

REFORMA CONSTITUCIONAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

I. Introducción	243
II. Transición democrática: factores externos e internos	245
1. Factores externos	245
2. Factores internos	249
III. Reforma constitucional y transición democrática . .	252
1. Transición depende de concepción integral del desarrollo de los países	252
2. Experiencia de la transición española	253
IV. A modo de conclusión	254

REFORMA CONSTITUCIONAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA*

I. INTRODUCCIÓN

Transición a la democracia y reforma constitucional han sido y son procesos pendulares y permanentemente recurrentes en la agitada y siempre impredecible vida política de la América. Tanto que alguien, no sin cierta ironía zumbona, ha sostenido que autocracia y democracia han jugado en la América el papel de la alternabilidad de partidos en una trágica e inacabada inestabilidad que ha impedido, asimismo, el imperio del Estado democrático de derecho y la constitucionalidad.¹ Lo testimonia el

* Ponencia presentada al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, desarrollado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-México D. F., los días 12 al 15 de febrero de 2002. Versión revisada.

1 Samuel Huntington identifica tres olas democratizadoras en la historia de la modernidad: la primera que abarca los años de 1826 a 1926; la segunda de 1943 a 1962, y la tercera desde el año de 1974 sin que a la fecha se sepa su terminación. Reconoce, asimismo, dos contra-olas: la primera entre 1926-1942 y la segunda entre 1958-1975. La primera ola coincide con la etapa de mayor estabilidad institucional y democrática de la América como lo demuestra la excepcional longevidad constitucional de Argentina, Uruguay, Chile, Colombia y Brasil, en los siglos XIX y principios del siglo XX. Fruto de la segunda ola sería el retorno a la democracia de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay entre otras naciones. La primera contra-ola (1926-1942) coincide con el derrumbe de la mayor parte de las Repúblicas aristocráticas y el nacimiento de las más fieras dictaduras latinoamericanas. Sólo la democracia costarricense, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, resistió incólume, hasta hoy, la segunda contraola en la que se instauraron diversos militarismos que asolaron en las décadas de los sesenta a los ochenta la América y que generaron el gravísimo problema de la deuda externa que aun agobia a nuestros pueblos. Huntington, *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 25 y ss.

hecho anecdótico pero significativo de que ningún país, al sur del Río Grande, ha logrado, en casi 200 años, una continuidad institucional, por lo menos centenaria, a pesar de algunas muy longevas experiencias particularmente en el siglo XIX y principios del siglo pasado.

La normalidad latinoamericana está representada, así, por Constituciones y democracias efímeras, frustradas o burladas por diversas y complejas causas. Algunas de origen externo que la comunidad internacional a despecho de la retórica de sus solemnes y grandilocuentes compromisos ha espectado y tolerado, con absoluta indiferencia, so pretexto del respeto a la “libre determinación de los pueblos” que, era en el fondo, el respeto a las fuerzas armadas convertidas en árbitros de la vida política o en fuerzas de ocupación interna en obsequio de proyectos políticos imperialistas externos, caudillistas, liberales, conservadores o groseramente corporativos. Desde luego que, en ello, han jugado factores internos cuya naturaleza y causas estudian, cada vez más acuciosamente, la politología y la sociología, particularmente, a partir de la segunda guerra mundial como consecuencia de la multiplicación del número de Estados a raíz de la descolonización de África y, por cierto, a causa de experiencias revolucionarias que podían afectar los equilibrios de las potencias hegemónicas del mundo en sus respectivas áreas de influencia.

La caída del mundo de Berlín y el fin del “Estado revolucionario por antonomasia” como lo ha recordado Giovanni Sartori nos dejó frente a un vencedor absoluto: la democracia liberal o más exactamente, el principio de legitimación popular. La democracia así ya no tiene enemigos: ya no está enfrentada a legitimidades alternativas. Pero, ganar la guerra —como lo advierte el mismo autor— no es ganar la paz para significar el enorme trecho que media entre instaurar y consolidar una democracia. Ese trecho en el que muchas veces se frustran o extravían los mejores y más osados intentos es precisamente la transición democrática

Porque el viento de la historia sopla hacia la democracia el proceso de transición hacia ella es, ahora, el problema central en la construcción de una comunidad internacional, globalizada, pacífica y ordenada. Lo es por tanto, el estudio e investigación de las condiciones necesarias o suficientes para asegurar el imperio del Estado democrático de derecho y el respeto a los derechos humanos a través de estructuras institucionales y jurídicas que le den estabilidad, seguridad y, naturalmente, longevidad. La reforma constitucional, en ese contexto, sea como una transformación sustantiva o como un simple rediseño ha cobrado capital importancia.

II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: FACTORES EXTERNOS E INTERNOS

1. *Factores externos*

Hay factores externos que juegan un papel fundamental en los procesos de democratización y que producen el efecto de “bola de nieve” de que habla también Huntington.² Expresión y ejemplo de esos factores externos que pueden contribuir a desencadenar o eventualmente interrumpir procesos de transición o consolidación democrática es la Carta Democrática Interamericana recientemente aprobada.

2 Huntington menciona como factores desencadenantes de la “tercera ola democratizadora”: el crecimiento económico mundial en los años sesenta, los problemas de legitimación de regímenes autoritarios en un contexto universal de afirmación de la libertad y de los derechos humanos, los cambios en la doctrina y en las actividades de la Iglesia Católica (Concilio Vaticano Segundo en 1963-1965), los cambios en las políticas de los actores externos. Están entre ellos, además de acontecimientos de repercusión universal que bonifican o prestigian la democracia, las políticas de las grandes potencias y, desde luego, las decisiones de los organismos internacionales. Huntington, *op. cit.*, nota 1, pp. 53 y 54.

A. *Inconsecuencia de organismos internacionales y potencias*

Desde luego que el valor de los factores externos es relativo. La experiencia del siglo XX revela una grave como inexcusable inconsecuencia de los organismos internacionales, de las potencias y de la comunidad internacional en general frente a las vicisitudes de la democracia y del Estado de derecho. Los instrumentos de protección o defensa de la democracia no han pasado de ser declaraciones retóricas. Los casos de Estados Unidos³ y de la OEA, en este aspecto, son paradigmáticos

Los instrumentos de protección o defensa de la democracia no han pasado de ser declaraciones líricas. El “Acta Final de Bogotá” sobre “la preservación y defensa de la democracia en América” de 1948 fue suscrita por dictadores como Somoza. Por ello mismo, no impidió que después se instauraran dictaduras como las de Odría, Pérez Jiménez o Rojas Pinilla. No fue distinta, por la misma razón, es decir, por la presencia de gobiernos autocráticos en la OEA, la suerte de otros documentos de la comunidad interamericana.⁴

3 El mismo Wilson que, en 1913, arrastró a su país a la primera guerra mundial para “convertir al mundo en un lugar seguro para la democracia” no titubeó en establecer o respaldar gobiernos militares norteamericanos en Nicaragua, Haití y la República Dominicana. Estados Unidos no fue, por cierto, el “gran arsenal de la democracia” como pretendía Roosevelt en diciembre de 1940 del mismo modo que la “Doctrina Truman” o la política de Reagan no contribuyeron siempre a robustecer el sistema democrático como lo revelan las decisiones de uno y otro frente a casos como Grecia y España o Filipinas de Marcos, respectivamente.

4 El *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano* contenido en la Resolución núm. 1080 (XXI-O/91), complementada con la *Declaración de Nassau* (AG/DEC.1, XXII-O/92), no sólo coonestó sino que legitimó el golpe de estado del 5 de abril de 1992 en el Perú, sino que también se aplicó en Haití (1991), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). La posterior aprobación de la *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo*, AG/DEC. 4 (XXIII-O/93) tampoco impidió flagrantes atentados contra la democracia y el Estado de derecho.

B. *Aprobación de la Carta Democrática Interamericana*

La Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en abril del 2001 (WindsorCanadá), quebró esa tradición. Declaró sin ambages que “cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno, en situación de conflicto democrático constitucional, en el proceso de las Cumbres de América”. Así sentó un precedente histórico y dejó expedito el camino para la aprobación de la Carta. Era preciso, sin duda, arbitrar mecanismos que, más allá de los intereses circunstanciales de los gobiernos y de los organismos internacionales, asegurara a los pueblos, su derecho a la democracia y el respeto a los derechos humanos.

La Carta Democrática Interamericana representa, obviamente, un paso audaz. Conforme a ella, los pueblos de América tienen derecho a la democracia y los gobiernos, la obligación de promoverla y defenderla (artículo 1o.). Con este objeto la carta define sus elementos esenciales así como sus componentes fundamentales (artículos 3o. y 4o.)⁵ y, lo que es más importante, crea algunos mecanismos para garantizar su cumplimiento. No sólo permite a los gobiernos recurrir a la organización en procura de asistencia para fortalecer o preservar la institucionalidad demo-

5 Artículo 3o. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4o. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil, legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

crática (artículo 17), sino que también legítima a la OEA para inspeccionar situaciones que podrían afectarla (artículo 18), y le permite someter a interdicción a los gobiernos responsables en casos de ruptura o alteración del orden democrático constitucional, supuesto en que además la asamblea puede suspender la participación del Estado en cuestión en la propia OEA.⁶

C. Necesidad de complementar la Carta legitimando a protagonistas del quehacer político: partidos

La Carta era (Resolución núm. 1838), por cierto, necesaria pero no es aún suficiente. Es preciso, en primer lugar, incorporar formalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), los derechos reconocidos en ella tal como lo permite la propia Convención (artículos 76 y 77). En segundo término, deben enmendarse las normas que correspondan de la Convención (artículos 1o., inciso 2, y 44) para legitimar a los partidos, a fin de que puedan recurrir ante la Comisión y la Corte Interamericana, en defensa de los pueblos a los que representan, contra los Estados y los gobiernos agresores. Hay razones más que suficientes para ello.

El titular de un derecho debe disponer siempre de un recurso eficaz para su reconocimiento y amparo no sólo en el plano interno sino, de modo especial, en el externo. Los gobiernos no pueden burlar los derechos de sus pueblos ni desentenderse del derecho a la democracia de otros pueblos. La acción de los partidos complementará la eventual acción de los Estados y órga-

6 La ruptura o alteración del orden democrático y constitucional se considera por sí solo “un obstáculo insuperable” para la participación del gobierno respectivo en todos los órganos y asambleas de la organización (artículo 19). Mas todavía. Fracasadas las formalidades y gestiones diplomáticas dispuestas por el Consejo permanente, la Asamblea General además de adoptar las decisiones que estime apropiadas (artículo 20), puede, incluso, suspender al Estado en cuestión, su derecho de participación en OEA, con el voto conforme de los 2/3 de los Estados miembros, desde luego, en el caso de ruptura del orden democrático (artículo 21).

nos políticos de la OEA y permitirá que la Comisión Interamericana y, en su caso, la Corte Interamericana preserven, de ser necesario, los derechos individuales y colectivos a la democracia que la Carta Interamericana reconoce a los pueblos. Sólo así los esfuerzos de transición o consolidación democrática no podrán ser burlados o, cuando menos, no lo harán impunemente.

2. Factores internos

El libre ejercicio de los derechos políticos⁷ o la efectiva protección jurisdiccional de los derechos humanos no es ya suficiente. La democracia enfrenta, modernamente, retos más acuciantes. Tiene que ser eficaz y debe asegurar el éxito de la producción, la distribución, la integración nacional, la inserción internacional y la creación de bienestar en sociedades competitivas que desencadenan expectativas que son incontrolables en un mundo globalizado y cada vez más intercomunicado. Y es que como advierte José Eduardo Faría toda apertura política exacerbada demandas reprimidas de justicia material, produce una creciente radicalización ideológica y una explosión de conflictos que debilitan a los gobiernos, comprometen la gobernabilidad y finalmente afectan incluso la legitimidad democrática. La democracia en transición vive, así, asediada por el riesgo de crisis recurrente que derivan —según Bobbio— de la amenaza de la ingobernabilidad, de los necesarios procesos de privatización de lo

7 Elecciones libres y competitivas, libertad de expresión, prensa, y, en los últimos tiempos, acceso equitativo a la información, sistemas de partidos con acceso equitativo a los medios de comunicación. El reconocimiento de la existencia y derechos del pluralismo social e institucional y de su derecho de participación en las decisiones políticas, y por cierto de ciudadanías inclusivas que entrañen efectivo goce de derechos económicos, sociales, culturales, efectiva protección jurisdiccional de la Constitución y los derechos, como el culto a los valores democráticos, la subordinación y control del poder por la Constituciones y la autoridad civil, el reconocimiento de una economía libre y compatible con requerimientos sociales y un pluralismo cultural capaz de lograr siempre la unidad en medio de la diversidad sin afectar el derecho de cada quien a su propia identidad.

público que reconocen y abren cauces, cada vez más numerosos de participación de la sociedad civil reduciendo la capacidad de manejo estatal y, desde luego, soportan la acechanza permanente de los poderes invisibles, lícitos e ilícitos.

A. Teorías que explican el fracaso de las transiciones en el tercer mundo

Diversas teorías han intentado explicar las dificultades y frustraciones democráticas y también prefigurar los rasgos de los procesos de transición a la democracia. Para algunos, la modernización es simple transferencia de valores e instituciones democráticas para crear una cultura política que dé estabilidad a los regímenes democráticos. Para otros (los desarrollistas) presupone cambios económicos y sociales capaces de crear clases medias que se supone son portadoras de actitudes, valores y códigos característicos de la modernidad. Hay quienes consideran inviable cualquier proyecto democrático sin haber quebrado previamente los modelos de dominación interna y de dependencia externa. No faltan quienes suponen la necesidad de la ruptura revolucionaria de las sociedades tradicionales, dentro de una concepción histórico-estructuralista de la democratización. Hay los que, concibiendo la democratización como un proceso histórico que lleva la transición a la consolidación y persistencia de la democracia hacen énfasis en el aprovechamiento de las incertidumbres y alternativas que las circunstancias ofrecen a los pueblos en tales coyunturas. Finalmente, muchos cifran su esperanza en la capacidad demiúrgica de los procedimientos democráticos y atribuyen el éxito a los consensos globales que los protagonistas del cambio son capaces de lograr antes, durante y después del proceso mismo.⁸

8 Martí i Puig, Salvador, “¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 113, 2001, pp. 101 y ss.

2. Requisitos de una transición democrática

Cualquiera que sea la teoría, la democratización es siempre un proceso necesariamente prolongado, porque es integral y complejo. Implica, por cierto, una decisión política fundamental explícita y también el diseño del programa de un quehacer histórico de largo plazo que comprometa a la sociedad toda y que sea capaz de generar, en último análisis, genuinas ciudadanías reales.

Ello supone, en primer término, la creación de un clima ético-político de tolerancia y respeto entre todos los actores del proceso y, como consecuencia, la sustitución de la confrontación por el diálogo y la concertación como dinámica natural de la vida política y social. En segundo lugar, exige la definición de un modelo de sociedad fundada e inspirada en la primacía de la persona humana, y en ciertos valores y en claros principios de convivencia y ordenación social, tales como la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad del trabajo. Sobre tal base cabe, entonces, el diseño de una democracia gobernante y de un sistema político y social, dialogante y abierto a la participación de todos para asegurar el imperio de la justicia dentro de un Estado de derecho ordenado bajo la rigurosa primacía de la Constitución y una economía libre pero puesta al servicio del hombre. De otra parte, impone, el programa de un quehacer capaz de asegurar a todos el acceso y disfrute de los beneficios de una ciudadanía que se traduzca en niveles reales y generalizados de bienestar, económico, social, cultural, compatibles con la dignidad de la persona así como garantizar la afirmación de la identidad nacional dentro de un mundo crecientemente interdependiente y solidario.

Por su propia naturaleza, todo proceso de transición es y debe ser inevitablemente consensual. Por su carácter finalista debe configurar sus objetivos y, naturalmente, debe expresarse en una Constitución concebida como un programa sugestivo de vida en común que le sirva de fuente de inspiración. De allí, la íntima e

inevitable conexión entre los procesos de transición y la reforma constitucional, particularmente, claro está, cuando una y otra son respuestas necesarias frente a crisis globales que afectan las bases mismas de la convivencia social.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

1. *Transición depende de concepción integral del desarrollo de los países*

La experiencia histórica de América confirma esos asertos. Reforma constitucional y transición democrática han marchado, casi siempre, indisolublemente asociados. En parte, porque implican procesos de refundación republicana y, en no menor medida, de revaloración del verdadero significado de la Constitución. De refundación republicana en cuanto supone la reivindicación del interés público, esto es, del interés de todos frente a los intereses particulares o de grupo a los que, usual o tradicionalmente, se ha enfeudado a nuestras sociedades. Y, desde luego, reivindicación del *pactum juris* que las autocracias desconocen siempre. Es decir, de la voluntad inequívoca de despersonalizar el poder y de vivir bajo un régimen de seguridad colectiva fundado, exclusivamente, en la protección del derecho que, en su expresión suprema, tal como el constitucionalismo quiere, debe encarnar precisamente en una Constitución. Sólo así la Constitución puede cumplir la triple función que Gregorio Peces Barba le asigna de proveer seguridad, justicia y legitimidad al Estado y naturalmente a los pueblos.⁹

A esas fundamentales razones que ligan las transiciones a los procesos constituyentes se añade una tercera: la necesidad de ju-

⁹ Peces-Barba, Gregorio, “La Constitución española. Ayer y hoy”, 20 años después. *La Constitución cara al siglo XXI*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 106 y ss.

ridizar los requisitos y presupuestos indispensables para el imperio de la democracia dando fuerza vinculante a sus normas programáticas o ético-políticas incluyendo, naturalmente, de ser el caso, a su Preámbulo. Es obvio que tales contenidos imprimen carácter y pueden marcar el paso y establecer el ritmo de los procesos de transición o consolidación que así hallan en la Constitución su verdadera inspiración y guía.

Las experiencias latinoamericanas y, señaladamente, la española son aleccionadoras. De modo particular, esta última que halló en la transición la oportunidad de liquidar el pasado para lanzarse audazmente a la conquista del porvenir.

2. Experiencia de la transición española

En España el proceso constituyente prefiguró e inspiró la transición, hasta ahora, exitosa. Como lo ha hecho notar Miguel Roca i Junyet, la Constitución de 1978 —que ha dado a España la más extensa etapa de normalidad democrática— fue “la expresión solemne de los valores que la transición democrática ponía de manifiesto y quería consagrar”. Entre ellos el del consenso. Una Constitución nacida del consenso y para el consenso: para “romper con la tradición de intolerancia, intransigencia y confrontación fratricida que caracterizó la historia de la España moderna y contemporánea”.¹⁰ No era sólo una respuesta frente a un pasado agobiante sino una apuesta frente a un futuro subyugante. Una nueva manera de entender la democracia en España. No como el gobierno de la mayoría sino especialmente como ejercicio respetuoso del poder con la minoría, y como un exigencia perentoria de diálogo y de búsqueda de concertación más allá de cualesquiera disensiones. La Constitución española es así una Constitución-condición. No sólo define las reglas del juego

¹⁰ Roca i Junyet, Miguel, “Connemorando un hecho excepcional”, *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, citado en la nota anterior, p. 159.

sino que pretende imponer, además, un estilo de vida y de convivencia sin el que el sistema no podría funcionar.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Carta Democrática Interamericana, de un lado, y las experiencias, algunas frustradas y frustrantes y otras coronadas por un éxito notorio, merced a Constituciones, nacidas del consenso, son dos signos de esperanza para todas las naciones que ahora marchan esforzadamente en pos del viejo sueño de los padres fundadores. Esta vez, sin embargo, con la esperanza de que la solidaridad internacional no dejará que se asfixie, nunca más, la ilusión de la libertad y que la voluntad indeclinable de los pueblos de América, por hacerla prevalecer, hallará, por fin, en la concertación y en el consenso, el camino para sellar armisticios internos que traigan consigo la paz, el progreso y, tal vez, la justicia y el bienestar a que nuestros pueblos tienen derecho.