich potrzeb społecznych. Kierowniczą rolę w państwie sprawuje Komunistyczna Partia Kuby, będąca „zorganizowaną marksistowsko-leninowską awangardą klasy robotniczej”. Teoretycznym suwerenem jest lud, składający się z robotników, chłopów i „innych warstw pracujących”, który urzeczywistnia swą władzę bezpośrednio poprzez organy państwowe. (Suwerenność „spoczywa w ludzie, z którego emanuje cała władza Państwa” – art. 3.)

Do momentu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej na Wyspie nie funkcjonowały typowe mechanizmy demokracji pośredniej w postaci przede wszystkim wybierania przez naród swoich przedstawicieli do ciała ustawodawczego. Traktowano to jako sprawę drugorzędą, co dobitnie wyraził *El Comandante*, gdy stwierdził: „Po raz pierwszy lud jest u władzy, po raz pierwszy sam się rządzi i nie jest istotne, w jakiej odbywa się to formie”. Uważano, że „na aktualnym etapie rewolucji” typowy dla państw kapitalistycznych parlament jest niepotrzebny, gdyż może być zastąpiony przez masowe mityngi, na których Przywódca kontaktuje się z ludem, który swoją obecnością i entuzjazmem potwierdza słuszność przyjętej linii. Stwierdzono, że w sposób pozakonstytucyjny powstało Powszechne Zgromadzenie Narodowe Ludu Kubańskiego (*La Asamblea General Nacional del Pueblo de Cuba*). Ta inkarnacja „elastycznego systemu demokracji bezpośredniej” jest porównywana do organizowanych przed 1936 r. w ZSRR zjazdów sowietów, mających w sposób spontaniczny, pozbawiony rutyny kapitalistycznych parlamentów, wyrażać wolę ludu pracującego. Po raz pierwszy ogólnokubańskie Zgromadzenie zostało zwołane 26 lipca 1959 r. w rocznicę ataku na koszary Moncada w Santiago de Cuba. Wówczas przywódca rewolucji Fidel Castro przemawiał na hawańskim Placu Rewolucji do tłumu liczącego podobno 1 300 000 osób. Kolejne zgromadzenia odbyły się w stolicy w 1961 i 1962 r., owocując dwoma Deklaracjami Hawańskimi. W 1964 r. w drugim co do wielkości mieście republiki tłum zaakceptował Deklarację z Santiago de Cuba. Sześć lat później uczestnicy wiecu pod hawańskim pomnikiem José Martíego aprobowali sprawozdanie Castro z przebiegu *zafry*, czyli zbierania trzciny cukrowej itd. Frekwencja na tych zebraniach oraz entuzjazm rewolucyjny wyrażający się w tańcach, okrzykach i podnoszeniu rąk w geście akceptacji ma stanowić o

niegasnącym poparciu dla przywództwa. Owa demokracja wiecowa, oznaczająca powrót do półmitycznej, przedparlamentarnej demokracji plemienną, funkcjonująca znacznie dłużej niż w innych państwach socjalistycznych, stanowiła i stanowi o oryginalności kubańskiego ludowładztwa, mimo że w końcu, wraz z konstytucją, nastąpiła instytucjonalizacja rewolucji w postaci odtworzenia struktury typowych dla współczesnego państwa organów, funkcjonujących równolegle z tradycyjnymi już mityngami.

Bardziej sformalizowaną postacią demokracji bezpośredniej jest referendum, które jest obligatoryjne w przypadku generalnej rewizji konstytucji lub zamiaru dokonania zmian kluczowych przepisów ustawy zasadniczej, dotyczących składu i kompetencji parlamentu lub Rady Państwa oraz praw i obowiązków obywateli. Owa obligatoryjność na tle innych (byłych lub wciąż istniejących) państw socjalistycznych jest czymś wyjątkowym. Decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje parlament, a wykonuje ją Rada Państwa. W innych przypadkach ustawa zasadnicza może być zmieniana większością 2/3 głosów członków ciała ustawodawczego. Inne instytucje demokracji bezpośredniej to inicjatywa ludowa i konsultacje społeczne, przyjmujące postać ogólnonarodowej dyskusje o projektach ustaw.

Najważniejsze organy państwowe są wymienione w VII rozdziale konstytucji. Pierwszeństwo przyznaje się Zgromadzeniu Narodowemu Władzy Ludowej, czyli organowi posiadającemu jako jedyny władzę ustrojodawczą i ustawodawczą, legitymizowaną w powszechnych, tajnych, równych i bezpośrednich wyborów. Trzeba podkreślić, że długo na „Wyspie Wolności” wybory były pośrednie, co odróżniało Kubę od innych państw socjalistycznych, w których zawsze podkreślano wyższość bezpośrednich wyborów deputowanych, umacniających ich kontakt z ludem. Kubańska pośredniość polegała na tym, że wybór posłów dokonywany był nie przez pojedynczych wyborców, lecz przez zgromadzenia gminne władzy ludowej.

Aktualnie wybory są bezpośrednio, równe, tajne i wolne. (Według naukowców „burżuazyjnych” nie można mówić o wolności wyborczej wówczas, gdy nie ma walki wyborczej między różnymi siłami politycznymi.) W przeciwieństwie do niektórych innych państw Ameryki Łacińskiej głosowanie na Kubie nie jest obowiązkowe, co można uznać za przejaw wolności wyborów. Wszystkie kubańskie ordynacje wyborcze, niezależnie od organów, których dotyczą, charakteryzują się tym, że przyznają obywatelom czynne prawo wyborcze już od szesnastego roku

życia. Z biernego prawa wyborczego do parlamentu można korzystać po ukończeniu osiemnastego roku życia. Głosować i kandydować mogą także ludzie służący w Rewolucyjnych Siłach Zbrojnych. Prawo głosowania może być też przyznane cudzoziemcom, którzy wyjątkowo zasłużyli się w walce o wyzwolenie Kuby. Z drugiej strony nie mogą brać udziału w elekcji osoby pozbawione praw wyborczych wyrokiem sądu.

O tym, kto znajdzie się na listach kandydatów, decydują komisje ludowe, składające się z członków Komunistycznej Partii Kuby i przedstawicieli innych masowych organizacji. Następnie zgromadzeni na zebraniach przedwyborczych obywatele aprobują na drodze głosowania przedstawione im kandydatury, przy czym wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości, aby „kandydaci na kandydatów” mogli znaleźć się na kartach do głosowania. Kandydatów w każdym okręgu wyborczym ma być co najmniej o 25% więcej niż mandatów przyznanych dla danego okręgu.

Typowe dla państw socjalistycznych i logiczne w tym ustroju jest obowiązywanie większościowego systemu wyborczego, przy braku pluralizmu nie ma sensu bowiem stosowanie którejs z metod, mających zapewnić sprawiedliwy podział miejsc w legislatywie między różne opcje polityczne. System większościowy na Kubie jest bezwzględny, co oznacza konieczność uzyskania przez kandydata ponad połowy oddanych głosów, w tym również nieważnych. Gdy ten wymóg nie jest spełniony, Rada Państwa może upoważnić Zgromadzenie do wyboru posła, roz�isać nowe wybory w celu wyłonienia przedstawiciela narodu lub pozostawić mandat nieobsadzony.

Na Kubie istnieje instytucja, nie spotykana w pozostałych państwach latynoamerykańskich. Mianowicie teoretycznie w każdej chwili wyborcy mogą odwołać posła, na którego oddali głosy. Dzieje się tak wówczas, jeśli odwołania będzie żądać co najmniej 20% wyborców z okręgu, z którego kandydował dany przedstawiciel narodu, przy czym nie określa się bliżej, jakie okoliczności powinny zajść, aby należało skorzystać z tej możliwości. Wyborcy sami mają rozstrzygnąć, czy przedstawiciel już utracił ich zaufanie. Jeśli deputowany jest członkiem Rady Państwa, na jego odwołanie musi się zgodzić Zgromadzenie. W przeciwieństwie do np. Polski Ludowej nie jest to martwa instytucja i dzięki niej można zmienić na lepszy skład osobowy socjalistycznego parlamentu.

Możliwość odwołania posła wynika z innej niż w państwach kapitalistycznych konstrukcji więzi między wybierającymi a

wybijanymi. Na Kubie zaznacza się, że nie funkcjonuje tam mandat wolny, charakterystyczny dla demokracji burżuazyjnych i niezależniący pomiędzy wyborami przedstawiciela elektoratu od nastrojów korpusu wyborczego. Z drugiej strony odrzucono też ideę, zrealizowaną podczas Komuny Paryskiej, mandatu imperatywnego, wiążącego reprezentanta wolą wyrażaną przez wyborców z jego okręgu. Funkcjonujący w Republice Kuby mandat socjalistyczny nie jest łatwy do zdefiniowania. Stanowi on jakąś postać przejściową między opisanymi powyżej odmianami. Czasem nazywa się go mandatem o charakterze podwójnym, który zawiera w sobie cechy obu klasycznych modeli.

Zgromadzenie Narodowe Władzy Ludowej jest wybierane na pięcioletnią kadencję, ale może samo wcześniej się rozwiązać, jeśli uzna to za konieczne. Może też przedłużyć swoją kadencję w przypadku wojny lub innych szczególnych okoliczności, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Parlament pracuje w systemie sesyjnym. Po wyborach pierwsza sesja powinna odbyć się w ciągu 30 dni od daty głosowania. Na pierwsze posiedzenie wzywa deputowanych nie głowa państwa, jak to jest praktykowane w wielu państwach, lecz najstarszy członek ciała ustawodawczego, który następnie przy pomocy najmłodszych deputowanych kieruje obradami do momentu wybrania osoby, która będzie na stałe stała na czele izby. Czymś typowym są dwie sesje zwyczajne w roku, na które zwołuje posłów przewodniczący. Ponieważ sesje polegają na akceptacji ustalonych przez kierownictwo partyjno-państwowe decyzji, trwają zaledwie dwa lub trzy dni. Na wniosek 2/3 członków parlamentu lub z inicjatywy Rady Państwa może być zwołana sesja nadzwyczajna.

W trakcie sesji odbywają się posiedzenia plenarne, ale może być i tak, że wystarcza pojedyncze posiedzenie. Dla ważności obrad potrzebne jest, aby w głosowaniu brała udział ponad połowa członków organu. W przypadku uchwalania ustaw wymaga się, aby za nimi opowiedziała się ponad połowa głosujących. Głosowanie może być zwykłe, tajne lub imienne. Zwykłe polega na podnoszeniu rąk kolejno przez tych, którzy są za, następnie przez sprzeciwiających się wnioskowi i na końcu przez wstrzymujących się. Tajne przejawia się w zakreśleniu na karcie do głosowania opcji „tak” lub „nie”. Wreszcie głosowanie imienne wymaga od uczestniczących w nim deputowanych, aby każdy z nich ustnie wyraził swoje stanowisko. Do głosowania imiennego lub tajnego dochodzi wówczas, gdy wymaga tego ustawa zasadnicza względnie regulamin

parlamentarny, albo wtedy, gdy tak zadecyduje Zgromadzenie. Konstytucja stanowi, że głosowanie imienne jest niezbędne wówczas, kiedy rozstrzyga się kwestię jej zmiany. Inny przypadek szczególnego trybu głosowania to wybór członków Rady Państwa, który przebiega w sposób tajny. Po zaaprobowaniu projektu ustawy przeważnie Zgromadzenie powołuje komisję redakcyjną, która zajmuje się nadaniem aktowi prawnemu ostatecznego kształtu. Taka praktyka była stosowana także w innych państwach realnego socjalizmu. Specyficzne rozwiązanie kubańskie polega na tym, że za datę uchwalenia ustawy przyjmuje się nie dzień głosowania w legislaturze, lecz dzień zakończenia prac nad ustawą przez komisję parlamentarną.

Pracami Zgromadzenia kieruje przewodniczący. Do jego kompetencji należy zwoływanie posiedzeń, prowadzenie obrad, proponowanie porządku debatowania, sygnowanie ustaw, koordynowanie działalności komisji oraz utrzymywanie kontaktów z innymi parlamentami. Oprócz tego uczestniczy on jeszcze w zebraniach Rady Państwa. Wraz ze swoim zastępcą i sekretarzem Zgromadzenia wchodzi w skład prezydium, stanowiącego kolejny organ wewnętrzny ciała ustawodawczego.

Oprócz posiedzeń plenarnych parlamentarzyści pracują w komisjach, które mogą być stałe lub *ad hoc*. Stałych komisji, podobnie jak w PRL-u, jest ponad 20, podczas gdy w socjalistycznej Bułgarii czy Rumunii było ich mniej niż 10.

Zgromadzenie zastępuje lud w przypadkach przewidzianych przez konstytucję. Stwierdza ona jednak, że może to czynić również wówczas, gdy uzna to za stosowne, co z pewnością wzmacnia pośredni charakter demokracji socjalistycznej, zinstytucjonalizowanej przez pierwszy nieburzącyjny kubański „zbiór praw fundamentalnych”.

Socjalistyczny parlament, wykonując, podobnie jak wszystkie inne organy, dyrektywy Partii, tworzy prawo poprzez wprowadzanie poprawek do ustawy zasadniczej oraz uchwalanie ustaw zwykłych. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje deputowanym, Radzie Państwa, Radzie Ministrów, komisjom Zgromadzenia Narodowego, Narodowemu Komitetowi Centralnej Organizacji Kubańskich Związków Zawodowych, Najwyższemu Sądowi Ludowemu, Prokuratorowi Generalnemu oraz 10 tysiącom obywateli.

Oprócz inicjatywy obywatelskiej społeczeństwo może brać udział w procesie ustawodawczym dzięki ogólnonarodowym konsultacjom, dotyczącym projektów ustaw. Są one przeprowadzane

wówczas, gdy parlament lub jego przewodniczący uznają to za konieczne. Powołuje się specjalną komisję, która zajmuje się organizacją tego przedsięwzięcia. W opiniowaniu biorą udział: załogi zakładów pracy, rozmaite związki zawodowe, grupy żołnierzy, Federacja Kobiet Kubańskich, Związek Młodych Komunistów, Związek Rolników Indywidualnych, Komitety Obrony Rewolucji oraz Federacja Uczniów Szkół Średnich. Po zasięgnięciu i zanalizowaniu opinii mas ludowych komisja spisuje swoje rekomendacje, które za pośrednictwem przewodniczącego dostarcza ciału ustawodawczemu.

Do kompetencji Zgromadzenia należy także rozstrzygnięcie o zgodności z konstytucją ustaw oraz dekretów z mocą ustawy. Zbadanie zgodności ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą może nastąpić na wniosek 25 obywateli. Parlament może także unieważniać dekrety Rady Państwa oraz akty prawne organów władzy lokalnej nawet wówczas, gdy są zgodne z ustawą zasadniczą. Natomiast w przypadku dekretów Rady Ministrów *conditio sine qua non* ich uchylenia jest zaprzeczanie przez nie postanowieniom konstytucji. W zakresie polityki międzynarodowej legislatura wypowiada wojnę innym państwom i zatwierdza traktaty pokojowe.

Parlament rozpatruje i zatwierdza wieloletnie plany ekonomiczne, jak również budżet państwa. Zajmuje się też analizą sprawozdań finansowych organów wykonawczych i sądowniczych. Zgromadzenie określa sposób funkcjonowania systemu pieniężnego i kredytowego. Organ ten dokonuje zmian w podziale terytorialnym kraju. W zakresie jego uprawnień znajduje się także ogłaszanie amnestii.

Legislatura realizuje funkcję kreacyjną. Wyraża się ona w tym, że parlament rozstrzyga, jacy ludzie będą członkami Rady Państwa, Rady Ministrów, Najwyższego Trybunału Ludowego oraz Prokuratury Generalnej Republiki, przy czym kandydatury ministrów są przedkładane przez przewodniczącego Rady Państwa. W przypadku, jeżeli zaistnieje taka konieczność, Zgromadzenie może odwołać z zajmowanych stanowisk osoby wcześniej przez siebie wybrane.

Zgromadzenie kontroluje działalność innych organów państwowych. W ramach funkcji kontrolnej deputowani mogą kierować interpelacje pod adresem Rady Państwa lub rządu. Odpowiedzi na interpelacje powinny zostać sformułowane w trakcie bieżącej lub następnej sesji. Silniejszym środkiem kontrolnym jest możliwość przegłosowania wotum nieufności względem Rady Ministrów.

Teoretycznie nie istnieje podział władzy, ale nie oznacza to, że parlament ma szerokie uprawnienia w sferze egzekutywy. Na zasadzie wyjątku zajmuje się jedynie określaniem polityki monetarnej i kredytowej państwa.

Zwraca uwagę niezwykle wysoka, w porównaniu z PRL-em, partycypacja członków Partii w ogólnej liczbie posłów. W parlamencie wybranym w historycznym 1976 r. ponad 90% w nim zasiadających należało do jedynego legalnego stronnictwa politycznego, a 5% stanowili członkowie Młodzieży Komunistycznej. System jednopartyjny powoduje, że deputowani nie grupują się w klubach, co nie oznacza braku innych form formalnego skupiania się polityków. Należą oni np. do grup parlamentarnych, których istnienie ma ułatwiać współpracę z innymi legislatywami, w związku z czym owe struktury nazywają się „Kuba–Francja”, „Kuba–Belgia” itp.

Konstytucja stanowi, że zarówno partyjni, jak i pozostali deputowani nie powinni być uprzywilejowani ani nie powinni uzyskiwać korzyści finansowych z racji wykonywania mandatu. Inne charakterystyczne dla państw socjalistycznych rozwiązanie to założenie istnienia wyłącznie niezawodowych parlamentarzystów. Odrzuca się koncepcję zawodowego parlamentarzysty, co oznacza, iż przedstawiciele ludu powinni zrećcznie łączyć wykonywanie swoich zwykłych obowiązków ze spełnianiem powinności wynikających z piastowanego mandatu. Nie należą się im ani osobiste przywileje ani korzyści materialne. Przysługują im jedynie diety w wysokości, mającej stanowić rekompensatę za utracone zarobki oraz koszty poniesione w związku z wykonywaniem mandatu. Należą im się też bezpłatne urlopy. Nie mogą być aresztowani ani sądzeni bez zgody Zgromadzenia, a gdy ono nie obraduje – Rady Państwa.

Rada Państwa to kubański odpowiednik Prezydium Rady Najwyższej Związku Radzieckiego. Zastąpiła ona istniejącą do 1976 r. instytucję prezydenta. Podobnie jak to było w przypadku noszącego tę samą nazwę organu funkcjonującego w Polsce Ludowej, kolektywna głowa państwa stanowi tzw. emanację Zgromadzenia Narodowego. Oznacza to, że część posłów do parlamentu równocześnie wchodzi w skład Rady Państwa, będącej wieloosobową głową państwa. Organ tego typu jest charakterystyczny dla państw socjalistycznych, gdzie w swojej klasycznej postaci pojawił się w radzieckiej konstytucji z 1936 r.

Rada Państwa jest organem parlamentu, ale szczególnym, ponieważ działa również samodzielnie. Organ ten może ogłaszać

referendum, z tym, że później decyzja ta powinna być zaaprobowana przez parlament. Rada Państwa dysponuje inicjatywą ustawodawczą oraz ma uprawnienie do dokonywania obowiązującej powszechnie wykładni ustaw. Uchwała wytyczne wymiaru sprawiedliwości. Pomiedzy sesjami legislatywy zastępuje Zgromadzenie, przejmując od niego niektóre kompetencje. Rada Państwa może zwoływać parlament na nadzwyczajne sesje oraz wydawać, gdy legislatywa nie obraduje, dekrety z mocą ustawy. Oprócz nich w każdym momencie jest upoważniona do uchwalania rozporządzeń. Może, gdy ciało ustawodawcze nie obraduje, dokonywać na wniosek swego przewodniczącego zmian w składzie rządu oraz wydawać wytyczne dla Najwyższego Trybunału Ludowego i Prokuratury Generalnej, jak również instrukcje dla ministrów. Kolektywna głowa państwa ustala datę wyborów do parlamentu. Również Rada Państwa zarządza generalną mobilizację, przyznaje odznaczenia państwowe, ratyfikuje traktaty międzynarodowe, uchyla niekonstytucyjne akty rządowe Rady Ministrów oraz lokalnych organów władzy ludowej. Na wniosek swego przewodniczącego omawiany organ ustanawia przedstawicieli dyplomatycznych, nadaje odznaczenia i tytuły honorowe, jak również stosuje prawo łaski. Wreszcie sam dla siebie ustala własny regulamin.

Na czele Rady Państwa stoi najważniejszy człowiek na Wyspie, czyli Fidel Castro, wybierany na tę funkcję przez Zgromadzenie. Oprócz przewodniczącego w skład Rady wchodzi pierwszy wiceprzewodniczący, pięciu wiceprzewodniczących, sekretarz i 24 członków. Wszyscy oni są wybierani przez Zgromadzenie ze swojego łona, który to organ może też odwoływać swoich przedstawicieli w „wieloosobowej głowie państwa”. To uprawnienie jest dowodem na zależność kolektywnej głowy państwa od parlamentu, choć kubańskie prawo *expressis verbis* nie ustanawia odpowiedzialności Rady Państwa przed Zgromadzeniem, ale można ją wydedukować z charakteru tego organu, kształtowanego przez legislatywę i będącego jej organem. W związku z tym Zgromadzenie może zmieniać decyzje personalne Rady Państwa. Wreszcie regulamin ciała ustawodawczego stanowi, że organ zastępujący prezydenta powinien co roku składać reprezentacji ludu sprawozdanie ze swojej działalności. Obowiązek ten jest realizowany przed końcem roku, na sesji grudniowej.

Zgodnie z przepisami konstytucji przewodniczący Rady Państwa jest jednocześnie szefem państwa (wciąż unika się za bardzo kojarzącego się z USA i przedrewolucyjną Kubą określenia „prezydent”) i szefem rządu. Zwołuje on posiedzenia Rady Państwa i Rady Ministrów



oraz na tych posiedzeniach przewodniczy. Proponuje parlamentowi kandydatury na członków rządu. Oprócz tego jest jeszcze Najwyższym Dowódcą Rewolucyjnych Sił Zbrojnych. Jako osoba rządowa kontroluje poczynania ministrów. Do jego zadań należy także przyjmowanie listów uwierzytelniających ambasadorów wysłanych przez inne państwa na Kubę. W razie konieczności spowodowanej nieobecnością, chorobą lub śmiercią, przewodniczącego Rady Państwa zastępuje wiceprzewodniczący, którym jest brat Fidela Castro – Raul.

Rada Ministrów jest najważniejszym organem wykonawczym i administracyjnym. Odpowiada przed Zgromadzeniem, któremu systematycznie składa sprawozdania ze swojej działalności, natomiast, w przeciwieństwie do niektórych byłych krajów socjalistycznych, nie jest rozliczana przez Radę Państwa między sesjami parlamentu. W skład Rady Ministrów wchodzi: przywódca państwa, stojący jednocześnie na czele rządu, pierwszy wicepremier, wicepremierzy, przewodniczący centralnego organu planowania, przewodniczący komitetów zajmujących się szczególnie ważnymi dla państwa zagadnieniami, prezes Narodowego Banku Kuby, prezes Akademii Nauk Kuby, ministrowie, sekretarze stanu i inni członkowie egzekutywy oraz sekretarz rządu. W posiedzeniach Rady Ministrów, jak również opisanego poniżej Komitetu, może brać udział sekretarz generalny organizacji skupiającej związki zawodowe.

Organem wewnętrznym rządu, typowym dla państw socjalistycznych, jest Komitet Wykonawczy (odpowiednik peerelowskiego Prezydium Rządu), składający się z przewodniczącego, pierwszego wiceprzewodniczącego (Raul Castro – brat Fidela) i pięciu wiceprzewodniczących. W nagłych przypadkach organ ten może zastępować Radę Ministrów. Organ ten w nagłych przypadkach mogą podejmować decyzje zamiast powolniejszej w działaniu Rady Ministrów. Ludzie wchodzący w skład Komitetu Wykonawczego zajmują równocześnie wysokie stanowiska w Partii. Pozostali członkowie rządu zajmują się kwestiami technicznymi i nie biorą udziału w podejmowaniu istotnych decyzji.

Rada Ministrów organizuje i nadzoruje życie ekonomiczne, kulturowe, naukowe, społeczne i militarne państwa, zgłasza projekty ustaw, podpisuje umowy międzynarodowe i przedkłada je Radzie Państwa lub parlamentowi do ratyfikacji. Oprócz tego ukierunkowuje i kontroluje handel zagraniczny, opracowuje budżet i plan gospodarczy, podejmuje odpowiednie środki w dziedzinie finansowej, zapewnia państwu obronę,

utrzymuje porządek publiczny i kieruje administracją. Rząd zabezpiecza wcielanie w życie ustaw i innych aktów prawnych Zgromadzenia Narodowego Władzy Ludowej oraz dekretów Rady Państwa, wydając w razie potrzeby akty wykonawcze. Rząd ma prawo anulować akty prawne ministrów lub kierowników urzędów centralnych, które są sprzeczne z postanowieniami podjętymi na wyższym szczeblu. Posiada również kompetencję zaproponowania parlamentowi anulowania, a Radzie Państwa zawieszenia sprzecznych z prawem uchwał i rezolucji podjętych przez lokalne zgromadzenia ludowe. Gabinet jest także uprawniony do przyznawania prawa azylu.

Premier organizuje i kieruje poczynaniami Rady Ministrów. Nadaje on właściwy kierunek działania ministerstwu i centralnym organom administracji państwowej. Na jego wniosek ministrowie są wybierani i odwoływani przez ciało ustawodawcze. Ze swej strony mogą oni występować pod adresem rządu z propozycjami prawodawczymi. Poza tym pełnią funkcję kierowników resortów administracyjnych, co daje im prawo do mianowania podległych im urzędników i egzekwowania wobec nich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Spośród podwładnych najważniejsi są wiceministrowie, powoływani przez Radę Państwa.

Obok ministerstw rewolucja powołała do życia nowe instytucje, mające pomagać w realizacji zwiększonych zadań państwa. Zarówno ministerstwa, jak i ogólnopaństwowe instytucje czy komitety, są tworzone, reorganizowane i likwidowane przez Zgromadzenie. Spośród nieministerialnych centralnych organów państwowych najważniejsze są: Instytut Reformy Rolnej, Instytut Geologiczny, Instytut ds. Wody, absolutnie niezbędna w socjalizmie Centralna Komisja Planowania oraz Kubańska Akademia Nauk. Na ich czele stoją przewodniczący wybierani przez parlament, jeśli są członkami Rady Ministrów, a w przeciwnym przypadku przez Radę Państwa. Ich zastępcami są wiceprezesi, dobierani przez Komitet Wykonawczy. W skład Rady Ministrów wchodzi przewodniczący komisji i komitetów, natomiast w obradach rządu nie uczestniczą ludzie stojący na czele instytucji.

Istnienie Rady Ministrów potwierdza tezę o powolnym powrocie do ustrojowych rozwiązań państw burżuazyjnych. W początkowych, „heroicznych” okresach rewolucji zamiast złożonych z ministrów gabinetów tworzy się raczej komitety składające się z komisarzy. Zinstytucjonalizowana rewolucja polega m.in. na tym, że powraca się do biurokratycznej rutyny, do administracyjnych resortów na czele z

urzędnikami w randze ministra, którzy są podporządkowani są „pierwszemu ministrowi” – premierowi, czyli prezesowi Rady Ministrów, podległemu wraz z ministrami ciału ustawodawczemu. Pozwala to, biorąc dodatkowo pod uwagę brak instytucji prezydenta, na zakwalifikowanie kubańskiego systemu rządów jako parlamentarno-gabinetowego pozbawionego tych wszystkich cech brytyjskiego pierwowzoru, które są związane z monarchiczną formą państwa i pluralizmem przejawiającym się w systemie dwupartyjnym. (Można się tu pokusić o stwierdzenie, że ów angielski model lepiej sprawdza się w sytuacji braku pluralizmu niż przy nadmiernym pluralizmie z powodu trudności ze skonstruowaniem rządu w porzbijanym parlamencie, co jest typowym zjawiskiem w państwach, gdzie panuje system wielopartyjny.)

Rząd jest podporządkowany parlamentowi. Natomiast organy wykonawcze i administracyjne niższego szczebla znajdują się w sytuacji podwójnego podporządkowania – z jednej strony organowi prawodawczemu Władzy Ludowej znajdującemu się na tym samym poziomie struktury państwowej, a z drugiej znajdującemu się na wyższym szczeblu hierarchii właściwemu kompetencyjnie organowi tego samego rodzaju.

Tradycyjną triadę władzy państwowej uzupełniają organy sądownicze. Teoretycznie nie różnią się one jakoś zasadniczo od instytucji tego typu, działających w innych państwach.

Wymiar sprawiedliwości stoi na straży:

- 1) praworządności socjalistycznej;
- 2) porządku ekonomicznego, społecznego i politycznego ustanowionego w konstytucji;
- 3) własności społecznej i indywidualnej;
- 4) uprawnień ustawowych instytucji państwowych i podmiotów gospodarczych oraz organizacji społecznych;
- 5) życia, wolności, godności, honoru, własności, praw rodzinnych i innych praw obywateli.

Konstytucja stanowi, że organy sądownicze zasadniczo są niezależne od innych instytucji państwowych, lecz są podporządkowane Zgromadzeniu Narodowemu i Radzie Państwa jako organom wyrażającym suwerenność ludową. Jednak istnieje również zależność od lokalnych zgromadzeń prawodawczych, które mogą odwoływać wybieranych przez siebie sędziów, a na szczeblu ogólnopaństwowym analogiczne uprawnienie przysługuje parlamentowi.

Najważniejszą instancją wymiaru sprawiedliwości jest Najwyższy Sąd Ludowy. Na niższym szczeblu działają sądy powszechne. Cechą wartą podkreślenia jest dostosowanie szczebli wymiaru sprawiedliwości do struktur władzy i administracji publicznej. Wszystkie sądy podejmują swoje działania w formie kolegalnej. Sędziowie zawodowi i ławnicy mają równe prawa, lecz ustawodawstwo podkreśla szczególne znaczenie udziału czynnika społecznego. Wpływ przedstawicieli ludu na sądownictwo jest zwiększany dzięki temu, że lokalne organy przedstawicielskie wybierają nie tylko ławników na dwu i pół-letnią kadencję, lecz także sędziów zawodowych – na pięć lat. Ustalają zatem cały skład osobowy sądów działających na tym samym szczeblu podziału administracyjnego. W przypadku sądów wojskowych Rada Państwa decyduje o obsadzie etatów sędziowskich, a ławnicy są wybierani w jawnym głosowaniu na zebraniach garnizonów. Uznano, że demokratyzacja wymiaru sprawiedliwości jest istotniejsza od ewentualnego pomniejszenia niezawisłości sędziowskiej wskutek zwiększonego oddziaływania społeczeństwa na poczynania osób ferujących wyroki.

Charakterystyczne jest szczególne podkreślenie zasady kolegalności. Uzupełnia ją udział w ferowaniu wyroków przedstawicieli ludu, którzy uzupełniają profesjonalne kadry wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie wydają wyroki na podstawie procedur opartych na powszechnie uznawanych zasadach. Pewne różnice odnajdziemy w prawie materialnym, gdzie na przykład szczególnie chroni się własność publiczną, ale zasadniczo możemy mówić o stosowaniu rozwiązań znajdujących się w prawie rzymskim.

Obok sądów powszechnych istnieją też tzw. rady pracy. Są to sądy koleżeńskie, które zajmują się sprawami o mniejszym ciężarze gatunkowym, które pojawiają się w zakładach pracy – takimi jak drobne naruszenia prawa, spory mniejszej wagi czy naruszenia dyscypliny pracy i reguł współżycia socjalistycznego. W ten sposób organy te odciążają „prawdziwy” wymiar sprawiedliwości.

Oprócz instytucji centralnych struktury władzy obejmują terenowe organy władzy na szczeblu gminnym w postaci zgromadzeń delegatów ludowych. W ich skład mogą wchodzić obywatele po ukończeniu 16 lat. Przed właściwą elekcją mają miejsce prawyборы, dokonywane przez zgromadzenia osiedlowe lub wiejskie. Najpierw z sali są zgłaszani kandydaci na kandydatów, a później odbywa się głosowanie,

przy czym wyborca może oddać głos tylko na jednego kandydata. W zależności od wielkości okręgu wyborczego ich liczba waha się od 2 do 8.

Delegaci są wybierani w elekcji większościowej, przy czym obowiązuje wymóg większości absolutnej. W ewentualnej drugiej turze bierze udział dwóch kandydatów z najlepszymi wynikami. Liczba delegatów jest zgodna z normą przedstawicielstwa, przy czym organ powinien liczyć co najmniej 30 członków, wybieranych na dwa i pół roku.

Na wyższym szczeblu działają zgromadzenia prowincjonalne. Prawo przewiduje, że liczba kandydatów do tych zgromadzeń, wystawionych w każdym z okręgów wyborczych, podobnie jak w przypadku parlamentu, powinna być co najmniej o 1/4 większa od liczby miejsc przeznaczonych do obsadzenia przez ludność zamieszkującą ten okręg. Wybory do zgromadzeń prowincjonalnych, podobnie jak do ich odpowiedników na poziomie gminy, odbywają się co dwa i pół roku. Członkowie tych ciał nazywani są już nie delegatami, lecz deputowanymi, co ma podkreślić ich większą rangę, bardziej zbliżoną do statusu przedstawicieli narodu w parlamencie.

Terenowe organy przedstawicielskie wybierają swoich przewodniczących oraz ich zastępców na całą kadencję. Przewodniczący równocześnie kierują pracami organów wykonawczych odpowiedniego szczebla.

Zgromadzenia zajmują się zapewnianiem realizacji ustaw, kontrolują organy niższego szczebla poprzez ewentualne uchylanie ich decyzji i sprawdzanie sprawozdań finansowych, podejmują działania, które uważają za niezbędne do realizacji potrzeb obywateli mieszkających na danym terenie, wybierają swoje komitety wykonawcze i osoby, mające stać na czele lokalnych organów wykonawczych. Są też wyposażone w uprawnienie wybierania sędziów zasiadających w trybunałach ludowych. Aby realizować te uprawnienia, powinny się zbierać na sesje co najmniej dwa razy w roku.

Terenowe organy wykonawcze są kolegialne i noszą nazwę komitetów wykonawczych. Składają się z ludzi wybieranych spośród członków zgromadzeń prowincjonalnych i rad municypalnych w tajnym głosowaniu, przy czym liczba kandydatów powinna przewyższać liczbę miejsc. W skład komitetów wchodzi też I sekretarze lub ich zastępcy z właściwych terytorialnie komitetów Partii. Organy te posiadają kompetencje niezbędne, aby wcielać w życie postanowienia podjęte przez terenowe organy władzy prawodawczej. Te ostatnie są zwoływane przez komitety wykonawcze na sesje zwyczajne i nadzwyczajne. Pomędzy

sesjami są zastępowane przez organy wykonawcze. Ustawodawstwo przyznaje tym ostatnim sporą wiązkę kompetencji. W przypadku sporów kompetencyjnych między organami prawodawczymi a komitetami istnieje domniemanie kompetencji tych pierwszych. Lokalne organy wykonawcze są podrzędne względem wyższych hierarchicznie organów administracji, w czym wyraża się zasada podwójnego podporządkowania. Lokalne egzekutywy zajmują się publikacją i wykonywaniem uchwał podjętych przez terenowe organy prawodawcze.

Specyficzną kubańską instytucją są wyznaczeni przez zgromadzenia gminne delegaci spełniający funkcje wykonawcze, wyznaczani z grona pracowników państwowych lub spoza niego. Przebywają oni w oddalonych miejscach, dysponujących odpowiednim potencjałem ludzkim i gospodarczym. Dzięki otrzymanym pełnomocnictwom wysłannicy lokalnej władzy mogą zapewniać łączność między zgromadzeniem gminnym i jego komitetem wykonawczym a miejscem, do którego zostali wysłani. Delegat współpracuje z komisją współdziałania, w której skład wchodzi reprezentanci organizacji masowych oraz przedstawiciele wyznaczeni przez ludność miejsca przebywania delegata.

Poza wyżej wymienionymi organami, typowymi dla państw „ustabilizowanych”, istnieją jeszcze inne formy realizacji ludowładztwa, wywodzące się bezpośrednio z Rewolucji lub gruntownie przez nią przekształcone po to, aby masy mogły aktywnie uczestniczyć w procesie rewolucyjnym. Jedną z tych form są odbywające się w zakładach pracy narady. Mają one „zapewnić szeroki udział robotników w rozwiązywaniu problemów produkcyjnych”. Dyrektorzy zakładów powinni przyczyniać się do lepszego funkcjonowania tych zgromadzeń i podejmować niezbędne środki dla wypełnienia postanowień podjętych przez pracowników.

Ważną funkcję w umacnianiu demokracji nowego typu spełniają Siły Zbrojne, odgrywające istotną rolę polityczną. Oprócz nich trzeba jeszcze wymienić organizacje teoretycznie nie będące organami państwowymi, lecz mogące wykonywać przekazane im typowe dla instytucji państwowych funkcje. Najważniejsza z tych struktur to Komitety Obrony Rewolucji (CDR), do których należy ponad 5 milionów dorosłych obywateli. Zostały one stworzone po to, aby kontrolować społeczeństwo i przygotowywać je do walki z imperializmem. Stopniowo

ich zadania ulegały zwiększeniu i współcześnie uczestniczą one we wszystkich przedsięwzięciach podejmowanych przez władzę w ramach budownictwa socjalistycznego. Ich funkcja na „Wyspie Wolności” jest analogiczna do tej, jaką w Polsce Ludowej spełniały Front Narodowy, Front Jedności Narodu czy Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. Do innych ważnych organizacji społeczno-politycznych należy zaliczyć: Centralę Pracujących Kuby, Narodowe Zgrupowanie Drobnych Rolników, Związek Młodzieży Komunistycznej, Federację Studentów Uniwersytetów oraz Federację Uczniów Szkół Średnich.

W tym miejscu wypada zaznaczyć, że kubańska władza przykłada wielką wagę do pracy z młodzieżą, która ma zapewnić w przyszłości zwycięski marsz Rewolucji. O randze przyznawanej problematyce młodzieżowej świadczy to, że tylko w latach 70. uchwalono trzy ustawy o młodzieży – w latach 1971, 1974 i 1978. Dzięki realizacji ich zapisów wychowano kadry dla najważniejszej organizacji socjalistycznej Kuby.

Jest nią Komunistyczna Partia Kuby, będąca awangardą klasy robotniczej i kierowniczą siłą narodu. Nie znaczy to, że od razu po upadku Batisty było wiadome, że stronnictwo marksistowsko-leninowskie zajmie tak eksponowaną pozycję w państwie. Musimy pamiętać, że udział komunistów w Rewolucji był marginalny i dopiero konflikt z USA oraz nawiązanie szerokiej współpracy ze Związkiem Radzieckim spowodowały, że w 1965 r. połączono trzy działające legalnie stronnictwa w jedną KP Kuby, na czele której stanął Castro i uczynił z niej politycznego giganta. Charakterystyczne jest, że I Kongres Partii odbył się dopiero w 1975 r. Od tej daty nikt ani na Kubie ani za granicą nie podważa jej znaczenia. Ona wyznacza kandydatów do parlamentu, obsadza ważne stanowiska w państwie i podejmuje wszystkie ważniejsze decyzje. Monopartyjność w logiczny sposób zgadza się z jednością władzy państwowej. Wszystkie struktury państwowo-społeczne tworzą jednolity agregat, mający w założeniu w bezkonfliktowy sposób wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa i realizować wszystkie jego istotne interesy.

Ideowo-filozoficzne założenia ustrojowe wykluczają istnienie opozycji, gdyż jej istnienie oznaczałoby zanegowanie teoretycznie najdoskonalszej wersji demokracji, czyli pantokracji (rządów wszystkich). Ponieważ zlikwidowano ustrój kapitalistyczny, generujący sprzeczności, polityczne potrzeby wszystkich obywateli uległy ujednoliceniu, co likwiduje potrzebę żmudnych procedur, mających na celu znalezienie

kompromisowych rozwiązań, będących wypadkową sprzecznych dążeń. Wola narodu wcieliła się w postanowienia liczącej ponad pół miliona członków Partii, które przybierają postać prawnych rozstrzygnięć organów państwowych i w ten sposób państwo nabiera charakteru ogólnonarodowego, stając się organizacją służącą masom wyzwolonym spod ucisku. Na tym ma polegać demokracja nowego, wyższego typu. Według kubańskich doktrynerów nie jest w jej ramach niczym zdrożnym głęboka personalizacja władzy, wyrażająca się w łączeniu najważniejszych funkcji partyjno-państwowych w rękę jednego człowieka. *Líder máximo* jest jednocześnie Przewodniczącym Rady Państwa, Prezesem Rady Ministrów, Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych i Sekretarzem Generalnym Partii Komunistycznej. Podstawowym uzasadnieniem dla takiej praktyki jest wzrastające zagrożenie zewnętrzne ze strony światowej kontrrewolucji, które wymusza silnie scentralizowany model ustrojowy. „Zgodna z głęboką wolą ludu kubańskiego” monokratyzacja władzy, wyrażająca się w kumulacji urzędów w rękach Przywódcy odróżnia model kubański od byłych europejskich państw socjalistycznych, w których I Sekretarz Partii zazwyczaj odstępował inne funkcje swoim współpracownikom.

Zgodnie z oficjalnymi deklaracjami w 1976 r. nastąpiła instytucjonalizacja, czyli stabilizacja instytucjonalna. Należy to interpretować w ten sposób, że po zwycięstwie Rewolucji był okres przejściowy, a później uznano, że zostały już zbudowane fundamenty nowego ustroju i można się zająć jego dalszym rozwojem i doskonaleniem, co, jak okazuje się po raz kolejny, jest związane z powrotem do sprawdzonych rozwiązań i instytucji takich jak przede wszystkim parlament, będący zatem w tej czy innej postaci *conditio sine qua non* współczesnej demokracji w odróżnieniu od starożytnego *polis*. Wybieralne ciało ustawodawcze może współistnieć, jak na Kubie, z „demokracją wiecową” i nawet przez pewien czas być przez nią w pełni zastępowane, jednak na dłuższą metę okazuje się niezbędne.

## 2. Model meksykański

Meksykański wariant ustrojowy lokował się pomiędzy modelem kubańskim a kostarykańskim (po 1950 r.). Stanowił on efekt burzliwej ewolucji politycznej, jaka miała miejsce w okresie między uzyskaniem



niepodległości a zakończeniem w 1917 r. „heroicznej”, militarnej fazy rozpoczętej w 1910 r. rewolucji.

Po obaleniu pierwszej meksykańskiej monarchii poszukiwano właściwego modelu ustrojowego, lecz trudno mówić, szczególnie w I połowie XIX wieku, o udanych poszukiwaniach, skoro po pierwszej republikańskiej konstytucji z 1824 r., przyszła druga w 1846, aby już w 1857 r. zostać zastąpiona przez kolejną, która *de facto* przestała funkcjonować w momencie wybuchu XX-wiecznej rewolucji. Po kilku latach zbrojnych walk politycznych zwycięzcy uchwalili w Querétaro w 1917 r. nową ustawę zasadniczą, która obowiązuje do dzisiaj.

Często traktowano ten dokument prawny jako zapowiedź późniejszych konstytucji (radzieckie z 1924 i 1936 r., polskie z 1921 i 1952 r.), naśladujących swoją postępowością meksykańską poprzedniczkę. Sztandarowym przykładem zawartych w meksykańskiej konstytucji rozwiązań, przyjmowanych następnie gdzie indziej, jest ograniczenie czasu pracy do ośmiu godzin dziennie oraz sześciu dni w tygodniu. *Expressis verbis* wyrażono w ustawie zasadniczej zasadę „za równą pracę równa płaca” i zapisano konieczność istnienia płacy minimalnej na poziomie ustalonym przez prawo. Oprócz tego w konstytucji odnajdziemy zasadę partycypacji robotników w zyskach osiąganych przez przedsiębiorstwo, niezbędność przestrzegania BHP i prawo do strajku oraz ogólne warunki umowy o pracę. Jako gwarancję przestrzegania tych i innych praw ustanowiono instytucję *amparo*, współcześnie występującą w różnych państwach latynoamerykańskich. W innym (27) artykule konstytucji ogłoszono, że ziemia i wody na terytorium państwa należą do narodu, co stało się podstawą reformy rolnej. Z kolei deklaracja dotycząca posiadania przez naród bogactw mineralnych stała się podstawą nacjonalizacji górnictwa.

Generalnie ocenia się, iż rewolucyjność konstytucji z 1917 r. była ograniczona przez tendencje liberalne (tradycja Juareza). Rywalizacja między kierunkiem liberalnym a socjalistycznym będzie czymś charakterystycznym dla całej późniejszej historii politycznej Meksyku.

Stworzony na podstawie konstytucji z 1917 r. system polityczny odznaczał się ciekawą specyfiką i dlatego wart jest osobnego potraktowania. Wydarzenia końca ubiegłego stulecia spowodowały, że stracił on na wyrazistości, tym niemniej nie odszedł zupełnie w przeszłość, a póki co nie mamy pewności, czy aktualna faza ustrojowa nie

będzie w porównaniu z poprzednią przejściowa. W Ameryce Łacińskiej prognozowanie jest dosyć trudne i dlatego też ostrożność nakazuje, aby nie traktować zmian dokonujących się w rozmaitych reżimach jako trwałych.

Możemy nazwać meksykański postrewolucyjny model polityczny mianem demokracji kierowanej, przez co będziemy rozumieć system polityczny opierający się na panowaniu jednej siły politycznej, przy zachowaniu jednak pluralizmu, a nawet dopuszczeniu funkcjonowania opozycji, skazanej jednak (jak pokazała historia, nie na zawsze) na konsekwentne pełnienie tej funkcji. Z założenia władza polityczna była skoncentrowana w potężnej Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej (nazwa ta stała się obowiązującą od 1946 r.). Swoją dojrzałą postać stronnictwo to uzyskało (jeszcze jako Partia Rewolucji Meksykańskiej) w 1929 r., po zamordowaniu ostatnich wybitnych przedstawicieli „starej gwardii” rewolucyjnej. Dzięki temu Partia mogła stać się prawdziwą partią władzy, budującą przez dziesięciolecia rozgałęziony system nomenklatury. W szczytowym okresie swojego rozwoju, w latach 70., PRI liczyła ponad 8 milionów członków. Ciekawym rozwiązaniem jest członkostwo zbiorowe, polegające na tym, że w skład partii oprócz pojedynczych ludzi wchodzi również np. związki zawodowe, co oznacza, że obywatel, zapisując się do nich, jednocześnie *nolens volens* wstępuje do PRI. Oprócz tworzonego przez związki zawodowe pionu robotniczego stworzono składający się ze średnich farmerów pion chłopski oraz pion drobnej i średniej burżuazji. Trudno zatem uznać PRI za stronnictwo polityczne w klasycznym, europejskim znaczeniu. To skupiające w swoich szeregach do 20% obywateli ugrupowanie porównywano do frontu narodowego lub głoszącego populistyczne i socjaldemokratyczne hasła luźnego stowarzyszenia.

Opozycja, reprezentowana przede wszystkim przez pravicową Partię Akcji Narodowej, brała udział w teoretycznie wolnych, pluralistycznych wyborach, lecz wszyscy wiedzieli, że nie ma szans na zwycięstwo (mniej więcej jak w Polsce w 1947 r. PSL). Meksyk jest jedynym państwem latynoamerykańskim, które ma długotrwałą tradycję wyborów większościowych w okręgach wielomandatowych na modłę anglosaską. Taki system wyborczy w sytuacji dominacji popieranej przez struktury państwowe różnego typu i silnie zakorzenionej we władzy partii ułatwia osiąganie przez nią „pożądanych rezultatów” wyborów. Rządzące stronnictwo regularnie zdobywało 80–90% głosów. Stale powtarzały się oskarżenia o fałszowanie wyników wyborów. (*Nihil novi sub sole.*

Nikaraguański dyktator Anastasio „Tacho” Somoza już w latach 30. zwykł był mawiać: „Co prawda przegrałem wybory, ale za to wygrałem liczenie głosów”.) W każdym razie aż do zasadniczych zmian w systemie politycznym PRI posiadała zdecydowaną większość w Izbie Deputowanych oraz miażdżącą (często wszystkie miejsca) przewagę w Senacie (jak również wszystkie krzesła w zgromadzeniach stanowych i wszystkie stanowiska gubernatorów). Efekt był taki, że nie dochodziło do wypadków nieuchwalania ustaw zgłaszanych przez egzekutywę czy też odrzucania projektów budżetu.

W 1964 r. dokonano interesującej modyfikacji systemu wyborczego, która była swoistym ukłonem w stronę opozycji, potwierdzającym jej prawo do istnienia również na szczeblu parlamentarnym, z jednoczesną petryfikacją podziału ról na scenie politycznej. W konstytucji zapisano (art. 54), że legalnie działające opozycyjne stronnictwo polityczne może uzyskać do 20 foteli w „plebejskiej” izbie Kongresu, jeśli zdobędzie ponad 2,5% ważnie oddanych głosów. Przekroczenie tej bariery było nagradzane przydziałem pięciu mandatów. Za każde dodatkowe 0,5% głosów partii przyznawano dodatkowy mandat. Jednocześnie dodatkowe miejsce w niższej izbie dostawał reprezentant PRI. Koniec lat 80. przyniósł następną reformę wyborczą, zwiększającą wyborcze szanse opozycji. Wbrew meksykańskiej tradycji w 1987 r. postanowiono, że w mających miejsce rok później wyborach nastąpi częściowe odejście od większościowości. Otóż 300 mandatów w niższej izbie parlamentu obsadzono tradycyjnie w systemie większościowym, ale pozostałe 100, a później (po powiększeniu izby niższej do 500 deputowanych) 200, zaczęto rozdzielać proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na poszczególne listy partyjne. Dzięki temu specyficznemu mariażowi większościowego systemu wyborczego z charakterystycznymi dla systemu proporcjonalnego programami nie dopuszczano do Kongresu próbujących się przebić niewielkich, nowych, lokalnych sił politycznych, mogących sprawiać kłopoty przez swoją nieprzewidywalność. Uznano, że dla stabilności systemu partyjnopolitycznego będzie lepiej, gdy parlamentarna opozycja będzie się składać z przedstawicieli tradycyjnych, posiadających pewne poparcie w społeczeństwie, dobrze znanych rządzącym ugrupowań, przyzwyczajonych do odgrywania tradycyjnej roli łagodnego oponenta, legitymizującego pluralizm. (Podobny zamiar, choć dający opozycji możliwość większych zdobyczy, próbowano realizować w PRL-u A.D. 1989, gdy ustalono, że siły opozycyjne mogą uzyskać maksimum

35% foteli w Sejmie.) W wyborach do niższej izby Kongresu, przeprowadzonych w 1988 r., znaczących dla dalszej ewolucji systemu, PRI zdobyła 260 miejsc z 500, co było dla niej najstarszym wynikiem od 1917 r.

W 1997 r. kolejne wybory parlamentarne przyniosły ważną zmianę. Co prawda PRI znów miała najlepszy wynik, ale nie uzyskała większości absolutnej, co pozwoliło dotychczasowej opozycji po raz pierwszy od ustanowienia systemu „demokracji kontrolowanej” obsadzić stanowisko przewodniczącego Izby Deputowanych, co oznaczało, że demokracja zaczęła wymykać się spod kontroli. Tym bardziej, że w urządzonych po raz pierwszy powszechnych wyborach burmistrza Miasta Meksyk zwycięstwo odniósł Cuauhtémoc Cardenas (syn charyzmatycznego prezydenta z lat 30.), reprezentujący niezależną od Partii lewicę. Warte podkreślenia jest to, że pomimo istnienia w Meksyku, w przeciwieństwie do Kostaryki, stałej armii zawodowej, nie odgrywa ona w porewolucyjnej historii politycznej najludniejszego państwa hispanojęzycznego żadnej roli politycznej, co odróżnia ten kraj od wielu innych leżących w tej samej strefie geograficzno-kulturowej. Nieliczne meksykańskie siły zbrojne, wyalienowane ze społeczeństwa wskutek braku poborowych, nie posiadają, w odczuciu własnym i narodu, mandatu moralnego, uprawniającego je do odegrania aktywnej roli w polityce. Dlatego też z zaistnienia, co prawda dosyć nielicznych, gwałtownych starć między siłami porządkowymi a kontestatorami (najczęściej wymienia się pacyfikację demonstracji studenckiej na stołecznym placu Tlatelolco w gorącym 1968 r., w bliższych nam czasach indiańską rebelię w Chiapas) nie wyciąga się wniosków o potrzebie zaprowadzenia w państwie koszarowego drylu.

W Meksyku wypracowano, przede wszystkim ze względu na bliskość USA (na południe od Río Bravo często mawiają: „biedny Meksyk – tak daleko od Boga i tak blisko Stanów Zjednoczonych”) specyficzną wersję pluralizmu, bardziej skomplikowaną i subtelną od tej, obowiązującej w europejskich krajach demokracji ludowej. Możemy umiejscowić meksykańskie rozwiązania, gdybyśmy chcieli zestawiać je z warunkami europejskimi przed upadkiem muru berlińskiego, gdzieś w połowie drogi biegnącej od szwedzkiej demokracji opartej na systemie partii dominującej do polskiej odmiany demokracji socjalistycznej z kierowniczą rolą PZPR.

W Meksyku szczególnie silną pozycję zajmował (i nadal zajmuje) prezydent. Wynika to zarówno z wpływu wywieranego przez USA, jak i z miejscowej, azteckiej tradycji. Wybierany w wyborach powszechnych jest bez wątpienia pierwszą osobą w państwie z władzą porównywalną z tą sprawowaną przez lokatora Białego Domu, z tym że większą. Bierze się to choćby stąd, że ma dłuższą, bo sześćoletnią, kadencję, w której trakcie nie musi brać pod uwagę w swoich poczynaniach szans na reelekcję, gdyż zabrania jej prawo, ustanowione ponownie w 1927 r. (Zakaz ten jest jednym z rezultatów rewolucji, która wybuchła jako protest przeciwko długoletniemu panowaniu konsekwentnie wybieranego na najwyższe w państwie stanowisko Porfirio Diaza wbrew regule jednokadencyjności, uchwalonej w 1878 r.) Obecnie głowa państwa w większym stopniu musi się liczyć z naciskiem opozycji, ale w poprzednim okresie było inaczej. Jako przywódca Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej (wymowna, teoretycznie spreczna wewnętrznie nazwa) mógł sobie pozwolić na dużo, pod warunkiem spacyfikowania ewentualnych ośrodków oporu w łonie partii. Podstawowa różnica dzieląca go od rozmaitych wschodnioeuropejskich i trzecioświatowych przywódców spoczywała w ograniczeniu władania do jednej kadencji. Po jej zakończeniu głowa państwa obowiązkowo odchodziła wraz z całą ekipą administracyjną, łącznie z przysłowiowymi sekretarkami. Skutek był taki, że przez kilkadziesiąt lat władzę sprawowała ta sama siła polityczna, lecz zmieniały się postacie stojące na czele jej i państwa, co przez tzw. międzynarodową opinię publiczną jest traktowane jako przejaw demokracji o tendencjach pluralistycznych, którym według dosyć rozpowszechnionych przekonań nie sprzyja długoletnie, nie ograniczone konstytucyjnymi terminami, zajmowanie najbardziej prestiżowego stanowiska w państwie przez tę samą osobę.

Pozycja prezydenta była wzmacniana przez założenie, podobne do tego, które legło u narodzin francuskiej V Republiki. Mianowicie większość parlamentarna była większością prezydencką, co oznaczało, że mimo iż konstytucja ustanawia teoretycznoprawny podział między egzekutywą a legislatywą, to tracił on w sporej części *de facto* na znaczeniu, ponieważ ten sam obóz polityczny kontrolował oba ośrodki władzy. Ważniejsza, właściwa linia podziału biegła wewnątrz ciała ustawodawczego pomiędzy dominującymi liczebnie przedstawicielami siły rządzącej a reprezentantami tolerowanej opozycji. Dla wzmacniania swojej pozycji prezydent nie musiał się uciekać do zmiany konstytucji, do czego wymagana jest większość 2/3 w Kongresie oraz poparcie zmiany

przez większość stanów. Tę żmudną procedurę można omijać dzięki prezydenckim dekretem oraz zwykłym ustawom, następnie odpowiednio interpretowanym.

W takich warunkach prezydent posiadał i posiada nadal duże możliwości, ale określenie jego władzy jako „nieograniczonej i absolutnej” (E.G. Łapszew) wydaje się jednak przesadne. Tym niemniej zakres jego uprawnień był i w dalszym ciągu jest niemały. Konstytucja pozwala mu na promulgowanie i wykonywanie ustaw. Jest szefem rządu, co wiąże się z tym, że może za zgodą Senatu mianować ministrów. Również wyższa izba Kongresu wyraża zgodę na prezydenckie nominacje przedstawicieli dyplomatycznych i generałów. Oprócz tego prezydent obsadza samodzielnie większość wysokich, kluczowych stanowisk urzędniczych (np. sekretarzy w swoim gabinecie). W uzgodnieniu z Komisją Permanentną parlamentu prezydent zwołuje Kongres na nadzwyczajne sesje. Jeżeli chodzi o relacje najważniejszego urzędnika w państwie z parlamentem, to trzeba jeszcze dodać przysługujące prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej oraz kompetencję całościowego lub częściowego wetowania ustaw. Głowa państwa obsadza szereg ważnych stanowisk w sądownictwie. Trudno pominąć prawo łaski, tradycyjnie przysługujące głowie państwa. Poza tym prezydent kształtuje politykę zewnętrzną oraz dowodzi siłami zbrojnymi. Do specyficznych kompetencji można zaliczyć uprawnienie do zakładania portów dowolnej klasy oraz urzędów celnych.

Meksykański parlament składa się z Izby Deputowanych i Senatu. Niższa izba, czyli Izba Deputowanych, składa się z 500 osób, wybieranych na trzy lata i reprezentujących ludność całego państwa. Wciąż funkcjonuje mieszany system wyborczy, w związku z czym 300 deputowanych jest wybieranych większością, a 200 proporcjonalnie. Senat jest mniejszy, gdyż zasiada w nim 120 parlamentarzystów, reprezentujących poszczególne stany i dystrykt federalny. W każdym stanie i dystrykcie dwóch senatorów jest wybieranych w systemie większościowym, przy czym do wyboru wystarczy uzyskanie zwykłej większości. Trzeci senator ze stanu lub dystryktu reprezentuje największą mniejszość. Po reformie wyborczej z 1996 r. do Senatu jest jeszcze wybieranych 32 ludzi w systemie proporcjonalnym. Kadencja senatorów jest znacznie dłuższa niż deputowanych, bo sześćioletnia.

Ponieważ Kongres jest podzielony na dwie izby, przeważnie decyzje są podejmowane przez jego członków obradujących oddzielnie.

Najpierw kwestią zajmuje się izba niższa, a następnie wyższa. Dzieje się tak wówczas, gdy trzeba:

- 1) powiększyć federację o nowe stany lub terytoria ewentualnie stworzyć nowe stany w aktualnych granicach państwa;
- 2) uchylać, w granicach określonych przez konstytucję, nowe prawa dla Dystryktu Federalnego i terytoriów;
- 3) korygować zeszłoroczny budżet;
- 4) sprawdzać budżety proponowane corocznie przez egzekutywę;
- 5) przegłosowywać ustanowienie podatków niezbędnych dla zrealizowania budżetu;
- 6) określać warunki, na których egzekutywa może zaciągać pożyczki, uznawać te pożyczki i akceptować spłacanie długu państwowego;
- 7) zapobiegać powstawaniu restrykcji w handlu z innymi państwami;
- 8) deklarować wojnę na podstawie propozycji prezydenta, przy czym owa deklaracja ma walor prawny wyłącznie w odniesieniu do obywateli Meksyku;
- 9) ogłaszać pobór rekruta.

Nie oznacza to, że izby nie mają kompetencji wyłącznych, zastrzeżonych tylko dla jednej z nich. Izba Reprezentantów samodzielnie zajmuje się następującymi problemami:

- 1) kontrolowanie prawidłowego przebiegu wyborów prezydenckich i parlamentarnych;
- 2) aprobowanie budżetu;
- 3) uchylanie immunitetu przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu;
- 4) oskarżanie wysoko postawionych urzędników państwowych.

Z kolei Senat autonomicznie wypowiada się w następujących kwestiach:

- 1) zatwierdzanie prezydenckich nominacji na ministrów, ambasadorów, konsulów generalnych, sędziów Federalnego Sądu Najwyższego, kontrolerów finansowych wysokiego szczebla, pułkowników i generałów;
- 2) zezwalanie prezydentowi na ratyfikację podpisanych przez niego umów międzynarodowych;
- 3) deklarowanie „zniknięcia praw” konstytucyjnych stanu, co powoduje odwołanie gubernatora;
- 4) rozstrzygnięcie konfliktów politycznych między stanami.

Zakłada się, że istnieje równy status obu izb, co jest szczególnie widoczne przy uchwalaniu ustaw. Ustawa nie może wejść w życie, jeśli

nie zostanie zaaprobowana przez obydwie części legislatury. Jednak uchwalanie budżetu, która to czynność ma trudne do przecenienia znaczenie dla każdego państwa, pozostaje sprawą wyłącznie Izby Deputowanych, co skłaniałoby do ewentualnego przyznania jej większego znaczenia.

Czasem legislatura zbiera się na wspólne posiedzenia. Dzieje się tak wówczas, gdy:

- 1) prezydent otwiera uroczyste sesję parlamentarną;
- 2) trzeba wyznaczyć następcę prezydenta, który zakończył urzędowanie przed końcem kadencji;
- 3) zachodzi konieczność złożenia przysięgi przez nowo wybraną głowę państwa.

Parlament w Meksyku, zgodnie z latynoskimi standardami, zajmuje drugorzędą pozycję, którą można określić jako przyjmowanie do wiadomości wydarzeń politycznych mających miejsce w państwie. Zgodnie z rozdziałem III konstytucji parlament ma typowe uprawnienia ustawodawcze, zatwierdza budżet państwa, współdecyduje o tym, jacy ludzie zajmą kierownicze stanowiska w ważnych organach, kontroluje działalność tych organów i posiada spore uprawnienia w obrębie polityki zagranicznej. W ustrojowej praktyce jednak te kompetencje są przeważnie papierowe, formalne. Istotne decyzje są podejmowane przez prezydenta.

Rewolucja ostatecznie zakończyła się w 2000 r., gdy kandydat Partii Rewolucyjno-Institucjonalnej przegrał w wyborach prezydenckich z reprezentującym Partię Akcji Narodowej Wincentym Fox Quesadą, który stanął na czele państwa. (Ktoś skwitował to w ten sposób, że PRITanic zatonał). Nastąpiło przejście od „półdemokracji”, „demokracji sterowanej” czy też „autorytaryzmu z pluralistyczną fasadą” do demokracji konfrontacyjnej, w której wynik wyborów nie jest znany przed dniem, w którym elektorat udaje się do urn. Z uwagi na znaczenie Meksyku dla całej Ameryki Łacińskiej jest to ważne wydarzenie, lecz ostrożność nakazuje poczekać na dalszy rozwój sytuacji politycznej. Ciekawe jest to, że (w odróżnieniu od Polski czy innych porównywalnych krajów) odsunięta od władzy partia dotychczas hegemoniczna nie zmieniła nazwy i w dalszym ciągu utrzymuje spore wpływy.



### 3. Model kostarykański

W Kostaryce od kilkudziesięciu lat funkcjonuje reżim odpowiadający mniej więcej „standardom” obowiązującym w „dojrzałych zachodnich demokracjach”, co odróżnia to państwo od reszty Ameryki Łacińskiej, która znacznie później zaczęła podążać, choć nie wiemy, na ile jest to zjawisko pewne i trwałe, drogą przetartą przez niewielki, środkowoamerykański kraj. Już w pierwszej połowie lat 40. John Gunther, zastanawiając się nad stopniem demokratyzacji poszczególnych państw Iberoameryki stwierdził, że w Ekwadorze, Wenezueli czy Peru trudno jest jednoznacznie oddzielić dyktaturę od demokracji, natomiast Argentyna, Meksyk, Kostaryka, Kolumbia, Chile i Urugwaj to „mniej więcej demokracje”, ale najbardziej demokratyczna z nich jest Kostaryka.

Trzeba uwypuklić, że w Kostaryce przemoc w polityce nigdy nie była stosowana na szeroką skalę. Przewroty, które zdarzały się w historii, były pałacowymi czy też koszarowymi (*golpe de cuartel*) puczami, mającymi miejsce tylko w stolicy i nie wciągającymi w swoją orbitę większych grup ludności, co minimalizowało straty. Nie odnajdziemy w historii politycznej tego kraju wielkich rewolucji czy też gwałtownych zmian systemów rządów ani na elitarnym ani na masowym etapie ewolucji ustrojowej tej „bananowo-kawowej” republiki. Można mówić o raczej ugruntowanej tradycji pokojowego przekazywania władzy, zaledwie bowiem dwóch czy też, według innych obliczeń, trzech prezydentów zostało obalonych przemocą.

Podkreśla się, że skład rasowy ludności (prawie 90% to biali), geografia (względna izolacja) oraz historia (brak wielkich wstrząsów) spowodowały, że struktura społeczna tego kraju sprzyja budowaniu republiki demokratycznej. Brak wielkich przepaści majątkowych, typowych dla innych państw latynoamerykańskich, oznacza istnienie licznej klasy średniej, niezbędnej według badaczy dla udanego funkcjonowania demokracji w wersji zachodniej.

W XIX wieku, po uzyskaniu niepodległości, kształtuje się system polityczny, polegający na dosyć łagodnej rywalizacji wielkich rodzin, posługujących się różnymi środkami w walce politycznej, ale bez, charakterystycznej dla wielu innych państw, dążności do zniszczenia przeciwnika. Po złamaniu przez Tomasza Guardię w prawie bezkrwawej rewolucji 1870 r. potęgi dużych rodów, zostaje uchwalona w 1871 r. konstytucja, będąca podstawą prawną systemu nazywanego czasem

„elitarną demokracją”. System ten kwalifikuje się jako przejściowy między epoką patriarchalną a liberalną. Można uznać, że zaczynają być spełniane republikańskie standardy. Dostatecznie regularnie wybiera się Prezydenta i Kongres z łona wyższych sfer społecznych. Nie mogło być inaczej, skoro utrzymywano cenzusy: majątkowy i wykształcenia, a na dodatek nie wprowadzano tajności i bezpośredniości głosowania, co upodabniało rozwiązania kostarykańskie do tych, które obowiązywały we Francji przez sporą część XIX stulecia. Ale już w 1889 r. odbywają się pierwsze w Ameryce Środkowej i jedno z pierwszych w Ameryce Łacińskiej stosunkowo wolne i powszechne wybory.

Do dalszego „umasowienia” walki politycznej doszło w XX wieku. W 1902 r. Ascensión Esquivel rozpoczyna „bezprecedensową w regionie erę państwa republikańskiego i konstytucyjnego”. Prasa jest wolna, co przejawia się w nieprzyzwoitych atakach na władzę, a lud gremialnie uczestniczy w nieco tylko skorumpowanych wyborach. W 1913 r. zaczęła obowiązywać zasada bezpośredniości wyborów, czego bezpośrednim następstwem był szybki i prawie bezbolesny pucz z 1917 r., obalający zbyt postępową ekipę. Mimo to niezależni obserwatorzy uznają, że w zasadzie konstytucja funkcjonuje. Prawa człowieka, choć z lekkim przymrużeniem oka, są przestrzegane. Na rogach stołecznych alej w swobodnym nastroju prowadzone są ożywione dyskusje polityczne. Rządzący w poczuciu bezpieczeństwa mogą przechadzać się po mieście, a opozycjoniści nie napotykają przeszkód w uprawianiu swojej propagandy. Czasem nawet prezydent wzywa przywódcę opozycyjnej partii na konsultacje, gdy chce podjąć decyzję w jakiejś niezwykle istotnej dla kraju sprawie. Demokratyzacja ulega pogłębieniu, bo w roku 1925 postanowiono, że elekcje przestają być jawne. Być może ta zmiana przyczyniła się do podniesienia temperatury walki politycznej. W 1948 r. dochodzi do unieważnienia wyników wyborów prezydenckich, co staje się przyczyną wojny domowej. (Gdyby analizować rzeczywistość z pozycji symplicystyczno-ekonomicznych, to należałoby wyrazić zdziwienie, ponieważ pensja prezydenta wynosiła wówczas równowartość mniej więcej 50 dolarów USA.) Kończy się ona po dwóch miesiącach zawarciem kompromisu, przewidującego utrzymanie pluralizmu. Władzę przejmuje na 18 miesięcy *junta* rządząca na czele z José Figueresem, która posługuje się dekretemi jako narzędziami tymczasowego porządku prawnego. W ten sposób rodzi się istniejąca do dzisiaj II Republika. W 1949 r. *junta* oddaje władzę cywilnej ekipie Otilio Ulate, która będzie rządzić zgodnie z normami nowej, uchwalonej w tym samym roku

konstytucji, która zastąpiła swoje poprzedniczki z lat: 1824, 1844, 1847, 1859 i 1871.

Ta ustawa zasadnicza jest istotna dla całej Ameryki Łacińskiej pod jednym względem. Mianowicie pierwszy raz w historii tej części świata wprowadzono w niej prawny zakaz istnienia sił zbrojnych, które nastawionym antymilitarystycznie ustrojodawcom kojarzyły się z niepożądaną dyktaturą. (Mimo że w porównaniu z innymi państwami kostarykańskie siły zbrojne nie były szczególnie imponujące. W czasie II wojny światowej składały się z 250 żołnierzy i orkiestry dętej.) Oprócz armii ofiarą nowego porządku konstytucyjnego stała się partia komunistyczna, którą również uznano za zagrożenie dla pluralizmu.

Poza tym ustawa zasadnicza nieco ograniczyła władzę prezydenta, tym niemniej Kostaryka w dalszym ciągu jest republiką prezydencką. Zasada podziału władz stwarza głowie państwa ustrojowe podstawy dla uzyskania w państwie silnej pozycji. Jest ona istotnie wzmocniona przez to, że prezydent jest wybierany nie przez parlament, lecz przez naród na czteroletnią kadencję. W 1949 r. wprowadzono wymóg karencji, oznaczający, że po zakończeniu czteroletniego okresu urzędowania były prezydent musiał czekać osiem lat, aby znowu móc kandydować na najwyższy urząd w państwie. Dwadzieścia lat po uchwaleniu konstytucji zmieniono jednak to rozwiązanie i zastąpiono je typowo latynoamerykańskim absolutnym zakazem reelekcji. Wyjątek zrobiono dla dotychczasowych prezydentów, którzy mogliby jeszcze przez jedną kadencję sprawować władzę prezydencką. Z przepisu tego skorzystał Ojciec Założyciel II Republiki Figueres, zasiadający w pałacu prezydenckim w latach 1953–1958 oraz 1970–1974.

Prezydent zgodnie z art. 139 może według własnego uznania mianować i dymisjonować ministrów oraz innych urzędników administracji rządowej. Co prawda kompetencje wykonawcze rozdzielono między prezydenta, ministrów i Radę Gabinetową, lecz bezpośrednia zależność kierowników resortów od prezydenta powoduje, że decydujące słowo należy do niego. Musi on jednak się liczyć z przepisami regulującymi funkcjonowanie służby cywilnej. Poza tym powstało wiele autonomicznych struktur administracji niezespołonej, których istnienie ogranicza konstytucyjne uprawnienia głowy państwa.

Tak samo jak w Stanach Zjednoczonych, prezydent raz do roku występuje z orędziem, wygłaszanym na posiedzeniu parlamentu. Inaczej niż w USA, a podobnie jak w Polsce, prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, ale, odwrotnie niż w III RP, większą aktywność w tej

dziedzinie przejawiają postawie niż przedstawiciele władzy wykonawczej. Jednak trud parlamentarzystów może być w Kostaryce, tak jak w wielu innych państwach, zniweczony przez głowę państwa, dysponującą prawem weta, którego przełamanie wymaga większości 2/3 głosów Zgromadzenia Ustawodawczego. W przypadku przegłosowania ustawy prawo promulgacji, co jest rozwiązaniem typowym, przysługuje prezydentowi.

Prezydent może być zastąpiony przez któregoś z dwóch wiceprezydentów. Jeśli legislatura uzna, że prezydent jest psychicznie lub mentalnie niezdolny do sprawowania urzędu, wówczas uruchamia się instytucję trwałego zastępstwa. W tym przypadku prawo określa, który z wiceprezydentów w pierwszej kolejności przejmie obowiązki głowy państwa. Gdy zastępstwo jest tymczasowe, sam prezydent określa, który z wiceprezydentów zajmie jego pozycję w państwie.

Ciała ustawodawcze większością 2/3 może postawić prezydenta (oraz innych wysokich urzędników) w stan oskarżenia. O słuszności oskarżenia rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Rada Gabinetowa, składająca się z prezydenta i ministrów, posiada pewne uprawnienia o różnym charakterze. Np. może ona stosować prawo łaski i mianować ambasadorów.

Władza ustawodawcza znajduje się w rękach jednoizbowego Zgromadzenia Ustawodawczego. W jego skład wchodzi parlamentarzyści, wybierani w systemie proporcjonalnym na czteroletnią kadencję. Ciekawym rozwiązaniem jest przepis zezwalający na zasiadanie w parlamencie, analogicznie do rozwiązania dotyczącego prezydenta, tylko przez jedną kadencję. Zgromadzenie Ustawodawcze uchwała co roku budżet, który nie może być wetowany przez głowę państwa. Do ważnej kompetencji należy również zaliczyć wyznaczanie członków i zastępców członków Sądu Najwyższego. W ramach funkcji kreacyjnej legislatura wybiera również Kontrolera Generalnego i jego zastępcę, którzy zajmują się sprawdzaniem prawidłowości wykonywania budżetu. Parlament zmienia konstytucję na wniosek co najmniej 10 deputowanych, który może, ale nie musi, być wsparty przez prezydenta. Jeżeli następnie 2/3 parlamentarzystów przegłosuje poprawkę, to zaczyna ona obowiązywać niezależnie od stanowiska prezydenta w tej sprawie. Oprócz tego parlament ma prawo inicjatywy ustawodawczej, z którego korzysta częściej niż władza wykonawcza. Ponieważ w Kostaryce nie ma drugiej izby, prawo przewiduje 3 czytania projektów ustaw, co ma zwiększyć szansę na uniknięcie rażących pomyłek legislacyjnych. Poza tym

Zgromadzenie Ustawodawcze ma typowe uprawnienie obalenia weta prezydenta wysoką większością kwalifikowaną 2/3, co dosyć wyraźnie utrudnia przeforsowanie stanowiska legislacyjny.

Istotnym uprawnieniem parlamentu jest prawo do wzywania ministrów na swoje posiedzenia. Jeszcze ważniejsza jest możliwość przegłosowywania wobec ministrów wotum nieufności, gdy można im przypisać „działania niekonstytucyjne lub błędne posunięcia o poważnym charakterze”, które szkodzą interesowi publicznemu. W tym wypadku większość potrzebna do odwołania ministra również wynosi 2/3. Łagodniejszą formą kontroli parlamentarnej nad ministrami jest instytucja interpelacji.

Osiągnięcie większości kwalifikowanej w parlamencie jest wymagane przez prawo w wielu przypadkach. W sytuacji istnienia systemu dwupartyjnego oznacza to, że ważne rozstrzygnięcia mogą mieć miejsce dopiero po wypracowaniu konsensusu.

Zgromadzenie Ustawodawcze pracuje w typowym dla Latynoameryki trybie sesyjnym. Specyfika kostarykańska polega na tym, że tamtejszy parlament jest bardzo pracowity, ponieważ sesje są przeważnie niezwykle długie, co powoduje, że przerwa międzysesyjna jest stanem nietypowym, choć ustawa zasadnicza przewiduje jedną w sierpniu, a drugą od pierwszego grudnia do trzydziestego pierwszego kwietnia. Pomimo to trudno znaleźć tydzień bez obrad parlamentu. Mogą one trwać krócej niż godzinę, tym niemniej świadczą o żywotności tego organu i jego niezależności od władzy wykonawczej.

Sąd Najwyższy tradycyjnie cieszy się dużym prestiżem, który spływa również na organy sądownicze niższych instancji. (Możemy nawet mówić o renomie w skali zagranicznej, bo, w przeciwieństwie do innych państw środkowoamerykańskich, historia nie notuje poważnych skarg ze strony cudzoziemców na funkcjonowanie kostarykańskiego wymiaru sprawiedliwości, co nie dawało mocarstwu pretekstów czy powodów do ingerencji w obronie praw swoich obywateli, w przypadku niektórych krajów latynoskich przeradzających się w interwencje zbrojne.) Kostarykański Sąd Najwyższy jest wybierany przez Kongres na czteroletnią kadencję, choć kiedyś była ona ośmioletnia. Termin wyborów wypada dwa lata przed poprzednią elekcją prezydencką i dwa lata przed kolejną, kiedy to tradycyjnie aktywność stronnictw politycznych jest mizerna. W ten sposób partie nie mają wielkiego wpływu na skład SN, co zwiększa jego apolityczność.

Niezależność sądownictwa jest możliwa dzięki alternacji politycznej, typowej dla kostarykańskich stosunków. Polega ona na tym, że od połowy ubiegłego stulecia dosyć często zmieniają się sprawujące władzę stronnictwa. W efekcie ci, którzy rządzą, muszą się liczyć z koniecznością przejścia do opozycji, co skłania do przestrzegania reguł *fair play* w rywalizacji. Z kolei aktualni opozycjoniści mają realną nadzieję na przejęcie steru rządów w perspektywie kilku lat, co pozwala na uniknięcie pewnej demoralizacji, nieodłącznie związanej ze zbyt częstymi porażkami. Owe sukcesy czy też niepowodzenia wyborcze nie są w Kostaryce traktowane równie dramatycznie jak w wielu innych państwach latynoamerykańskich. W Kostaryce polityka jest bardziej „letnia”, nie wzbudza potężnych emocji, nie jest sprawą życia i śmierci. Społeczeństwo tego państwa bardziej wierzy w instytucje niż w charyzmatycznych przywódców. Nie wiąże się z politykami potężnych nadziei, w związku z czym unika się wielkich rozczarowań.

Uważa się, że kostarykańskie rozwiązania, niezbyt „latynoamerykańskie” w swoim duchu, są efektem specyfiki tego państwa wyrażającej się w tym, że jego ludność jest dosyć jednolita, wyznaje mniej więcej te same wartości i dysponuje szczególnie jak na Latynoamerykę świadomością, pozwalającą na realizowanie demokratycznego pluralizmu przypominającego rozwiązanie znane z Europy Zachodniej albo z Ameryki Północnej. Kostarykańska nietypowość na tle innych państw romanoamerykańskich to przesłanka pozwalająca przypuszczać, że ustrojowopolityczny model funkcjonujący od dłuższego czasu w tym państwie również w przyszłości będzie go odróżniał od innych krajów położonych na południe od USA.

#### **4. Model kolumbijski**

Specyfika rozwiązań ustrojowopolitycznych realizowanych w Kolumbii od 1957 r. najkrócej może być wyrażona w pojęciu „dwuwładza”. Polegała ona na instytucjonalizacji władzy dwóch największych partii politycznych, z tym że sprawowały one rządy nie równocześnie, lecz na przemian.

W ten sposób zakończyła się trwająca dziesiątki lat typowa dla Ameryki Łacińskiej walka konserwatystów z liberałami. Przynależność partyjna w tym kraju traktowana jest niezwykle poważnie nie ze względu na różnice programowe, które są coraz mniejsze, lecz z powodu dziedziczenia afiliacji partyjnych przez całe klany, co skutkuje

wielopokoleniową walką. W XIX wieku rywalizacja ta była niejednokrotnie niezwykle gwałtowna i wiele razy na scenę polityczną wkraczała armia. Jednak w 1906 r. sytuacja się zmieniła i przez kilkadziesiąt lat władza była przekazywana pokojowo, a swobody obywatelskie nie były poważnie zagrożone. W 1945 r. szacowano, że Kolumbia mieści się w pierwszej czwórce „najdemokratyczniejszych” państw regionu. Od 1903 do połowy lat 30. dominowali konserwatyści. W 1936 r. władzę przejęli liberałowie i przeprowadzili szereg reform. W latach 30. i 40. XX wieku wydawało się, że zarówno oni, jak i konserwatyści, stworzyli masowe organizacje partyjne, cieszące się poparciem sporej części społeczeństwa, co byłoby zjawiskiem zupełnie dla Ameryki Łacińskiej nietypowym. Można było odnieść wrażenie, że średnia klasa w pełni kontroluje sytuację w kraju. Wyglądało, że postępuje konsolidacja ludności wokół wspólnych wartości. Jednak, gdy w 1946 r. do władzy dochodzą konserwatyści, dochodzi do gwałtownego wzrostu napięć społecznych. W 1948 r. po zabójstwie lidera liberałów Jorge Eliesera Gaitana wybuchła wojna domowa, trwająca dziewięć lat i pochłaniająca 200 tysięcy ofiar na 14 milionów wszystkich mieszkańców Kolumbii. W 1953 r., po 50 latach przerwy, do władzy powracają wojskowi w postaci *junt* generała Gustawa Rojasa Pinilli, lecz w 1957 r. zostaje ona obalona.

Wówczas obie wielkie partie postanowiły przywrócić *gentleman's agreement*, obowiązujące przed wstrząsami. W efekcie podpisano tzw. pakt z Bogoty, stanowiący uzupełnienie zawartych już rok wcześniej w hiszpańskich miejscowościach Benindorme i Sitges porozumień między dwoma wielkimi obozami politycznymi. Długotrwałe rozmowy doprowadziły do utworzenia Frontu Transformacji Narodowej, zwanego też prościej Frontem Narodowym, którego funkcjonowanie opierało się na systemie parytetowym (*paridad*). Obie strony pogodziły się z tym, że nie jest możliwe pełne, ostateczne zwycięstwo nad odwiecznym rywalem. W związku z tym należy z nim podzielić się władzą po to, by dzięki współpracy zmarginalizować nowe siły polityczne, które mogłyby nadmiernie urosnąć w siłę. Przesadne jest twierdzenie o uzyskaniu przez nowych sojuszników pełnej kontroli nad państwem, ale jej zakres niewątpliwie się powiększył.

Nowy system został wprowadzony do konstytucji poprawką z 1958 r. Przewidywała ona, że niezależnie od wyników wyborów parlamentarnych bądź lokalnych, w Kongresie oraz w organach

samorządowych będzie zasiadać jednakowa liczba liberałów i konserwatystów. Podobnie wyglądała sytuacja w organach władzy wykonawczej i administracji państwowej. Dla przykładu w rządzie przeznaczono 6 stanowisk ministerialnych dla liberałów i 6 dla konserwatystów. Ponieważ utrzymano jednoosobowy urząd Prezydenta Republiki, należało w jego przypadku szukać innego rozwiązania. Postanowiono, że na przemian najwyższe stanowisko w państwie będzie obsadzane przez konserwatystów i liberałów (*alternación*), przy czym jako pierwszy miał objąć urząd liberał, oficjalnie będący wspólnym kandydatem obu układających się stronnictw. W następnych wyborach obie partie miały poprzeć konserwatystę itd. Co prawda frakcje partyjne, chcąc udowodnić swoją niezależność, wystawiały własnych kandydatów na prezydentów, co nieco zakłócało ustalenia, ale reguła przekazywania po upływie kadencji urzędu prezydenckiego drugiej partii nie została naruszona. Na przykład w 1962 r. konserwatystom i liberałom przyznano po 92 krzesła w niższej izbie legislatywy i po 49 mandatów w Senacie. Część z tych „połówek” dostała się w ręce wspomnianych frondystów kwestionujących kolumbijski model „demokracji konsensualnej”. Utworzyli oni ugrupowania, walczące z „partiami-matkami” o zarezerwowane dla liberałów względnie konserwatystów fotele parlamentarne.

System parytetowy spowodował, że znacznie spadła temperatura walki politycznej. Ludzie przestawali chodzić na wybory, które o niczym nie rozstrzygały, bo ich wynik był z góry wiadomy. W tej sytuacji elita polityczna uznała, że „historyczny kompromis” z 1957 r. spełnił już swoje zadanie i zgodnie z umową po upływie 16 lat można wrócić do wyborów o niepewnym wyniku. W 1974 r. elekcję prezydencką wygrywa, choć nie było to uprzednio ustalone, kandydat liberałów Lopez Michelsen. Co prawda w wyborach 1978 r. frekwencja wynosi tylko 30%, ale powrót do „normalnego”, konfrontacyjnego pluralizmu staje się faktem. Z tym zastrzeżeniem, że nie stosuje się północnoamerykańskiej zasady *the winner takes all*. Zwycięskie ugrupowanie pozostawia pokonanym pewną liczbę miejsc w administracji państwowej, co należy uznać za pozostałość systemu parytetowego.

## 5. Model urugwajski

Wschodnia Republika Urugwaju jest nazywana „europejską wyspą, odmienną od reszty Ameryki Łacińskiej pod każdym względem”.



Rozwiązania ustrojowe zastosowane pod koniec I wojny światowej i w latach 50. w Urugwaju wyróżniały się na obszarze Półkuli Zachodniej oryginalnością. W skali światowej należy już potraktować ten przypadek nieco inaczej, gdyż nietrudno odnajdziemy podobieństwa ze szwajcarskim systemem rządów zgromadzenia zwanym też systemem komitetowym, mającym swój prawzór we francuskim Dyrektoriacie. (W Polsce ów model wystąpił w roku 1944, gdy stworzono Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego.)

Urugwajskim twórcą tego rozwiązania był Józef Battle y Ordóñez – „silny człowiek” kraju nad La Platą w ubiegłym wieku. Jego zwycięstwo wyborcze jako przywódcy Partii *Colorados* nad *Blancos* w 1903 r. zakończyło zawziętą XIX-wieczną rywalizację tych dwóch odwiecznych rywali. Później jeszcze raz Battle został wybrany na prezydenta, a po ustąpieniu ze stanowiska w 1915 r. zaczął walkę o zainstalowanie nad La Platą systemu rządów wzorowanego na szwajcarskim. Zadanie miał ułatwione dzięki temu, że w Urugwaju Kościół miał zawsze słabą pozycję, a armia nie liczyła się w polityce aż do lat 70. XX wieku. Gdy popatrzymy się na europejskie kraje, w których funkcjonują konsocjonalne (uzgodnieniowe) systemy polityczne, to zauważymy, że w żadnym z nich ani armia ani instytucjonalny Kościół rzymsko-katolicki, te dwie „genetycznie” antydemokratyczne siły polityczne, nie są liczącymi się uczestnikami gry o władzę doczesną. W Urugwaju konstytucja z 1917 r. *expressis verbis* oddzieliła, na wzór francuski, Kościół od państwa, potwierdzając zdecydowaną przewagę tego drugiego w odwiecznej rywalizacji Tronu z Ołtarzem.

W 1917 r. Battle y Ordóñezowi udało się przekonać decydentów do stworzenia spełniającej funkcje wykonawcze Narodowej Rady Administracyjnej, umieszczonej w tekście uchwalonej w tym samym roku nowej konstytucji. Rada owa była wybierana przez naród na sześć lat. Po upływie dwóch lat 1/3 członków była wymieniana. Swoboda wyboru była w dość istotny sposób ograniczona przez prawo, które stanowiło, że opozycja miała zagwarantowaną minimum jedną trzecią miejsc. Organ ten w istotny sposób ograniczył kompetencje głowy państwa, gdyż mianował ministrów i oprócz tego posiadał te uprawnienia wykonawcze, które nie były *expressis verbis* zastrzeżone dla prezydenta. NRA zajmowała się zatem: budżetem, edukacją, robotami publicznymi, zdrowiem oraz innymi problemami leżącymi w polu zainteresowania administracji państwowej, tworząc dla zajmowania się tymi zagadnieniami nowe struktury administracyjne, mające pomagać władzy w interwencjonizmie

gospodarczym. W gestii prezydenta, wybieranego już nie przez Kongres, lecz przez lud, pozostawiono sprawy zagraniczne, obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne, czyli klasyczne dla tradycyjnego państwa liberalnego resorty. Inna ważna zmiana dotyczyła wyborów. Stały się one tajne i jednocześnie obligatoryjne. Warto jeszcze dodać, że zasadę proporcjonalności w obsadzaniu stanowisk publicznych zastosowano również w parlamencie oraz na niższych szczeblach władzy.

Takie duże zmiany doprowadziły do poważnych perturbacji, ponieważ stare i nowe resorty miały duże problemy z koordynacją poczynań i w związku z tym doszło do utraty prestiżu czynników rządzących, co po śmierci Battle y Ordóñeza w 1930 r. ułatwiło przeprowadzenie zamachu stanu. Cztery lata później prezydent Gabriel Terra rozwiązuje Kongres i Radę, gdyż nie zaakceptowały jego linii politycznej, co według niego groziło poważnym kryzysem. Podnoszono, iż istnienie Rady prowadzi do sporych komplikacji i znacznego spowolnienia procesów decyzyjnych. Podkreślano, że organ ten, wybierany w innym terminie niż pozostałe i mający odmienny profil polityczny, niezwykle utrudnia wprowadzanie w życie specjalnego prawodawstwa, niezbędnego w okresie wielkiego, globalnego kryzysu. Zarzucano Radzie, że prawnie zagwarantowana obecność w niej opozycji powoduje, że nabiera ona raczej charakteru organu dyskusyjnego niż wykonawczego. W 1934 r. na drodze referendum przyjęto trzecią już urugwajską konstytucję. Zniosła ona kolegialną egzekutywę, ale nie wzmocniła prezydentury. Centrum władzy zostało przesunięte do parlamentu, gdzie najsilniejsza partia opozycyjna miała zapewnioną połowę miejsc, jak również 1/3 stanowisk w gabinecie prezydenckim. Kongres mógł uchwalać wotum nieufności dla pojedynczych ministrów lub całego gabinetu. W przypadku konfliktu między prezydentem a ministrem, rada ministrów rozstrzygała, czy minister powinien być odwołany.

W 1938 r. odbyły się niesfałszowane według obserwatorów wybory, które zalegitymizowały przywrócony system prezydencki. Po *coup d'état* w 1942 r. uchwalono czwartą ustawę zasadniczą, potwierdzającą zerwanie z systemem parlamentarno-gabinetowym i przywrócenie silnej prezydentury. Zlikwidowano konieczność tworzenia gabinetu z ludzi wywodzących się z więcej niż jednego stronnictwa. Pomogło to w przekształceniu rady ministrów w organ odgrywający istotną rolę w ustroju politycznym.

W 1952 r. Ludwik Battle – siostrzeniec i polityczny dziedzic Józefa – ogłosił następne referendum. Zdecydowało ono, że system *colegiado*, czyli kolegioidalnej głowy państwa zostanie wprowadzony w życie zamiast jednoosobowego prezydenta wspomaganego przez ministrów. Decyzja stała się ciałem w 1954 r. Tym razem utworzono dyrektoriat w postaci Narodowej Rady Rządzącej. Jej członków wybierano na 4 lata, przy czym elekcja tych samych ludzi nie mogła nastąpić powtórnie. W skład Rady wchodziło 9 członków, przy czym 6 wywodziło się z łona partii rządzącej, a 3 z szeregów najsilniejszego z pozostałych stronnictw. Przewodniczący Rady zmieniali się co roku, z tym że wszyscy byli członkami rządzącego ugrupowania. Tak było do 1967 r., kiedy nastąpił powrót do tradycyjnych rozwiązań.

Zarówno przed, jak i po 1967 r., prezydenta czy też organ prezydencki wybierano w głosowaniu powszechnym. Specyfika modelu urugwajskiego polegała m.in. na tym, że członkowie zbiorowej głowy państwa, czyli Rady Narodowej nie stali na czele resortów administracji państwowej. Administrowaniem zajmowali się ministrowie odpowiedzialni indywidualnie przed parlamentem. Gabinet ministrów jako całość z podlegał Radzie Narodowej. Nie można było łączyć członkostwa w gabinecie z zasiadaniem w Radzie.

Na podobieństwo Szwajcarii miejsca w Radzie rozdzielano według stałego klucza partyjnego. Specyfika urugwajska wyrażała się w tym, że brano pod uwagę nie tylko najważniejsze stronnictwa polityczne, lecz również frakcje, zwane *sub-lemas*. Cztery krzesła przypadały większościowej frakcji najważniejszej partii, dwa frakcji mniejszościowej tejże partii (w okresie 1954–1958 miejsca te przypadły dwóm klanom krewnych José Battle y Ordoñez, wokół których skupiały się frakcje partii *Colorados*) oraz trzy drugiemu co do ważności stronnictwu w Urugwaju. (W ten sposób doszło do instytucjonalizacji nie tylko partii politycznych, lecz również ich sformalizowanych odłamów.) Zakładano, że zasiadanie w jednym, niewielkim liczbowo organie, zmniejszy napięcia między dwoma tradycyjnie zwalczającymi się stronnictwami oraz między skłóconymi frakcjami. Praktyka okazała się jednak inna. Opozycja torpedowała działalność Rady, nie biorąc często udziału w jej posiedzeniach. Jeżeli czasem uczestniczyła w obradach, to, w przeciwieństwie do europejskiego wzorca, ujawniały się zazwyczaj głębokie różnice zdań w łonie kluczowego organu w państwie. Zlikwidowano tradycyjny sposób likwidowania napięć między legislatywą a egzekutywą w postaci możliwości rozwiązania tej pierwszej,

ale utrzymano instytucję odwoływania ministrów absolutną większością ustawowej liczby deputowanych, co również powodowało paraliż poczynań egzekutywy. Twierdzi się, że pozapolityczną przyczyną zmęczenia społeczeństwa kolegialnym sposobem sprawowania władzy wykonawczej był narastający po 1960 r. kryzys ekonomiczny, który pokazywał z całą wyrazistością nieskuteczność poczynań wieloosobowej, rozdzieranej sprzecznymi dążeniami egzekutywy w sytuacjach, gdy trzeba podejmować szybkie decyzje. W efekcie w wyborach 1966 r. społeczeństwo odrzuciło system kolegialny i wyraziło pragnienie powrotu do silnej, jednoosobowej prezydentury. Ten trend znalazł swój prawny wyraz w uchwalonej w tym samym roku nowej konstytucji. W następnym roku przywrócono urząd prezydencki.

W 1973 r. miał miejsce zamach stanu i ustanowienie reżimu autorytarnego. W 1980 r. urządzono referendum, w którym społeczeństwo miało się wypowiedzieć na temat pożądanego ustroju. W efekcie, ponieważ większość nie poparła instytucjonalizacji stworzonej przez będących u steru władzy wojskowych Rady Bezpieczeństwa Narodowego, nastąpiły długotrwałe negocjacje między wojskowymi a cywilnymi politykami, reprezentującymi tradycyjne stronnictwa. Powolna demokratyzacja zakończyła się w 1984 r. powrotem armii do koszar. Od tamtej pory w Urugwaju funkcjonuje „normalny”, XIX-wieczny system prezydencki. Należy podkreślić, że w jego ramach utrzymuje się tradycyjną w Urugwaju niezależność nie tylko władzy sądowniczej, ale również, co jest warte podkreślenia, ustawodawczej. Powoduje to, że w kręgach akademickich Montevideo dyskutuje się intensywnie na temat parlamentaryzacji systemu politycznego. Podstawy dla tego typu dążeń znajdują się w konstytucji, która stwarza możliwość funkcjonowania zarówno reżimu prezydenckiego, jak i parlamentarnego. Ta ambiwalencja ma swoje wytłumaczenie w tradycji ustrojowej, dominacja bowiem prezydenta nie jest czymś typowym w politycznoprawnej historii Urugwaju. Odnajdziemy w niej oprócz nieprezydencjalizmu system rządów, który Giovanni Sartori określa mianem *quasi*-prezydencjalnego. Był on instalowany według tego analityka we Wschodniej Republice czterokrotnie: w 1830, 1934, 1942 i 1966 r.

Aktualnie w państwie funkcjonuje jednak model prezydencki, co oznacza, że prezydent mianuje ministrów i może ich odwołać. Zakłada się, że ministrowie powinni cieszyć się poparciem większości parlamentarnej, ale nie jest to konieczne, i nie mogą zasiadać w ławach

organu ustawodawczego. Jeżeli prezydent powoła na ministra któregoś z deputowanych, wówczas jego mandat poselski ulega zawieszeniu.

Rada Ministrów nie zbiera się na stałych posiedzeniach, natomiast zwołuje się jej członków wówczas, kiedy chce się nadać zgłaszać parlamentowi projekty ustaw o pilnym charakterze, które powinny być rozpatrzone w ciągu 45 dni. Również niezbędne jest posiedzenie gabinetu, gdy ma miejsce kryzys w stosunkach z jakimś państwem i rozważa się możliwość przesłania parlamentowi deklaracji wypowiedzenia wojny. Także gdy ma być przesłany do ustawodawcy budżet, powinni to uczynić zgromadzeni razem ministrowie. Taka konieczność zachodzi wreszcie wtedy, gdy planuje się delegowanie kompetencji, których wykonywanie wiąże się z odpowiedzialnością polityczną. Ciekawe jest to, że posiedzenia gabinetu mogą być zwoływane nie tylko przez głowę państwa, lecz również przez pojedynczych ministrów, ale nie korzystają oni z tej kompetencji, która naruszałaby naturalny w systemie prezydenckim model podporządkowania kierowników resortów prezydentowi. W trakcie obrad decyzje podejmowane są absolutną większością głosów i w ten sposób możliwa jest zmiana ustaleń poczynionych wstępnie przez prezydenta z niektórymi z ministrów. W praktyce jednak ministrowie nie wychodzą z roli sekretarzy stanu.

Parlament może przegłosowywać wotum nieufności odnośnie pojedynczych ministrów lub całego gabinetu. Jeśli zostanie osiągnięta większość 2/3, wówczas prezydent ma obowiązek zdymisjonować ministra lub całą radę. W przypadku nieuzyskania takiego wyniku, głowa państwa może zwrócić się do parlamentarzystów o zastanowienie. Jeśli mimo to przegłosują oni ponownie wotum większością 3/5, prezydent rozwiązuje parlament. W przypadku wyniku wyborów korzystnego dla oponentów szefa egzekutywy, dymisjonuje on gabinet, sam pozostając na stanowisku. Możliwość przegłosowywania przez legislatywę wotum nieufności oraz prezydencka prerogatywa rozwiązywania ciała ustawodawczego stanowią odchylenia od północnoamerykańskiego „standardu”, tym niemniej klasyfikuje się aktualny model rządów w Urugwaju jako prezydencki.

Oprócz porównań z Helwecją możemy się spotkać z zestawianiem powojennego Urugwaju z Austrią w tym samym okresie. W obu tych państwach dwie największe i tradycyjnie rywalizujące ze sobą siły polityczne postanowiły połączyć swoje wysiłki i nawiązać

zinstytucjonalizowaną współpracę po to, aby zmarginalizować inne stronnictwa. W przypadku Austrii ten model polityczny przetrwał prawie do końca XX wieku, w Urugwaju znacznie krócej.

Niepowodzenie, bo chyba tak należy ocenić jego funkcjonowanie i skutki, urugwajskiej odmiany systemu politycznego z kolektywną głową państwa, potwierdza tezę o trudności przenoszenia wyrwanych z socjokulturowego kontekstu instytucji politycznych, szczególnie gdy są one skomplikowane, a z pewnością rozwiązanie ustrojowe pozbawione jednoosobowej, wyrazistej i łatwo rozpoznawalnej głowy państwa jest trudniejsze do wdrożenia niż po amerykańsku prosty system prezydencki. Personalizacja polityki jest cechą wyraźnie występującą w Ameryce Łacińskiej, co podkreślają wszyscy znawcy problematyki. W większości państw tego regionu ta tendencja traktowana jest jako coś oczywistego i nieuniknionego, w związku z czym wszelkie próby odejścia od niej są skazane na niepowodzenie. Prawdliwość ta okazała się być słuszna nawet w „latynoamerykańskiej Danii”, jak czasem określa się Urugwaj – niewielkim państwie bez mocarstwowych aspiracji z rozwiniętą gospodarką i wykształconą ludnością.

## 6. Model paragwajski

Typowy paragwajski system polityczno-ustrojowy może być zdefiniowany jako stabilna, wieloletnia dyktatura. Można też spotkać się z określeniem „paternalistyczny despotyzm”. W kraju tym prezydenci pozostają przy władzy całymi dekadami, po czym decydują o tym, że zastąpi ich ktoś z rodziny, długo przygotowujący na to stanowisko. Władza kontroluje życie polityczne, jak również prasę za pośrednictwem cenzury. Stosunki z zagranicą są bardzo ograniczone, a podstawową wartością jest zachowanie tradycji. Stawia się tezę, że w dotychczasowej historii Ameryki Łacińskiej Paragwaj jest jedynym krajem, w którym nie tylko *de facto*, lecz również werbalnie, w sferze oficjalnych haseł, przeciwstawiano się demokracji.

Paragwaj jest społeczno-politycznie najbardziej indiańskim państwem na świecie. Oprócz hiszpańskiego językiem urzędowym jest guarani, używany na co dzień przez większość mieszkańców państwa, szczególnie na prowincji. Taka sytuacja ułatwia sprawowanie patriarchalnych rządów, bardziej kruchych w państwach zdominowanych przez niespokojnych białych. Duże znaczenie ma kolonialna przeszłość

kraju, naznaczona przez klasztorną republikę jezuicką, wdrażająca tubylczą ludność do posłuszeństwa i dyscypliny.

Dwa lata po uzyskaniu niepodległości, a więc w 1813 r., postanowiono, że na czele państwa stanie dwóch konsulów posiadających równe prawa, przy czym będą się wymieniać na stanowisku głowy państwa co 4 miesiące. Wspólnie mieli sprawować dowództwo nad armią, przy czym każdemu z nich podporządkowano połowę sił zbrojnych. Gdyby wystąpiła między nimi różnica zdań, decyzję miał podjąć Sekretarz Konsultacyjny, a gdyby któryś z Konsulów kwestionował jego rozstrzygnięcie, Sąd Apelacyjny. Co roku miał być zwoływany Powszechny Kongres. Przewidywano również nadzwyczajną sesję Kongresu w przypadku śmierci któregoś z konsulów, by wybrać jego następcę.

Jednak już w 1814 r. władzę w pewne ręce chwycił doktor Francia, jeden z nielicznych w Ameryce Łacińskiej nieumundorowanych dyktatorów, mający ambicję być prawdziwym Ojcem Narodu. Liczący tysiąc osób Kongres przyznał mu tytuł *Dictador Supremo de la República* i przegłosował, że będzie sprawował najwyższą władzę przez 5 lat. Dwa lata później deputowani doszli do wniosku, że lepsza będzie dożywotnia dyktatura, pomimo wypowiedzi jednego z przedstawicieli narodu, który ostrzegał, że „dożywotnia dyktatura to monarchia z republikańską maską”. Nie było już mowy o corocznych sesjach Kongresu. Deputowani zobowiązali się jedynie do zgromadzenia się w każdym czasie i za każdym razem, gdy Dyktator uzna to za stosowne. Aż do swojej śmierci w 1840 r. nie uznał on jednak, że byłoby to potrzebne.

Z tego powodu, że w innych krajach kontynentu deklaruje się przywiązanie do demokracji, paragwajski Przywódca nie miał najlepszej prasy za granicą. Argentyński liberał Mitre nazwał go jednoznacznie „najbardziej barbarzyńskim z tyranów”. Inny Argentyńczyk Sarmiento pisał o „straszliwym despotyzmie doktora Francii, laickim przedstawicielu systemu indiańsko-jezuickiego”. Sypały się gęsto określenia typu „ponury tyran” czy „bezczelny despota”. Ale jeden z głośniejszych latynoskich intelektualistów Alberdi stwierdził, że podobnie jak Robespierre czy Danton – Francia używał despotyzmu dla dobrej sprawy. Ludzie myślący w ten sposób raczej podziwiali niż krytykowali paragwajski „socjalizm państwowy”, uważając, iż jest on niezbędny, jako że „silny rząd, władza osobista i despotyczna to pierwsza konieczność dla ludów walczących o ukonstytuowanie się”.

Ponieważ Francja nie zostawiła żadnych poleceń dotyczących następstwa, sięgnięto do iberyjskiej tradycji i zwołano posiedzenie *cabildo abierto*. Zgromadzenie wybrało *juntę*, która została następnie ponownie zastąpiona przez dwóch konsulów. Jeden z nich czyli López w 1844 r. doprowadził do uchwalenia konstytucji zapewniającej mu dożywotnią prezydenturę. Kongres miał się zbierać co 5 lat. W 1862 r., po śmierci Lópeza, parlament potwierdził, że jego następcą będzie syn Francisco Solano López. Podobna sytuacja wystąpiła ponad 100 lat później, gdy po kilkudziesięciu latach panowania Alfreda Stroessnera zastąpił go zięć.

Alternatywą dla długotrwałej władzy jednostki w politycznej historii Paragwaju są „rządy sezonu plażowego”. Między 1870 a 1954 r. na najwyższym urzędzie zasiadało nie mniej jak 43 prezydentów, w tym w XX wieku ponad 30. Zacięta walka między dwoma wielkimi stronnictwami politycznymi powodowała, iż nie istniały warunki do tego, aby kolejni przywódcy państwa mogli przetrwać całą czteroletnią kadencję.

Po tych kilkudziesięciu latach szybkich zmian znowu nastąpiła epoka długotrwałej stabilizacji wraz ze zwycięstwem wyborczym w 1954 r. generała Stroessnera, który wprowadził się do pałacu prezydenckiego na 35 lat. Początkowo istniały wątpliwości prawne, spowodowane konstytucyjnym zapisem ustanawiającym zakaz reelekcji. W związku z tym poprawiono w 1967 r. ustawę zasadniczą w ten sposób, że od tej pory pozwalała ona jednej osobie sprawować władzę prezydencką przez nieograniczoną liczbę kadencji.

Różnica między dyktaturą Stroessnera a „archetypicznym” reżimem Francji polega na tym, że ten drugi był cywilem i nie dopuścił do powstania w Paragwaju kasty zawodowych wojskowych. Natomiast system stworzony w latach 50. XX wieku nazywany był „pretorianizmem” i „czystym militaryzmem”, co oznacza, że był bardziej arystokratyczny w porównaniu z republiką „Najwyższego”.

Generał Stroessner zachował atrybuty republiki burżuazyjnej. Cały czas formalnie państwo było „wolną i niepodległą” republiką, w której obowiązują prawa obywatelskie.

Jak to często bywa, system nie przetrwał długo po odejściu dyktatora, którego w 1989 r. obalił zbrojnie generał Rodriguez, nie zważając na swoje rodzinne powiązania ze Stroessnerem. Nastąpiła liberalizacja i aktualnie na płaszczyźnie formalnej Paragwaj jest republiką



demokratyczną, jak inne państwa latynoamerykańskie, choć z pewnymi zastrzeżeniami.

Specyfika ustrojowa w sferze instytucjonalnej wyrażała się w istnieniu organu, nieznanego innym państwom obu Ameryk. Nazywał się on tak samo jak emanacja Sejmu w Polsce Ludowej, czyli Rada Państwa. Stanowił wcielenie korporatystycznej idei zgromadzenia w jednej instytucji przedstawicieli najważniejszych dla narodu środowisk, mających reprezentować ich interesy i w toku debaty na wysokim, nie populistycznym poziomie wypracowywać odpowiadający wspólnemu dobru konsensus. Skład Rady Państwa był następujący:

- 1) Prymas Paragwaju;
- 2) Rektor Uniwersytetu Narodowego;
- 3) Prezes Banku Centralnego;
- 4) trzech emerytowani oficerowie w stopniu co najmniej pułkownika z ramienia trzech rodzajów sił zbrojnych;
- 5) dwaj przedstawiciele rolnictwa;
- 6) przedstawiciel przemysłu przetwórczego;
- 7) przedstawiciel handlu;
- 8) przedstawiciel pracujących (robotników).

Reprezentanci czterech ostatnich kategorii byli wyznaczani w ten sposób, że odpowiednie środowiska przedstawiały prezydentowi listy swoich kandydatów, na których znajdowały się trzy nazwiska, aby dokonał on ostatecznego wyboru.

Aktualnie w Paragwaju, po odsunięciu od władzy Stroessnera, porzucono opisany powyżej model polityczny. Obecnie sprawujący władzę deklarują chęć ustanowienia takich stosunków politycznych, jakie istnieją w „dojrzałych demokracjach”, pragnienie spełniania „demokratycznych standardów”. Gdyby taki stan rzeczy utrwalił się na dziesiątki lat, oznaczałoby to otwarcie jakościowo nowego etapu w historii politycznej Paragwaju, zdominowanej przez autorytarne metody sprawowania władzy. Aby tak się stało, powinny być spełnione pewne warunki, stwarzające korzystne warunki dla nie mieszczących się w tradycyjnej dla Paragwaju kulturze politycznej rozwiązań. Owe warunki można zawrzeć w niezwykle popularnej dziś w Europie formule „społeczeństwo obywatelskie”.

Nasuwa się pytanie, czy w Paragwaju istnieje już dziś albo powstanie w bliskiej przyszłości owo społeczeństwo obywatelskie, czy stworzyły się już lub wkrótce powstaną struktury społeczne, na których bazie można z powodzeniem budować demokrację przedstawicielską.

Można mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, podobnie jak w przypadku wielu innych państw latynoamerykańskich.

## Zakończenie

Po uzyskaniu niepodległości przez państwa latynoamerykańskie ich systemy polityczne ewoluowały zasadniczo bez większych interwencji czy ingerencji zewnętrznych, co odróżnia je od np. krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich. Dlatego też możemy uznać systemy ustrojowe, które ukształtowały się w romańskojęzycznych państwach Półkuli Zachodniej, za naturalny efekt dążeń ich elit politycznych, wyrażający potrzeby świadomych politycznie warstw tej części świata. Siłowe rozwiązania były czasami popierane przez ośrodki usytuowane poza granicami Ameryki Łacińskiej, lecz stanowiły one skutek wewnętrznych, endogennych problemów i z tego powodu nie można ich traktować jako próby narzucania obcych wzorców, egzotycznych dla miejscowej kultury politycznej. Otwarte interwencje zbrojne, takie jak francuska w Meksyku czy północnoamerykańskie w kilku państwach Ameryki Środkowej nie spowodowały zasadniczych zmian w strukturach państwowych i mentalności mieszkańców okupowanych obszarów. Po wycofaniu obcych wojsk przeważnie dosyć szybko powracał stan istniejący przed przybyciem interwentów. Świadczy to o sile latynoskich zwyczajów społeczno-politycznych, powodujących odtwarzanie naturalnych dla omawianych w tej książce państw schematów organizacji życia politycznego.

Życie owo, szczególnie w państwach ze zróżnicowaną rasowo i językowo ludnością, wciąż ma charakter elitarnej gry, toczącej się w obrębie wąskiej elity zamieszkującej w stołecznym (rzadziej w dwóch czy trzech konkurujących ze sobą ośrodkach) mieście. Reguły tej gry w gruncie rzeczy pozostają bez zmian, pomimo zmieniających się konstytucji. W sporym stopniu latynoskie państwa ciągle są arystokratycznymi republikami, w których wykorzystuje się masy w rywalizacji między grupującymi wtajemniczonych w arkana wyższej polityki partiami, lecz nikt poważny nie myśli o rzeczywistym upodmiotowieniu dołów społecznych, nie wykształconych i nie nadających się do partycypacji w rozstrzyganiu o ważnych sprawach publicznych. Naturalnie trzeba oddać werbalny hołd tzw. wartościom

republikańskim czy demokratycznym, ale nie oznacza to jeszcze, że należy się tymi zasadami kierować w codziennej grze politycznej, będącej domeną doświadczonych bossów, jeżeli wolno użyć tego północnoamerykańskiego określenia, albo donów, gdy sięgniemy po leksykalne zasoby języków romańskich. Stwierdzamy, że istnieją pewne względnie stałe reguły gry politycznej, ujęte w niezbyt dokuczliwe ramy prawne, które mogą być zgrabnie dopasowane do sytuacji przez zręcznych latynoskich prawników.

Warto się teraz zastanowić, czy biorąc pod uwagę wyżej naszkicowane ogólne prawidłowości rzeczywistości politycznej, możemy podjąć próbę skonstruowania „panlatynoskiego” modelu ustroju politycznego, którego najważniejsze cechy przynajmniej przez dłuższe okresy czasu występowały i występują w większości państw Ameryki Łacińskiej. Mamy tu na myśli przeciętny, „wypośrodkowany”, schemat prawnopolityczny, który nie odbiegałby zbyt od wyznaczonego przez los państwa w losowo wybranym roku. Podejmiemy tę próbę, a krytyczni czytelnicy ocenią jej jakość.

Zatem przeważnie w Latynoameryce jest tak, iż obowiązuje porządek konstytucyjny albo władze starają się zrobić wrażenie, że działają na podstawie najważniejszego aktu prawnego. Historia polityczna tej części świata nie odnotowuje przypadku deklaracji ekipy rządzącej stwierdzającej zbędność konstytucji pisanej. Jeżeli staje się ona zbyt uciążliwa, wówczas się ją zmienia, jeżeli nie na teoretycznie ambitniejszą, propagandowo lepszą, to przynajmniej na inną, bliższą rzeczywistości, z zamiarem jej przestrzegania. Jest ono ułatwione dzięki przepisom przewidującym możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który ze względu na dość bogatą tradycję wykorzystywania tej instytucji w wielu państwach nie jest czymś szczególnie nadzwyczajnym, tym bardziej że podstawowe „standardy” prawne tzw. świata cywilizowanego nadal podczas jego trwania obowiązują (np. ukazuje się niezależna od reżimu i krytyczna wobec niego prasa). Możliwa zatem jest do obrony teza o nomokratycznym charakterze naszego „wypadkowego” ustroju, przynajmniej na płaszczyźnie pozytywnoprawnej. Jeżeli chodzi o zgodność porządku ustrojowego z prawem naturalnym czy tym bardziej boskim, to jest to trudniejsze do udowodnienia, jako że zawsze występują duże trudności z ustaleniem zakresu i treści suprapozytywnego Prawa, a przywódcy latynoscji bardzo rzadko starali się szukać oparcia w systemie wartości nieoświeceniowych, teoretycznie niezależnych od uroszczeń ludzkich, opartych wyłącznie na przekonaniu o zdolności zorganizowanej

społeczności do samodzielnego, bez potrzeby odwoływania się do zewnętrznych autorytetów, określenia najważniejszych zasad prawnych obowiązujących w państwie. (Teokratyczny eksperyment Gabriela Garcii Moreno w Ekwadorze pozostał wyjątkiem w niepodległych dziejach Latynoameryki.)

Antropokratyczna, „oddolna” geneza ideologiczna władzy łączy się przeważnie z republikańskością, ta z kolei z demokracją, a ludowładztwo przeradza się w prezydencjalizm. Oznacza to, że wspomniany już wcześniej wyraźny rys arystokratyczny, przejawiający się w pielęgnowanej w obrębie kilkudziesięciu najważniejszych rodzin tradycji wpływu na władzę lub w jej sprawowaniu jest uzupełniony przez jednoosobowe przywództwo, które może przypaść w udziale charyzmatycznemu „człowiekowi znikąd”, mającemu poparcie mas.

W efekcie otrzymujemy Polibiuszowski ustrój mieszany, łączący w sobie elementy monokratyczne z oligokratycznymi i demokratycznymi. Silna władza republikańskich głów państwa łączy się z formalnymi i nieformalnymi możliwościami sprawowania kontroli przez mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane „grupy trzymające władzę”. Owa instytucjonalizacja znajduje swój wyraz w takich organach jak parlamenty, gabinety, sądy i trybunały. Natomiast demokratyczna legitymizacja jest zapewniona przez wybory, w których bierze udział formalny suweren, w którego imieniu sprawują władzę jego nominalni przedstawiciele.

Największe znaczenie mają wybory prezydenckie ze względu na znaczenie tego organu. Ewolucja prawno-polityczna doprowadziła do zaniknięcia pośredniego charakteru zarówno elekcji prezydenckiej, jak i parlamentarnej. W przypadku wyborów głowy państwa zakłada się, że zwycięzca musi uzyskać wyraźną większość oddanych głosów, choć nie zawsze jest to większość absolutna. Podobne założenia obowiązują w wyborach parlamentarnych, chyba że obowiązuje ordynacja proporcjonalna. Nie zapomina się, rzecz jasna, o pozostałych przymiotnikach wyborczych, co oznacza, że elekcje są tajne, równe i powszechne. Starania władz państwowych w kierunku zrealizowania ostatniej zasady idą tak daleko, że w niektórych państwach ustanawia się obowiązek wyborczy.

W ten sposób próbuje się przekształcić tradycyjny schemat walki politycznej toczonej *de facto* w dosyć wąskim gronie w ten sposób, aby demokracja nabrała charakteru „uczestniczącego”. Masy mają nie tylko rozstrzygać o wyniku wyborów, ale również poprzez uświadomienie

polityczne uzyskać wiedzę na temat swojego znaczenia jako piastuna suwerenności, co zmniejszyłoby teoretycznie możliwości manipulowania nimi.

Wymagałoby to zmiany charakteru partii politycznych. Przeważnie w tradycyjnym latynoamerykańskim modelu ustrojowym są one narzędziami w ręku charyzmatycznych polityków, którzy narzucają zwolennikom swoją wolę. Przekształcenie stronnictw w ugrupowania mniej spersonalizowane, bardziej programowe, przyczyniłoby się do stabilizacji sceny politycznej i narzucenia uczestnikom walki o władzę zrutynizowanych reguł. Być może jednak, tego typu postulaty są zbyt eurocentryczne i latynoskie partie również w przyszłości będą raczej przypominać północnoamerykańskie „pospolite ruszenie” niż europejskie stronnictwa dysponujące określonymi ideologiami i stałymi aparatami.

## Resumen

El autor del libro intitulado *Sistemas políticas de América Latina* – doctor en derecho por la Universidad de Wrocław – describe los rasgos peculiares de los regímenes de referencia, tales como se presentan en su funcionamiento real y en los textos constitucionales. A esta especificidad de los Estados de la región en cuestión contribuyen en mayor grado las raíces indígenas y europeas, en este ultimo caso provenientes de la Península Ibérica.

En conformidad con tal enfoque, A. Ławniczak presenta sucesivamente las bases de los sistemas jurídico-políticos de los Estados, tales como el constitucionalismo, la democracia, las elecciones parlamentarias y presidenciales, el federalismo (en algunos países), la división del poder supremo entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, así como la autonomía territorial de los entes locales de los Estados del continente. En la parte final de la obra, el escritor se aboca al análisis de varios casos divergentes, como el socialismo cubano, el autoritarismo mexicano o la monarquía republicana del Paraguay en sus diferentes períodos de la evolución.

El autor concluye su obra con la afirmación de que a pesar de todas las derogaciones a la democracia occidental liberal, la América Latina se mantiene, en lo fundamental, en la órbita de este modelo. Sin embargo, los Estados de este continente conservan su originalidad hasta ahora y probablemente también en el futuro.

## Summary

The book *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich* (“Political Systems of Latin American States”) by Artur Ławniczak, LL.D., the lecturer at the Faculty of Law, Administration and Economics at the University of Wrocław, can be read by students and the large public interested in the subject.

Latin America is the part of the world, which is interesting due to its specificity. In the first part of the book, the features of Latin American countries, such as prevalence of Catholicism, the clash of races and the “third-world” characteristic, are described. Then, the reader is acquainted with influences of global tendencies on Latin America, as the diminishing of differences between political parties or lack of interest by ordinary people in politics.

In the next chapters, the formation and development of Latin American political systems are described. In this process, local, pre-Columbian traditions as well as French, Spanish, Portuguese and North American influences played an important role. The contemporary Latin American systems are the synthesis of the effects of those conditions. Their principles are characterized by constitutionalism, republicanism and democratism. They are prescribed in all Latin American states, but their realization is different and not always compatible with the “democratic standards”. Constitutions are usually long and written in the colourful language, with the short time of being in force. Republicanism is frequently connected with the monocratic tendencies, while the democratically elected powers have been usually (especially in the past) overthrown by the *coups d'état*.

The dominant political system in Latin America is the parliamentary democracy. This means that parliaments and presidents are usually elected by people, and the candidates are nominated by competing political parties.

The parliaments can consist of one or two chambers. In large states, they usually have two chambers. The most important of their functions is the creation of law. In view of the great impact of

president, the control functions of the assemblies and the possibility of the independent selection of political leaders are restricted.

Therefore, the typical republic in Latin America is presidential republic, but its model is not similar to that in the USA. In Latin America, there are such organs as ministers, which (formally) weaken the presidential power. On the other hand, the ministers are dependent on heads of states, although in some nations they can be controlled by the congress.

The judicial power is performed by courts with the supreme courts as main bodies. Independence of this power is pointed out in the constitutions. In some Latin American states there are constitutional courts. An interesting phenomenon is the electoral judiciary.

In the opinion of “*El Libertador*”, Simon Bolivar, the whole Latin America should be a one great federation. However, up to now such a federation was not created, but all four federations occupy the major part of the Subcontinent. Nevertheless, the federalism in some of these states is the only formal one, because the provincial authority is subjugated to the central authorities.

In Latin America have emerged also the political systems which are untypical for the whole of that part of the world. The real socialism still exists in Cuba. The restricted democracy in Mexico, where the opposition was controlled with no chance to govern, is coming to the end. The Uruguayan committee system and the Paraguayan patriarchal republic with president-for-life are passed over either. However, for more than fifty years the pluralistic and democratic republic in Costa Rica has functioned. In this polity, the democratic and republican tenets are embodied in a greater degree than in other Latin American states. Formally, in Latin America these principles are unquestionable, but their realization is different from operation of democracies in Europe and in North America. In the author’s opinion, the situation will not change in future, because of the significant economic, social and cultural differences in these parts of the world.

*Translated by Piotr Szymaniec*



## Wykorzystana i polecana literatura polskojęzyczna

- Alperowicz M.S., *Dyktatura doktora Francji w Paragwaju 1814–1840*, Warszawa 1982.
- Antos Z., *1000 dni Salvadora Allende*, Warszawa 1976.
- Antos Z., *W latynoamerykańskim tyglu*, Warszawa 1979.
- Arciniegas G., *Burzliwe dzieje Morza Karaibskiego*, Warszawa 1983.
- Bailey M., Nasatir A.P., *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 1969.
- Baity E.Ch., *Ameryka przed Kolumbem*, Warszawa 1973.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Baran L., *Piłka z dynamitem*, Warszawa 1978.
- Brazylia*, Warszawa 1990.
- Bernatowicz G., Dobosiewicz Z., *Chile. Rewolucja parlamentarna?*, Warszawa 1973.
- Bernatowicz G., *Eksperyment chilijski – tło i perspektywy*, Warszawa 1971.
- Bero B., Bojanowski E., *Aztekowie, naród wybrany przez słońce*, Warszawa 1968.
- Bińkowski A., *Almanach państw świata 2004*, Warszawa 2004.
- Bińkowski A., *Kuba, Castro, rewolucja*, Warszawa 1981.
- Castro F., *Moncada nauczyła nas, jak przekształcać klęski w zwycięstwa. Wybór przemówień*, Warszawa 1974.
- Castro F., *O rewolucji kubańskiej*, Warszawa 1962.
- Chasteen J.Ch. *Ogień i krew. Historia Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Complak K. (red.), *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, Wrocław 2002.
- Complak K., *Konstytucyjne systemy rządów w Ameryce Łacińskiej*, Wrocław 1992.
- Complak K., „Państwo prawne” po brazylijsku, *Prawo i Życie*, 1979, nr 41.
- Complak K., *Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej*, Wrocław 1994.
- Complak K., *Rządy faktyczne w Ameryce Południowej*, Wrocław 1990.
- Complak K., *Trybunały wyborcze jako czwarta władza w państwach Ameryki Łacińskiej*, [w:] Działocha K. (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, 1997.
- Cosío Villegas D. i inni, *Krótką historia Meksyku*, Warszawa 1986.

Czajowski J., *Elementy parlamentarno-gabinetowej formy rządów w republikach Ameryki Łacińskiej*, Państwo i Prawo, 1972, nr 10.

Czyżowicz W.E., *Boliwia. Zarys rozwoju politycznego*, Warszawa 1984.

Dembicz A., *Kuba*, Warszawa 1969.

Dobosiewicz Z., *Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna Meksyku*, Warszawa 1979;

Dobosiewicz Z., *Stany Zjednoczone Meksyku*, Warszawa 1981.

Dobrzycki W., *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, Warszawa 1989.

Dobrzycki W., *Myśl polityczna rewolucji meksykańskiej*, Warszawa 1986.

Dobrzycki W., *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2000.

Dobrzyński R., *Nicaraguita*, Szczecin 1984.

Domosławski A., *Gorączka latynoamerykańska*, Warszawa 2007.

Drohojowski J., *Ameryka Łacińska z bliska*, Warszawa 1973.

Drohojowski J., *Róg obfitości*, Warszawa 1967.

Drohojowski J., *Indianin prezydentem Meksyku*, Warszawa 1984.

Drohojowski J., *Meksyk bogów, krzyża i dolarów*, Warszawa 1962.

Fehecz K. (red.), *Ostatnie dyktatury na kontynencie amerykańskim*, Warszawa 1987.

*Fidel Castro rozmawia z narodem*, Warszawa 1963.

Fijałkowski W., *Awantury karaibskie*, Warszawa 1965.

Fijałkowski W., *Panama i znaczk*, Warszawa 1979.

Fijałkowski W., *Strzały pod wulkanami*, Warszawa 1986.

Fijałkowski W., *Z dziejów Ameryki Środkowej XVI–XIX w.*, Warszawa 1988.

Foster W.S., *Zarys politycznej historii Ameryki*, Warszawa 1956.

Fryd N., *Cesarzowa*, Warszawa 1975.

Fryd N., *Uśmiechnięta Gwatemala*, Warszawa 1958.

Gajewski A., *Z dziejów Brazylii*, Warszawa 1969.

Galeano E.M., *Otwarte żyły Ameryki Łacińskiej*, Kraków 1983.

Giełżyński W., *Medytacje o Świecie Trzecim*, Warszawa 1972.

Giełżyński W., *Rewolucja w imię Augusta Sandino*, Warszawa 1979.

Giełżyński W., *Trzeci Świat – dwie trzecie świata*, Warszawa 1984.

Grad M., *Szkice meksykańskie*, Warszawa 1979.

Hubert H., *Notatnik karaibski*, Warszawa 1968.

Ikonowicz M., *Wyspa nadziei*, Warszawa 1973.

Iwiński T., *Kompradorskie reżimy polityczne Ameryki Łacińskiej na przykładzie Paragwaju*, Warszawa 1974.

- Iwiński T., *Współczesne fronty narodowowyzwoleńcze w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 1975.
- Jabłonowski H., *Świat nie kręci się wokół Andów*, Warszawa 1986.
- Jaszuński G., *Meksykańskie fascynacje*, Warszawa 1979.
- Kapuściński R., *Chrystus z karabinem na ramieniu*, Warszawa 1975.
- Kapuściński R., *Wojna futbolowa*.
- Kisielewska S., Sten M., *Meksykańskie ABC*, Warszawa 1981.
- Klimowicz J., *Meksyk – miasto trzech kultur*, Warszawa 1974.
- Klimowicz J., *Moje Chile*, Warszawa 1973.
- Kosidowski Z., *Królestwo złotych łez*, Warszawa 1986.
- Konrad Osterloff W., *Zmierzch azteckich bogów*, Warszawa 1969.
- Krajewski A., *Cukier, złoto i kawa. Dzieje Brazylii*, Warszawa 1973.
- Krasicki I., *Chile – tragedia i nadzieja zielonego kontynentu*, Warszawa 1974.
- Krasicki I., *Dokąd zmierza Ameryka Łacińska?*, Warszawa 1977.
- Krasicki I., *Evita, Isabelita i caudillo*, Warszawa 1977.
- Krótką historia Meksyku*, Warszawa 1966.
- Kriele M., *Nikaragua – krwawiące serce Ameryki*, Warszawa 1987.
- Kula M., *Historia Brazylii*, Warszawa 1987.
- Kula M., *Narodowe i rewolucyjne*, Warszawa–Londyn 1991.
- Kula M. (red.), *Narody: jak powstawały i jak wybijały się na niepodległość*, Warszawa 1989.
- Kuźmiński B., *Czarny Napoleon Toussaint Louverture*, Warszawa 1963.
- Labarca G.E., *Chile w czerwieni*, Warszawa 1973.
- Leicht Cz., *Strategia budowy socjalizmu na Kubie*, Warszawa 1988.
- Lewis R.L., *Aztekowie*, Warszawa 2002.
- Liberska B., *Brazylia przyszłości: strategia rozwoju Brazylii jako przyszłej potęgi światowej w okresie rządów wojskowych 1964–1985*, Warszawa 1989.
- Ławniczak A., *Praktyczna geopolityka egzotyczna*, Stańczyk. Pismo Konserwatywno-Liberalne 1997, nr 2.
- Łepkowski T., *Archipelagu dzieje niełatwe. Obrazy z przeszłości Antyli XV–XX w.*, Warszawa 1964.
- Łepkowski T., *Dwie biografie amerykańskie. Bolivar i Juarez*, Warszawa 1970.
- Łepkowski T. (red.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej. Od schyłku epoki kolonialnej do czasów współczesnych*, t. I–III, Warszawa 1977–1983.
- Łepkowski T., *Haiti. Początki państwa i narodu*, Warszawa 1964.
- Łepkowski T., *Historia Meksyku*, Warszawa 1987.

- Łepkowski T., *Simon Bolivar*, Warszawa 1983.
- Łepkowski T. (red.), *Zamachy stanu, przewroty, rewolucje. Ameryka Łacińska w XX w.*, Warszawa 1983.
- Machowski J., *Meksyk*, Warszawa 1968.
- Markiewicz S., *Katolicyzm polityczny w Ameryce Łacińskiej 1968–1979*, Warszawa 1981.
- Martí J., *Nasza Ameryka*, Warszawa 1992.
- Marzec Z., *Szkice do portretu Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 1972.
- Marzec Z., *Umierać w Chile*, Warszawa 1980.
- Marzec Z., *Wzbierająca fala*, Warszawa 1986.
- Métraux A., *Inkowie*, Warszawa 1968.
- Milczarz S., *Republika Argentyńska. República Argentina*, Warszawa 1977.
- Milewski T., *Aztek Anonim: Zdobycie Meksyku*, Wrocław–Kraków 1959.
- Mołdawa T., *Wstęp*, w: *Konstytucja Republiki Kuby*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Morawski W., *Kierunki rozwoju politycznego Kuby (1902–1958)*, Lublin 1975.
- Morawski W., *Tworzenie podstaw ustrojowych Republiki Kuby (1959–1970)*, Lublin 1972.
- Moreira A.M., *Chrystus wśród generałów*, Warszawa 1973.
- Mroziewicz K., *Istmo. Biuletyn wiadomości dobrego i złego*, Warszawa 1982.
- Mroziewicz M., Rómmel W., *Ewolucja systemów społeczno-politycznych w Ameryce Łacińskiej 1960–1970*, Warszawa 1971.
- Mroziewicz R., Rómmel R., *Armia w Ameryce Łacińskiej. Historia i dzień dzisiejszy*, Warszawa 1973.
- Mroziewicz R., *Rewolucja meksykańska 1910–1917. Zarys historii politycznej*, Warszawa 1973.
- Niekrasz L., *Rewolucja w generalskim mundurze*, Warszawa 1976.
- Niekrasz Z., *Sombrero pełne buntu*, Warszawa 1971.
- Nocoń R.H., *Dzieje, kultura i upadek Inków*, Wrocław 1958.
- Nowicki J., *Ameryka Łacińska. Rozwój społeczno-ekonomiczny*, Warszawa 1977.
- Noworyta E., *Chilijskie doświadczenia*, Warszawa 1977.
- Onichimowski L. (red.), *Ameryka Łacińska*, Warszawa 1976.
- Parkes H.B., *Historia Meksyku*, Warszawa 1957.
- Patrzałek A. (red.), *Wybrane problemy konstytucjonalizmu państw rozwiniętych i rozwijających się*, Wrocław 1985.

- Paz O., *Pochmurno*, Warszawa 1990.
- Pierre-Charles G., *Karaiby drugiej połowy XX wieku*, Wrocław 1984.
- Rómmel K., Rómmel W., *Pozostałości kolonializmu w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 1978.
- Rómmel W., *Ameryka Łacińska. Od Humboldta do Volkswagena*, Warszawa 1973.
- Rómmel W., *Ameryka Łacińska – „tierra caliente”*, Warszawa 1971.
- Rómmel W., *Argentyna*, Warszawa 1972.
- Rómmel W., *Peronizm – próba oceny*, Warszawa 1975.
- Różycki M., *Peruwiańskie spotkania*, Warszawa 1989.
- Rymaszewski R., *Batalia pod Zwrotnikiem Raka*, Warszawa 1988.
- Sierecki S., *Burzliwe dzieje perły Antyli*, Warszawa 1963.
- Skalski E., *Kontynenty dalekie i bliskie*, Warszawa 1976.
- Sochacki W., *Środkoamerykańska beczka prochu*, Warszawa 1985.
- Spyra J., *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001.
- Spyra J., *System konstytucyjny Chile*, Warszawa 2005.
- Stemplowski R. (wybór i wstęp), *Ameryka Łacińska. Dyskusja o rozwoju*, Warszawa 1987.
- Szemiński J. (wybór), *Dzieje Inków przez nich samych opisane*, Warszawa 1989.
- Szot Z., *Meksyk*, Warszawa 1981.
- Urbaniak J., *Dryfujący subkontynent*, Warszawa 1966.
- Urbański S.E., *Hispanoameryka i jej cywilizacje*, Warszawa 1981.
- Vaillant G.C., *Aztekowie z Meksyku: powstanie, rozwój i upadek narodu azteckiego*, Warszawa 1965.
- Witt T. (red.), *Meksyk i kraje Ameryki Środkowej*, Warszawa 1951.
- Wójcik P., *Problemy i systemy polityczne krajów rozwijających się*, Warszawa 1975.
- Zea L., *Filozofia dziejów Ameryki*, Warszawa 1956.

## Wykorzystana i polecana literatura obcojęzyczna

- Ahers Ch.E., *A History of South America*, London 1930.
- Alcántara M., *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid 2003.
- Alcántara M., Freidenberg F., *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca 2001.
- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton 1963.
- Alperowicz M.S., *Ispanskaja Amierika w bor'bie za niezawisimost'*, Moskwa 1971.
- Bannon J.F., *History of the Americas*, New York 1963.
- Bannon J.F., Dunne P.M., *Latin America. An Historical Survey*, Milwaukee 1950.
- Barbagelata H.D., *Histoire de l'Amérique Espagnole*, Paris 1949.
- Blondel J., *Comparing Political Systems*, New York–Washington 1972.
- Bonavides P., *Ciência Política*, São Paulo 1998.
- Bryce J., *South America. Observations and Impressions*, New York 1926.
- Cheresky I., Pousadela I., *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, 2001.
- Czirkin W.E. (red.), *Gosudarstwiennoje prawo burżuaznych stran i stran oswobodiwszichsja ot kolonial'noj zawisimosti*, Moskwa 1968.
- Czirkin W.E. i inni, *Konstitucionnoje prawo razwiwajuszczichsja stran*, Moskwa 1990.
- Danilewicz M.W., *Amierika. Kratkij politiko-ekonomiczieskij sprawocznik*, Moskwa 1962.
- Danilewicz M.W., Szul'gowski A.F., *Problemy sowremiennoj Łatinskoj Amieriki*, Moskwa 1959.
- Dessau A. (red.), *Politisch-ideologische Strömungen in Lateinamerika: historische Traditionen und aktuelle Bedeutungen*, Berlin 1987.
- Destexhe A., *Amérique Centrale: enjeux politiques*, Bruxelles 1989.
- Domínguez J., Lowenthal A., *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s. Themes and Issues*, Baltimore 1996.
- Duchacek F., *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*, New York 1970.
- Elliot L., *Mittelamerika. Neues Leben auf alten Kulturen*, Leipzig 1926.
- Entin L.M., *Politiczieskije sistiemy razwiwajuszczichsja stran*, Moskwa 1978.
- Golbert A.S., Nun J., *Latin American Law and Institutions*, New York

1982.

Gunther J., *Inside Latin America*, London 1942.

Gunther J., *Inside South America*, New York 1966.

Halperin D.T., *Storia dell'America Latina*, Torino 1968.

Haring C.H., *The Spanish Empire in America*, New York, 1947.

Hawgood J.A., *Modern Constitutions since 1787*, London 1939.

Herring H., *A History of Latin America from the Beginnings to the Present*, London 1955.

Honzák F. i Pečenka M. *Státy a jejich představitelé*, Praha 1998.

Humphreys R.A., *The Evolution of Modern Latin America*, Oxford 1946.

Il'inskij I.P., Straszun B.A., Jasriebow W.I., *Gosudarstwiennoje pravo zarubiežnych socialističieskich stran*, Moskwa 1985.

Jefimowa A.W. i inni, *Nacii Łatinskoj Amieriki. Formirowanije. Razwitije*, Moskwa 1964.

Kołybanow W.A. i inni, *Łatinskaja Amierika. Politiko-ekonomiczieskij spravocznik*, Kijew 1963.

Kowal B.J., *Raboczije dwiženije w Łatinskoj Amierikie 1917–1957*, Moskwa 1979.

Kowal B.J., Siemionow S.I. i Szulgowskij A.F., *Riewoljucionnyje prociessy w Łatinskoj Amierikie*, Moskwa 1974.

Lambert J., *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, Paris 1963.

Lanzaro J., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires 2001.

Leonow N.S., *Oczierki nowoj i nowiejszej istorii stran Cientral'noj Amieriki*, Moskwa 1975.

Lewin I.D. i Wajl I.M., *Sowremiennyj buržuaznyj fiedieralizm*, Moskwa 1978.

Lieuwen E., *Arms and politics in Latin America*, New York 1960.

Linz J. i Valenzuela A., *Las crisis del Presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Madrid 1997.

Liñares Quintana S.V., *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires 1945.

Lipson L., *The Democratic Civilisation*, London 1964.

Macridis R.L., Brown B.E., *Comparative Politics. Notes and Readings*, Homewood 1964.

Madariaga S. de, *Le déclin de l'empire espagnol d'Amérique*, Paris 1958.

Mainwaring S., Scully T., *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago 1996.

Mainwaring S. i Sobert Shugart M., *Presidencialismo y democracia en*

- América Latina*, Buenos Aires–Barcelona 2002.
- Mathieux J., Vincent G., *Aujourd'hui 1945–1970*, Paris 1972.
- Miszyn A.A., *Gosudarstwiennoje prawo burżuaznych stran i stran oswobodiwszichsja ot kolonial'noj zawisimosti*, Moskwa 1976.
- Munro D.G., *The Five Republics of Central America. Their political and economic development and their relations with the United States*, New York 1918.
- Munro D.G., *The Latin America Republics*, London 1961.
- Orłow A., *Politiczieskije sistiemy stran Łatinskoj Amieriki*, Moskwa 1982.
- Nohlen D., Fernández M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas 1998.
- Nohlen D., Fernández M. (red.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. America Latina*, Caracas 1991.
- Parker F., *The Central American Republics*, London 1964.
- Payne J.M., Zovatto D., Carrillo F., Allamand A., *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington 2002.
- Peeler J.A., *Building Democracy in Latin America*, Boulder 1998.
- Peeler J.A., *Latin America Democracies. Columbia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill–London 1995.
- Pendle G., *A History of Latin America*, Harmondsworth 1969.
- Pereyra L., *L'oeuvre de l'Espagne en Amérique*, Paris 1924.
- Rama C.M., *L'Amérique Latine (1492–1936)*, Paris 1959.
- Razumowicz N.N., *Kto i kak prawit w Łatinskoj Amierikie. Politiczieskaja sistiema latinoamierikanskich stran*, Moskwa 1967.
- Rial J., Zovatto D., *Elecciones y democracia en América Latina, 1992–1996: Urnas y desencanto político*, San José 1998.
- Riewunienkow W.G., *Istorija stran Łatinskoj Amieriki w nowiejszeje wremja*, Moskwa 1963.
- Rippy J.F., *Latin America. A Modern History*, Ann Arbor 1958.
- Samhaber E., *Südamerika. Gesicht–Geist–Geschichte*, Hamburg 1939.
- Siemienow S.J., *Christianskaja diemokratija i riwoljucionnyj prociess w Łatinskoj Amierikie*, Moskwa 1971.
- Solaún M., Quinn M.A., *Sinners and Heretics. The Politics of Military Intervention in Latin America*, Urbana 1973.
- Szulc T., *The Winds of Revolution. Latin America Today and Tomorrow*, London 1964.
- Szulgowiskij A.F., *Armija i politika w Łatinskoj Amierikie*, Moskwa 1979.
- Szulgowiskij A.F. i inni, *Nacjonalizm w Łatinskoj Amierikie: politiczieskije i ideologiczieskije tieczienija*, Moskwa 1976.



Van Eeuwen D., Pizetty-Van Eeuwen Y., *Elections et démocratie Amérique Latine-Caraïbes*, Aix-en-Provence 1995.  
Vanden H.E., Prevost G., *Politics of Latin America*, New York 2002.  
Vellinga M., *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder 1998.  
Wehner F. (red.), *Ibero-Amerika. Ein Handbuch*, Hamburg 1954.  
Wojewodin L.D., Złatopol'skij D.L., *Gosudarstwiennoje prawo zarubieżnych socjalistycznych stran*, Moskwa 1984.  
Wyrwa T., *Les Républiques Andines (Bolivie, Chili, Colombie, Equateur, Perou, Venezuela)*, Paris 1972.  
Zink H., *Modern Governments*, Princeton 1959.

### Wykorzystane i polecane adresy internetowe

161.132.89.11/presidencia/ bilbo.edu.uy/uruguay.html  
cs.montana.edu/~jburgos  
holly.colostate.edu/~panama  
lanic.utexas.edu/ilas/brazctr  
lanic.utexas.edu/la/ca/cr/  
lanic.utexas.edu/la/ca/dr  
lanic.utexas.edu/la/ca/guatemala  
lanic.utexas.edu/la/ca/honduras  
lanic.utexas.edu/la/ca/nicaragua  
lanic.utexas.edu/la/ca/panama  
lanic.utexas.edu/la/ca/salvador  
lanic.utexas.edu/la/cb/cuba  
lanic.utexas.edu/la/cb/haiti  
lanic.utexas.edu/la/chile  
lanic.utexas.edu/la/colombia  
lanic.utexas.edu/la/ecuador  
lanic.utexas.edu/la/mexico  
lanic.utexas.edu/la/peru  
lanic.utexas.edu/la/sa/paraguay  
lanic.utexas.edu/la/uruguay  
lanic.utexas.edu/la/venezuela  
pegasus.cc.ucf.edu/~jtorres/domrep/domrep.html  
venezuela.mit.edu/embassy  
www.andes.org

[www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)  
[www.brasil.emb.nw.dc.us](http://www.brasil.emb.nw.dc.us)  
[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)  
[www.casapres.go.cr](http://www.casapres.go.cr)  
[www.colombiaemb.org](http://www.colombiaemb.org)  
[www.colostate.edu/Orgs/LASO/Colombia](http://www.colostate.edu/Orgs/LASO/Colombia)  
[www.concyt.gob.gt/gob/legisla/congreso/congreso.html](http://www.concyt.gob.gt/gob/legisla/congreso/congreso.html)  
[www.cs.purdue.edu/homes/krsul/bolivia](http://www.cs.purdue.edu/homes/krsul/bolivia)  
[www.demon.co.uk/Itamaraty/bb.html](http://www.demon.co.uk/Itamaraty/bb.html)  
[www.ecuador.org/ecuador](http://www.ecuador.org/ecuador)  
[www.erols.com/peralta/embassy/embassy.htm](http://www.erols.com/peralta/embassy/embassy.htm)  
[www.haiti.org/embassy](http://www.haiti.org/embassy)  
[www.itu.int/missions/Cuba](http://www.itu.int/missions/Cuba)  
[www.latinworld.com/countries/argentina](http://www.latinworld.com/countries/argentina)  
[www.latinworld.com/countries/costarica](http://www.latinworld.com/countries/costarica)  
[www.latinworld.com/countries/honduras](http://www.latinworld.com/countries/honduras)  
[www.latinworld.com/countries/uruguay](http://www.latinworld.com/countries/uruguay)  
[www.mexico-virtual.com](http://www.mexico-virtual.com)  
[www.nicaragua-online.com](http://www.nicaragua-online.com)  
[www.panamainfo.com](http://www.panamainfo.com)  
[www.presidencia.cl](http://www.presidencia.cl)  
[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)  
[www.presidencia.gob.pa](http://www.presidencia.gob.pa)  
[www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)  
[www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)  
[www.presidencia.gov.do](http://www.presidencia.gov.do)  
[www.presidencia.gov.py/home](http://www.presidencia.gov.py/home)  
[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)  
[www.rree.gob.sv](http://www.rree.gob.sv)  
[www-scf.usc.edu/~sigmausc/bolivia.html](http://www-scf.usc.edu/~sigmausc/bolivia.html)  
[www.seas.upenn.edu/~leer/ecuador](http://www.seas.upenn.edu/~leer/ecuador)  
[www.sre.hn](http://www.sre.hn)  
[www.undp.org/missions/mexiko](http://www.undp.org/missions/mexiko)



ISBN 978-83-925508-4-6