

DERECHOS HUMANOS, CONSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

En un viejo trabajo del profesor Fernando Volio, que se llamó *Algunas tipologías de derechos humanos*, el autor recogió 42 esquemas clasificatorios, que en una nueva edición podrían seguramente extenderse. Sin embargo, aunque toda clasificación no constituye más que un “mecanismo de sistematización doctrinal” que corresponde a un diverso nivel de su consagración jurídica, existe una relación e interdependencia entre ellos. Según el centro de interés, el punto de vista disciplinario y metodológico, así será la opción que se acepte.

En todo caso, debemos partir de una premisa fundamental: una clasificación no significa ordenación jerárquica de los derechos. Todos ellos tienen una naturaleza final igual, y su conjunto debe respetarse como un todo. Los derechos humanos constituyen un conjunto integral. Su interacción, su interdependencia, son prerequisites para su real cumplimiento.

Nosotros adherimos a la clasificación que consideramos más instrumental y que hace relación a su contenido y a su orden de aparición y reconocimiento, a saber:

1. Derechos de la primera generación; entre los que están los derechos civiles, que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los individuos, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado, derechos que tienen un contenido negativo; y derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública y decidir sobre el régimen de gobierno y designación de los gobernantes.

2. De la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales; que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones; y

3. De la tercera generación, o derechos de solidaridad; aquellos de “vocación comunitaria”, como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la paz...

Los derechos civiles y políticos fueron los que primero aparecieron en la realidad política y en los ordenamientos nacionales; y también fueron los que primero llamaron la atención del derecho internacional público. Su origen, de todos conocido, tuvo una larga génesis en el pensamiento de tres grandes autores, Locke, Montesquieu y Rousseau, y se concretó en la historia con el triunfo de la Revolución Francesa y la revolución constitucional norteamericana.

La concreción ideológica de todo ese proceso se resume en un texto de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo primero afirmaba que "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos". Así, libertad e igualdad constituyen los pilares de la nueva concepción, que tendría múltiples implicaciones en el orden del antiguo régimen. Si todos los hombres son iguales, ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia, y el poder no puede basarse más que en el consentimiento de los gobernados, con lo que surge el poder consensual como base de la legitimación política. Y así, los mecanismos de designación de los gobernantes, el sistema representativo, el sufragio, las elecciones, la democracia, aparecen como consecuencia lógica. La legitimidad monárquica por nacimiento, se sustituye por la legalidad democrática basada en el consentimiento, expresado directamente o a través del nombramiento de representantes en un proceso selectivo.

Todo el proceso de formulación de la teoría de los derechos humanos está vinculado al proceso de limitación del poder de los gobernantes, y a la concreción y búsqueda de la democracia, que se produce en cuatro vertientes:

1. El sistema representativo, designación de los gobernantes a través de elecciones libres y periódicas, que obliga a los detentadores del poder a tener en cuenta y trabajar por el consenso legitimador;
2. La división de poderes; en un sistema de frenos y contrapesos;
3. La autolimitación a través de la enumeración del catálogo de derechos en un texto escrito, el constitucionalismo; y
4. El reconocimiento de la jerarquía normativa basada en el principio de legalidad y control jurisdiccional del poder.

Todo ese aparato se corona cuando aparecen los tribunales o cortes constitucionales después de la primera guerra, que someten no sólo al Poder Ejecutivo, sino a las asambleas legislativas dentro de un sistema, por lo que el Estado de derecho pasa a ser Estado constitucional de derecho.

La democracia y los derechos humanos son una vieja aspiración en América Latina, Centroamérica y Guatemala. Es falsa la afirmación de que por influencias extrañas, estamos en este proceso de transición a la democracia. Éste no es más que uno de tantos procesos de transición que hemos ensayado, desde los primeros años republicanos. El primer proyecto constitucional de Guatemala se redacta todavía durante el régimen colonial, en 1809, en el Ayuntamiento de la capital, para que nuestro diputado, don Antonio Larrazábal lo llevara a las Cortes de

Cádiz, el primer constituyente español. Era un proyecto de 112 artículos y estaba precedido por nuestra primera Declaración de Derechos, una declaración de 30 artículos, que en su preámbulo afirmaba:

Cualquiera que haya sido el tiempo en que los hombres vagos e independientes se reunieron en sociedad, sacrificando una parte de sus libertades, y creando una autoridad, debió este sacrificio tener por recompensa el mejor estar de los individuos que la componían asegurando por este medio su conservación y tranquilidad; y la nación española que hoy reunida en Cortes ha recobrado la antigua dignidad del hombre, conociendo que los males espantosos en que ha sido sumergida, y que por tantos siglos la han agobiado, nacen del olvido de tan sagrados principios, de la ignorancia de los derechos del ciudadano, y del abuso del poder, hace la declaración solemne de ellos, señala los límites de sus obligaciones, los de las autoridades, los de la ley, y establece la constitución sólida, permanente e inolvidable.

Esta vieja tradición (1809), se mantiene en toda nuestra historia republicana, con altos y bajos, en un péndulo fatídico entre la anarquía, la democracia y el despotismo. Y en nuestro último proceso de transición, que se inició en 1982, culmina en la Constitución vigente de 1985, la que dedica más de la mitad de su articulado a desarrollar el catálogo de los derechos humanos y establecer los mecanismos de control, especialmente, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte o Tribunal Constitucional y el *ombudsman*, el Procurador de los Derechos Humanos.

En este momento, en que tratamos de profundizar el proceso de transición política —que amenaza con volverse permanente— y consolidar el régimen democrático, se pone en primer plano el problema de la gobernabilidad en crisis. La facultad gubernamental de adoptar decisiones oportunas, eficaces, que cuenten con la aceptación de los actores del proceso, para producir legitimidad y estabilidad.

A la consolidación del régimen democrático-constitucional, se oponen varios factores, enemigos de la convivencia democrática. Uno de ellos es de histórico atavismo. Lo constituye la oposición al sistema democrático, desde una cultura autoritaria, resistente a la tolerancia. La formación de la clase política latinoamericana, que fue abrevada en sus inicios (siglo XVII) dentro del neotomismo, ha pesado en la historia y ha heredado una actitud intransigente, intolerante, resistente a la concertación.

Cuando leemos los escritos de los autores de nuestra ilustración —y pienso especialmente en José Cecilio del Valle— en el momento de la independencia, o los escritos de la clase dirigente de las reformas liberales de finales del siglo diez y nueve, concientizada en el positivismo —y pienso especialmente en Lorenzo Montúfar— se encuentra una gran similitud con cierta literatura marxista en boga en los últimos años y hoy mucho menos utilizada, con los documentos de los

partidos de la extrema derecha, y con cierta literatura política, actualmente de moda, de orientación triunfalmente neoliberal.

Es una actitud de absoluta fe, de exagerada incertidumbre, de cruzada, de búsqueda de enemigos y de defensa a ultranza, de los propios principios. Esa cultura autoritaria, ha pesado mucho, para evitar que las experiencias democráticas avancen, que se logre un consenso para realizar cambios sustanciales.

Parece necesaria la adopción, lo que requiere de un proceso de lenta sedimentación, de una nueva cultura y estilo político de comportamiento. En una reciente reunión, en Montevideo, Francisco Cumplido puntualizaba la cuestión en forma de interrogante:

Hemos hablado de reformas institucionales —decía— pero ¿qué lugar tiene el problema de la cultura política, no sólo en la sociedad sino en el comportamiento de los actores? El comportamiento de los políticos, por ejemplo, de los diputados, es un aprendizaje, pero muchas veces las democracias parece que se suicidan, no sólo por el mal diseño institucional, sino por los comportamientos de sus mismos miembros. En el fondo hay una vocación de morir.

Y dramáticamente concluía su reflexión: “¿De qué manera se puede salvar la vocación democrática?”

Otro factor negativo es la falta de un adecuado sistema de partidos. La estructura es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades, económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión, a través de instituciones intermedias, que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de las demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencias, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales se debe discurrir, se establece un régimen realmente democrático, en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en “amigos” y “enemigos”, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que hemos sufrido en forma estacional.

Los partidos políticos, en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática, y su responsabilidad como hemos dicho es inmensa. No es posible, por hoy, concebir —fuera de alternativas autoritarias, que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo, la decisión final sobre el proceso político— de otras instituciones que suplan, en forma total, las funciones atribuidas a estas organizaciones.

El régimen de exclusión terminó con el inicio de la apertura política. Pero no existe, desgraciadamente, un sano régimen de partidos, y el nuevo escenario se resiente: de la presencia de muchos actores ilegítimos, de una generalizada conducta viciada que impide una expresión adecuada de las organizaciones, y de la perversión del sistema, por lo menos, en tres direcciones viciosas:

1. La *partiditis*, que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas.

2. La *partitocracia*, que ha concentrado y monopolizado las decisiones y la designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria, que funcionan sin ninguna clase de controles; y

3. El *patrimonialismo* de la actividad política, que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico.

Y además, existe poca participación popular. Partidos minoritarios, de izquierda y derecha, no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Existe una profunda desconfianza del ciudadano común por la actividad política y sus actores. Se produce una canalización millonaria hacia partidos, que se convierten en simples aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores, y no grupos organizados que planteen programas de gobierno. Y por eso se da un entrecruzamiento de los partidos, que nos presentan ese poco reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos”, del que se dolía Giovanni Sartori. En muchas ocasiones, el gobierno y la oposición son lo mismo. Las diferencias entre los partidos desaparecen, y sus programas cuando los hay, y sus prácticas, se asemejan mucho.

En algunos procesos de transición, o en todos, por otra parte, se perfilan con mucha claridad, los problemas que Juan Linz, veía en la consolidación de un nuevo régimen democrático:

1. Tendencia a acusar al régimen previo de todos los problemas acumulados, en vez de afrontar la complejidad de los mismos;

2. Euforia inicial, fortalecida por un amplio apoyo popular espontáneo, acompañada de la ilusión de que con buena voluntad se pueden resolver los problemas, lo que conduce a una frustración sobrevenida;

3. Inexperiencia administrativa de los nuevos líderes, por mucho tiempo excluidos de la práctica de la gestión gubernamental;

4. Sustentación de los nuevos gobiernos en coaliciones, en las que hasta los grupos más pequeños, cuya fuerza real no se conoce, y que han obtenido mínimos porcentajes en las votaciones sin llegar siquiera a la barrera legal, pretenden ser escuchados y participar en las decisiones; y finalmente,

5. Un entusiasmo, un fervor legislativo, que últimamente se ha extendido a pretendidas y prematuras, aunque posiblemente inoportunas, reformas constitucionales, que produce un marco jurídico difícilmente aplicable.

Por todo ello, el proceso de transición en que estamos inmersos, carece de una base sólida, porque intereses y fuerzas internas y externas que se le oponen son fuertes, son importantes, están intactas y políticamente son muy fanáticas.

Sería ingenuo pensar que estos procesos en desarrollo son irreversibles, pero ha quedado claro que el pueblo, a pesar de su desencanto y desconfianza para la clase política que los lleva adelante, los apoya, por lo menos por dos indicadores: se ha producido una alta participación electoral en los últimos procesos y, además, se han dado movilizaciones populares espontáneas, que sugieren una vocación clara de participación política, muchas veces, casi todas, al margen de las dirigencias partidistas.

UNA REFLEXIÓN FINAL

En América Latina, en Centroamérica y en Guatemala especialmente, el proyecto de redactar una constitución se refiere, en alguna medida, a la clásica finalidad del constitucionalismo de limitar los poderes del gobierno, pero mucho más al objetivo de dotar a la organización política de un instrumento programático de gobierno para conducir la sociedad. Por eso, las constituciones han sido, se cumplan cabalmente o no, documentos de importancia excepcional como factores de gobernabilidad y de legitimidad. La promulgación de una Constitución, en este caso la de 1985, tuvo una relevancia especial, porque inauguró una época de profundos cambios políticos. En sociedades en las que, como la nuestra, existe una desconfianza exacerbada entre las élites políticas; en las que existe desconfianza y desencanto de la población contra toda clase de política; en ella, el derecho y especialmente la Constitución, como programa político y punto de referencia de las reglas del juego, puede representar y representa de hecho, un elemento de estabilidad, un elemento de "predicibilidad en un ambiente marcado

por la falta de certeza”. La Constitución juega el papel de órgano contralor de relaciones políticas inestables y “altamente emocionales”.

Por eso debe alimentarse lo que los alemanes llaman el “sentimiento constitucional”, que hace referencia, a su respeto y veneración. Y en esa línea debe analizarse el movimiento en favor de reformas constitucionales. Creemos que se debe ser muy cauteloso en ese camino, alejándose de soluciones coyunturales y no estructurales, analizando la conveniencia de las mismas, y en todo caso debe abrirse un proceso de amplias y cuidadosas consultas con participación extensiva. Debemos recordar que falta la emisión de decenas de leyes que desarrollen la Constitución, y que inexplicablemente no han sido promulgadas por el congreso. Y que la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Constitucional, no ha desarrollado totalmente su papel de interpretación del texto constitucional. La crisis reciente nos ha enseñado que más que con reformas, la consolidación del nuevo sistema democrático pasa por el cumplimiento de la Constitución.

Quisiera terminar recordando una afirmación reciente de Jean Daniel: “La democracia —dijo— es un régimen que incita al vicio, pero está condenada a la virtud si no quiere desaparecer”.