

Derechos humanos y proceso constitucional en América Latina

Jorge Mario García Laguardia
(*Universidad de San Carlos de Guatemala*)

Resumen

El tema de los derechos humanos en América Latina ocupa un lugar primordial desde el proceso mismo de conquista y colonización, con aportaciones esenciales de algunos juristas y teólogos de la época, como Vitoria. Estas primeras reflexiones al respecto serán fundamentalmente de carácter moral, aunque algunas encontrarán proyección en documentos legislativos que entrarán en conflicto con un entramado de intereses de todo tipo en contra de su eficacia. Ahí podemos encontrar ya la raíz de lo que ha sido una constante del constitucionalismo latinoamericano desde sus orígenes: el *nominalismo programático*, en virtud del cual la gran mayoría de los textos constitucionales encuentran su fundamento no sólo en la limitación del poder de los gobernantes, sino también como expresión de un programa de gobierno con un fuerte contenido democrático y social. Precisamente por ello, y aunque la inmensa mayoría de los regímenes constitucionales en América Latina ha sido objeto de frecuentes interrupciones por regímenes autoritarios hasta las últimas décadas del siglo XX, las Constituciones vigentes en cada momento, con mayor o menor fuerza normativa, han desempeñado y siguen desempeñando un papel de importancia excepcional como factores de gobernabilidad y de legitimidad del sistema democrático.

Palabras clave: Derechos Humanos, Constitucionalismo latinoamericano, Democracia

Abstract

The topic of Human Rights play a relevant role since the Conquer and the Colonization of Latin-America, with significant contributions by theologians and jurists of that time, as Vitoria. The first reflections on this topic had a moral character, although some legislative documents were elaborated and entered in conflict with the status quo. Most of the texts had among their

aims the limitation of the power of the government and to develop democratic and social principles. Even taking into account the frequent interruptions by authoritarian regimes along the 20th Century, constitutions have played a relevant role in terms of legitimation of the democratic system.

Key words: Constitution – Human Rights – Latin–America

El tema de los derechos humanos en el constitucionalismo latinoamericano y su práctica, es de una gran amplitud, imposible de desarrollar en breve espacio. Trataremos una aproximación al tema en grandes trazos, referidos a algunas instituciones y períodos, que nos ha parecido permiten formarse una visión del desarrollo y la problemática de tan importante tema.

I. Encuentro, conquista y colonización. Los principios y la práctica

El análisis de los derechos humanos en América Latina, debe partir de una consideración históricamente esencial, relacionada con el encuentro con las poblaciones indígenas americanas y el posterior proceso de conquista y colonización. Desde ese momento, el tema de los derechos humanos, su existencia y reconocimiento, ocupa primordial plano; y son los intelectuales juristas y teólogos de Salamanca, los que inicialmente toman partido y fijan posiciones. Vitoria, el primero en su célebre discurso de Indias, afirmaría que el Emperador no es el dueño del mundo y que el Papa no es señor del orbe. Y que de la conquista y ocupación de nuevos territorios no surgía legitimidad alguna. El emperador, aseguraba, reinaba en las indias sobre una comunidad de pueblos libres, y sus leyes serían justas sólo en la medida en que sirvieran para promover y conservar las poblaciones indígenas. Y, en consecuencia, justificaba la intervención de España en América sólo en función de la libre elección de las comunidades nativas en la necesidad de proteger sus derechos humanos.

Estas opiniones son compartidas por un grupo de coetáneos, que juegan el papel de conciencia moral del imperio. Melchor Cano (1509-1580) afirmará que los indios son súbditos libres, como los de Aragón, Nápoles o los Países Bajos. Y una nueva generación, que sigue las huellas de la primera, entre los que destacan Molina y Suárez, profundizará en la línea del reconocimiento de la libertad política. Suárez defenderá la idea de que “todos los hombres nacen libres por naturaleza, de forma que ninguno tiene poder político sobre otro” y que la sociedad “se constituye por libre decisión de los hombres que se unen para formar una comunidad política”. Cuando en la lección inaugural de Salamanca, en 1524, Azpilcueta afirma ante Carlos I que “el reino no es del rey, sino de la comunidad y la potestad, por derecho

natural, es de la comunidad, y no del rey”, las nuevas ideas hacen presencia con profundidad. Domingo de Soto, consideraba a las Indias como comunidades soberanas de pueblos libres sobre las que España sólo debía ejercer una función de tutela y educación, con su consentimiento. La afirmación de los teólogos y juristas españoles de que todos los hombres son titulares de derechos inalienables, que se poseen por todos los seres humanos sin discriminación alguna, constituye una contribución básica a la historia del pensamiento libre y de los derechos humanos.

La reflexión de estos pensamientos era fundamentalmente de carácter moral y se plasmó en documentos legislativos. En 1542, el mismo Carlos I da a conocer en Barcelona, las “Leyes Nuevas para gobernación de las Indias”, que se inspiraban en los principios enunciados. “Ordenamos y mandamos –decía en una de sus partes– que de aquí en adelante, por ninguna causa de guerra ni de otra alguna se pueda hacer esclavos a los indios, y queremos que sean tratados como vasallos nuestros de la Corona de Castilla (...)”; “ordenamos y mandamos que ninguna persona se sirva de los indios en contra de su voluntad (...) porque nuestro principal intento y voluntad siempre ha sido y es la conservación de los indios y que sean instruidos y enseñados en la religión y bien tratados como personas libres que son (...)”.

Esto nos permite sacar una conclusión preliminar de nuestra exposición y es que la efectiva realidad de los derechos humanos en América Latina está determinada por consideraciones de carácter político, económico, social y cultural. La concreción legal y la pulcritud teórica con que se formulan los principios, se enfrentan, desde siempre, con una realidad constituida por un entramado de intereses y conductas, que conspiran contra su eficacia. Las Leyes de Indias, despertaron inmediatamente una reacción en todo el continente americano, encabezada por los damnificados en sus intereses, a quienes se privaba del trabajo forzado y gratuito de los indígenas. Encomenderos, colonos, funcionarios de ayuntamientos, gobernadores adelantados, virreyes, comerciantes, nulificaron la presencia de la nueva legislación. Y Antonio de Montesinos y Bartolomé de las Casas pasaron a la historia como los precursores que denunciaron las terribles violaciones a los derechos humanos de aquellas inmensas poblaciones.

II. La independencia y el constitucionalismo del siglo XIX

Un enfoque reciente sobre el proceso de emancipación, –que se prolonga de 1808 a 1826– modificaría una visión que por varios años fue sostenida, al entender la independencia como resultado de la Constitución, en el final del período colonial, de una clase social, la burguesía, que había llegado a una

situación de realizarse. En esta visión, el proceso latinoamericano sería como un reflejo, una versión de la historia de las revoluciones burguesas europeas. Estudios recientes de historia económica, social y política, han enriquecido la perspectiva y han modificado esa interpretación. Por el contrario, el proceso de independencia es un largo movimiento, en el cual influyen el derrumbe de los imperios de la península ibérica; la presión durante todo el siglo XVIII de la nueva potencia mundial, Inglaterra; y la inconformidad de todos los sectores sociales que constituían las sociedades hispanoamericanas en el principio del siglo XIX. Sin embargo, en estas capas sociales de lo que serían los nuevos países, no se había producido un grado suficiente de maduración que permitiera la existencia de una clase social tan importante que pudiera representar la unidad nacional. El Estado nación no existe aún, y el avatar de las incipientes comunidades durante la primer mitad del siglo XIX, abocadas a un período de anarquía y conflicto, es un proceso de desarrollo de los diversos grupos y de arreglos en busca de un consenso mayor que permitiera la integración nacional. Por eso se subraya en el período el particularismo local y provincial, que por otra parte estaba explicado por las características de la estructura económica y social. En la historia de la formación constitucional de los nuevos países se expresará con gran plasticidad el arreglo entre los grupos que protagonizan el proceso y las ideas que se utilizan para justificar el nuevo régimen.

Cuando la independencia se produce, acarrea consigo un derrumbe de las instituciones de gobierno colonial, fuertemente centralizadas, y se crea un vacío de poder. Y en el desmantelamiento de las viejas estructuras administrativas y constitución de las nuevas unidades políticas, se produce también un abandono de la vieja teoría del derecho divino de los reyes —que sirvió para legitimar los regímenes monárquicos— y la adopción de las nuevas ideas liberales republicanas. Y en un largo período existe el entrecruzamiento de una ilustración tardía con un liberalismo emergente, de los que se extrae el catálogo de principios que legitiman el nuevo régimen, que finalmente deviene republicano. La ilustración no fue, propiamente hablando, un movimiento político. Pero la búsqueda de una reforma política era su consecuencia natural. Por eso, en el momento de la independencia, la actitud ilustrada entronca perfectamente con la ideología liberal en sus diversas manifestaciones y fuentes. Los americanos insurgentes encontraron la inmensa tarea de construir los nuevos países contra el antiguo régimen, suprimir los privilegios corporativos con un régimen jurídico uniforme en un Estado nacional fuerte y secular, y con el estado de espíritu en que a la mayoría la ilustración había formado tenían a la mano toda la teoría política liberal que apuntaba a la organización republicana, en su vertiente más avanzada o al menos a la monarquía constitucional. Al consumarse la independencia, en una euforia nacionalista hábil-

mente instrumentalizada, los grupos emergentes eligen congresos constitucionales que fijan las nuevas reglas del juego político y formalizan las primeras y amplias declaraciones de derechos orientadas al respeto a la libertad individual.

Las fuentes ideológicas de ese movimiento constitucionalista son fundamentalmente tres. La primera, la más obvia, es la de Francia. El pensamiento de la Ilustración, la obra de los filósofos franceses, fue estudiado en los claustros universitarios sacudidos por fuertes movimientos de reforma a finales del siglo XVIII y en conclave secretos. Estudiantes y graduados participaron, al lado de los caudillos, en esos movimientos insurgentes, acudieron a Cádiz y regresaron frustrados a integrarse a las primeras asambleas electas, radicalizados y descontentos. El inventario de los textos estudiados en los claustros universitarios y de las amplísimas listas de libros prohibidos por la Inquisición es revelador de la formación de esa generación. Ramón Basterra, en su libro *Los Navíos de la Ilustración* nos indica cómo en una sola remesa que se recibió en el puesto del Callao en el Perú llegaron 37.612 volúmenes.

La folletería del período, los votos parlamentarios publicados, las actas de las discusiones, revelan la excelente información de la clase política de la época. Debemos recordar a) la *Declaración de Derechos* del proyecto constitucional centroamericano en Cádiz; y la traducción que hizo Antonio Nariño en Colombia de la *Declaración francesa de Derechos del Hombre y del ciudadano*. Y en los primeros textos constitucionales esta influencia aparece muy subrayada en toda la región. Piénsese por ejemplo en la Constitución mexicana de Apatzingán, en la que su parte dogmática tiene una evidente raíz francesa, especialmente en dos ideas claves, que aparecen para quedarse en la historia constitucional americana: la de que la soberanía radica en el pueblo y la de que existe una serie de derechos de los seres humanos que son irrenunciables.

La influencia española es reconocida mucho más tarde, aunque es también evidente. El primero en llamar la atención de esta fuente, en 1826, fue Vicente Rocafuerte, quien había sido diputado por Guayaquil a las cortes de Cádiz en 1814 e integrante del grupo de hispanoamericanistas fracasados en su intento de integración regional y que publica tempranamente, en varios números del periódico *Ocio de los españoles emigrados*, publicación de los exiliados en Londres, el primer análisis comparado de un grupo de Constituciones americanas, las de México, Guatemala, Gran Colombia, Perú y Chile, en relación con la de Cádiz; subrayaba en su extenso trabajo, las ventajas del federalismo —al que había llegado después de una pasión centralista como muchos de sus contemporáneos— así como la fuente directa que el constitucionalismo español tenía para el latinoamericano.

La inspiración general de muchos de los primeros textos estuvo en el constitucionalismo gaditano que fue mirado con sospecha y temor por mu-

chos de los funcionarios metropolitanos en el final del régimen colonial porque perspicazmente percibieron su encubierto contenido subversivo. En muchas regiones, la Constitución de 1812 fue tomada como bandera de lucha y, después de la independencia, en muchos países estuvo vigente por períodos significativos. Y varias de sus instituciones fueron adoptadas en las nuevas Constituciones. Piénsese, por ejemplo, en el sistema electoral en grados; en la creación de la Comisión Permanente; en cierto tono moralizante; en muchas definiciones como “nación”, “soberanía”, “ciudadanía”; en la identificación del territorio; en la separación de funciones y atribución de competencias a los diversos órganos y en el procedimiento legislativo; finalmente, en el reconocimiento de la católica como religión oficial, aunque muchas veces sólo fue el precio pagado al clero menor que participó en las luchas de independencia. Sin embargo, se iniciaba en América un movimiento a favor de la libertad de culto, que Rocafuerte en el trabajo mencionado analiza y considera más avanzado que en Europa, donde el clero, según él, tenía un dominio absoluto y reconocido. El optimismo de los reformistas americanos de la época, abocados a la construcción de sus nuevos países, se exalta en las palabras de Rocafuerte: “¿Diríase por ventura que la causa de este contraste es la falta de ilustración en Europa, y la sobra de ella en América? Pero faltan los hechos en que poder fundar semejante suposición, a los menos en cuanto a conocimientos positivos que son fruto de largos estudios; y aún en la misma América hay bastante modestia para no pretender semejante preeminencia. Antes bien debe alegrarse de verse en tal estado. La Europa se alimenta y vive sólo de recuerdos; la América respira y existe todo en sus esperanzas. La gloria de Europa no está más que en el tiempo pasado, el cual es alejándose de ella más y más cada día, y corre a perderse como una nube en el abismo de la nada; pero la gloria de la América está en la brillante perspectiva del tiempo venidero que para ella ha comenzado su carrera prometiéndole una duración sin término”.

Era natural que estas influencias se sintieran. En los países americanos, al iniciar el proceso constitucional, igual que en España y Francia, pesaba el entramado del antiguo régimen. Y, en cuanto a Cádiz, se da una confluencia de liberalismos que tenían los mismos orígenes; y el texto gaditano, moderado en su reformismo, era un modelo que permitía el máximo de libertad que era permisible en un período de cambio, sobre el que pesaba el peligro evidente de la desintegración y la ingobernabilidad.

El ejemplo norteamericano es el más reconocido, y muchas veces exagerado, especialmente en la parte orgánica y el régimen federal. En las discusiones de los primeros constituyentes expresamente se indica la fuente de la Constitución de 1787 y las de algunos de los Estados. Las de Virginia, Massachusetts y Maryland, fueron traducidas por Pombo. El modelo norteamer-

ricano parece está fuera ya de discusión. Una interpretación auténtica de los propios autores lo aprueba. Ricardo Zorraquín recuerda –y cuidadosamente traduce– que, en los considerandos del Decreto del 24 de octubre de 1812, que convocó a los diputados que integrarían la asamblea argentina del año siguiente, se afirmó que éste tenía por objeto “proveer a la común defensa, procurar la seguridad general y asegurar las bendiciones de la libertad para la edad presente y futura”; esto es, el *Preámbulo* de la Constitución norteamericana. En diciembre de 1812, el Ayuntamiento de Tucumán instruí a su diputado, en el sentido de que tomara como modelo la Constitución norteamericana, “para ver si con alguna modificación es adaptable a nuestra situación local y política” y en la sesión en que se inició la discusión de la Constitución de 1853, el 20 de abril de ese año, el diputado Gorostiaga dijo que el “proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo”. Adoptaron el modelo, y le hicieron modificaciones notables. Al analizar la gran cantidad de textos y proyectos formulados en ese período, es clara la influencia de este texto, que por lo demás estaba a la mano, con la adición del éxito de la experiencia social del joven país, pero también se perciben fácilmente las modificaciones que se le introdujeron de acuerdo con las diversas circunstancias. La genial creación de la nueva estructura de gobierno republicano por lo demás pervive aún en nuestros días, como modelo para nuevos países. La primera Constitución latinoamericana, la venezolana de 1811, sería también la primera en recoger el régimen federal. Dadas las circunstancias el modelo norteamericano, era un ejemplo radical, casi subversivo. Sirvió como punto de referencia para fijar posiciones. Al decir de José Luis Romero, para los que “aspiraban a hallar una fórmula para el ajuste de la nueva sociedad, igualitaria, democrática y federativa, el modelo político norteamericano fue desde el primer momento un instrumento de lucha. Una y otra vez se volvería a él tras las alternativas de las guerras civiles del siglo XIX”.

La ideología de la emancipación que se concretó en el movimiento constitucional del siglo XIX está en la base de la lucha por los derechos humanos. El objeto y fin del Estado que se pretendió crear lo constituía la búsqueda de un régimen en el que los derechos de las personas estuvieran reconocidos y aún garantizados. Varios principios fueron establecidos: al suprimir los títulos de nobleza y muchos privilegios del antiguo régimen, se reconoció la igualdad jurídica y el rechazo de toda discriminación por razones de raza o de color; el principio de la libertad de cultos, que se afirma con el triunfo de las reformas liberales de finales de siglo; la supresión de la esclavitud; la garantía del derecho a la vida con la supresión de la pena de muerte, que incluso fue punto central del programa de algunos partidos; un pluripartidismo de hecho no importa la conspiración del silencio que constitucionalmente se abatió sobre

los partidos; y el continuado proceso de estructuración de un sistema de garantías para hacer efectivos los derechos formalmente consagrados, que se orienta a desarrollar el recurso de exhibición personal o *Habeas Corpus* como defensa de la libertad individual, el recurso o acción de amparo para proteger los demás derechos, y la revisión judicial para proteger la supremacía de la Constitución frente a los excesos del poder legislativo.

Se produjo un culto místico a la Constitución en el período independiente, una tarea de docencia política, independientemente de su eficacia y cumplimiento. Sobre las líneas del constitucionalismo español gaditano, los catecismos políticos proliferan y se inicia un movimiento de pedagogía ciudadana, desgraciadamente abandonado después, encaminado a familiarizar a la población con las nuevas instituciones y el conocimiento de sus derechos. Los esfuerzos de grandes personajes del XIX, Bolívar, Artigas, Moreno, San Martín, Hidalgo, Morelos, Morazán, Sucre, O'Higgins, Valle, Tiradentes, Louverture..., están enlazados con la posterior y permanente lucha por los derechos humanos.

Pero de nuevo, como en el período colonial, la realidad se enfrentaba a los principios. Una estructura social y un nuevo entramado de intereses se oponían a la vigencia de un orden constitucional que se volvía nominal. La concentración de la riqueza en una minoría, el régimen de explotación, los privilegios políticos derivados de un sistema electoral exageradamente censitario, la discriminación para las mujeres, el excesivo analfabetismo, el caudillismo tradicional, el fanatismo religioso, el militarismo, las intervenciones extranjeras de las grandes potencias, la extralimitación de los poderes presidenciales y el uso abusivo de los estados de excepción fueron los factores que alimentaron una cultura autoritaria y que impidieron la aplicación adecuada del nuevo régimen y la vigencia de los derechos humanos formalmente reconocidos.

Muchos de los patriotas que vivieron y sufrieron ese período constitutivo y convulsivo, plantearon reservas. Miranda, moderado partidario de las instituciones inglesas, firmó bajo protesta la Constitución venezolana de 1811. Los vaivenes de Bernardo Monteagudo, que retrata vívidamente en sus *Memorias*, documentan la contradicción que esa generación tuvo que vivir entre la entrega intelectual a una teoría y su confrontación con una realidad que la hacía impracticable. Bolívar fue más coherente al buscar desde el principio la constitución de un gobierno fuertemente centralizado, una república autoritaria y progresista basada en la virtud revolucionaria de un dirigente carismático. Desde el *Manifiesto de Cartagena*, afirmó que lo que había debilitado al gobierno de Venezuela "fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en

anarquía”; después, en la *Carta de Jamaica*, se dolía de que el sistema era “demasiado perfecto” y exigía “virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros;” finalmente, en el *Discurso de Angostura*, afirmaba que cuanto más admiraba la Constitución, más se persuadía de “la imposibilidad de su aplicación”; no estábamos preparados “para tanto bien; el bien como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo. Nuestra Constitución Moral no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un gobierno completamente representativo, y tan sublime cuanto que podía ser adaptado a una República de Santos”. Y muchos años después de Bolívar, Juan Bautista Alberdi se dolía de que “la verdad es que no estamos bastante sazonados para el ejercicio del gobierno representativo sea monárquico o republicano”.

Pero la existencia formal de las nuevas instituciones jurídicas cumplió un papel positivo. Se convirtió en un programa democrático a realizar que sirvió como educación ciudadana. Los retrocesos autoritarios se consideraron siempre como patologías temporales que debían superarse para retomar el camino inicialmente trazado. Más que un instrumento real de convivencia, fue un diseño que siempre coadyuvó al proceso de cambio.

III. El siglo XX. El constitucionalismo social

En las primeras décadas del pasado siglo se produce un desarrollo nuevo en el constitucionalismo. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales reconocidas en las Constituciones del siglo XIX, se produce la institucionalización de las libertades-participación, que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económicos-sociales son aceptados, y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales, en aras del bienestar colectivo, en una gran tentativa de “racionalización de la vida pública”, al decir de Mirkine.

Así, se conforma en el derecho constitucional latinoamericano una nueva corriente, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y tecnificación del aparato institucional y que en la región se inicia con la Constitución Mexicana de 1917, producto de la importante revolución que se inició en 1910. Este nuevo constitucionalismo representa, a nivel jurídico, la concreción de importantes modificaciones en la estructura económica que produjeron esenciales mutaciones en diversos órdenes. En el aspecto social, aparecimiento de nuevas clases, un incipiente proletariado urbano y una ampliación de la clase media, que produce una movilidad vertical que sustituye al inmovilismo del período anterior, en el que los sectores medios

solamente constituían una limitada capa que separaba a la élite decimonónica de la masa popular desorganizada. En lo político, se produce una transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía urbana, lo que obliga a institucionalizar una política de intervencionismo de Estado. Una transformación tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública que genera una burocracia especializada y en proceso de autonomía. El nuevo constitucionalismo se orientará básicamente a recoger los derechos económicos-sociales, a la modificación del derecho quirritario de la propiedad y a la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno.

Este constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias:

1º) Preocupación por la racionalización del poder, lo que se refleja en la mejor técnica con que se han redactado los nuevos documentos.

2º) Recepción de las normas del derecho internacional vinculado a cierto nacionalismo; por ejemplo, al condenar la guerra como instrumento de solución de conflictos; condena de la intervención; en la prohibición de monopolios y limitación de ciertos derechos a los extranjeros; y en la determinación del alcance de la soberanía, el mar y aire territoriales y la plataforma continental. Las recientes Constituciones del Perú, Honduras y Guatemala, producto de las transiciones democráticas son muy avanzadas en este aspecto. La última de ellas, en su artículo 46, expresa que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno cuya interpretación ha causado una viva discusión doctrinaria y jurisprudencial.

3º) En cuanto a los derechos humanos, se produjo una ampliación en dos direcciones: desarrollo significativo de las declaraciones individuales incluyendo nuevos derechos, como el asilo, prohibición de discriminaciones, libre tránsito, prohibición de tortura (...), así como declaración del carácter abierto de los catálogos; y, lo que es posiblemente más importante, constitucionalización de los derechos sociales. Merece especial mención el tratamiento distinto que se da a la propiedad, que de un privilegio se transforma en un derecho sujeto a fuertes limitaciones a favor del interés social, acogiendo en este sentido, algunos textos, disposiciones sobre reforma agraria, latifundios y en general problemas de la tierra. Además, la inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia e indigenismo. Y con carácter específico, principios sobre educación superior y reconocimiento expreso de la autonomía universitaria.

También se dio una modificación en cuanto a la ampliación de la democracia y la racionalización del aparato político. En esta dirección encontramos una extensión del sufragio activo y pasivo y el reconocimiento de los

derechos políticos de las mujeres; la adopción de sistemas de representación proporcional que sustituyen los sistemas mayoritarios y la creación de un régimen electoral privativo para el control y organización de las elecciones. Mención especial, en este campo, merece el proceso de constitucionalización del régimen de los partidos políticos que son reconocidos y sujeta la vida partidaria a una estricta regulación.

Se produce, además, un reconocimiento especial de los problemas de economía, hacienda y administración. Se da una captación de problemas a los que se otorga una categoría constitucional. Existen múltiples disposiciones que definen capital y trabajo, fijan límites del intervencionismo del Estado, determinan a quiénes corresponde la propiedad de las fuentes naturales de energía y servicios públicos, los fines de la actividad productiva, el control del comercio interior y exterior, fomento de actividades agrícolas e industriales, explotación de recursos naturales, conservación de las riquezas, prohibición de monopolios, fomento de cooperativas y regulación de actividades protectoras de la población. Títulos completos de las Constituciones del período se dedican al régimen hacendario, al presupuesto, a la Contraloría General de Cuentas y disperso en el articulado, en muchos de ellos, aparece un sentido general de planificación. Capítulo aparte merecen las disposiciones sobre servicio civil y la regulación de las entidades autónomas. Se percibe una tendencia a proteger la autonomía municipal frente al gobierno central, propiciando autarquía financiera, una organización más democrática y su integración con base en elecciones populares. Lo que refleja una actitud general hacia la descentralización administrativa y la ampliación de la participación.

Posiblemente la aportación específica del constitucionalismo de las últimas décadas sea el desarrollo de sistemas de garantía que tratan de hacer eficaces las disposiciones constitucionales, especialmente las que se refieren a los derechos humanos. Se ha venido abriendo paso “una fuerte corriente axiológica del Estado y del Derecho –apunta Héctor Fix Zamudio– que podemos calificar como justificación del poder, expresión gráfica que nos sirve para describir las transformaciones del derecho público de nuestros días, de acuerdo con las exigencias supremas de la justicia”. La protección procesal de los derechos humanos y una ininterrumpida tecnificación de los sistemas de justicia constitucional es característica de las últimas reformas constitucionales y de los nuevos textos aprobados.

Dos tendencias de signo contradictorio se expresan: una, hacia los sistemas semiparlamentarios en polémica contra el presidencialismo, y otra hacia la preponderancia presidencial. Diversos sistemas de control parlamentario sobre el ejecutivo se adoptan en los últimos textos: obligación de informes a las Cámaras, comisiones de investigación y, en algunos casos, sistemas de interpelación con final voto de censura. Por el contrario, una tendencia para-

lela —y al parecer contradictoria— se orienta a la sanción del régimen de “preponderancia presidencial” que atribuye poderes muy amplios al ejecutivo frente a los otros y que se manifiesta en: iniciativa y en algunos casos delegación legislativa, poder reglamentario discrecional, veto presidencial, libre nombramiento de cuerpo de funcionarios, mandatos unificados y elección directa con base en sufragio universal.

Finalmente, debemos hacer referencia a la inestabilidad. El número de Constituciones y su poca perdurabilidad, que parecía ser característica del constitucionalismo del siglo XIX, se mantiene en esta nueva etapa. Muchas cuestiones son elevadas de rango para preservarlas, y todos los bandos pretenden llevar al texto constitucional lo que en el fondo son programas de los partidos. El mecanismo ha sido el mismo. En el período liberal, muchas de las reformas se orientaban sólo a justificar reelecciones y ampliaciones de mandatos. El cambio de Constituciones a partir de la década del cuarenta se orienta en algunos casos a legitimar nuevos grupos de personas en el poder, o a facilitar transacciones económicas en beneficio de grupos económicos dominantes.

En las décadas pasadas se inició un difícil y precario proceso, que aún se transita dificultosamente de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales o supuestos adversarios de una régimen liberal-democrático —tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores extremistas, representantes de intereses privados y por la política exterior norteamericana— cometieron aberrantes y dantescas violaciones de los derechos humanos. Y recogiendo la vieja y mítica adhesión a la idea decimonónica de que la ley cambia la realidad, los nuevos regímenes, con gran euforia, se apresuraron a dictar nuevas Constituciones, en general, de excelente factura, en las que el reconocimiento de los derechos humanos y los sistemas de garantía constituyen pieza central. El desarrollo del *Habeas Corpus*, del *Habeas Data*, de la institución del amparo, de la creación de Tribunales Constitucionales y Salas especializadas en las Cortes Supremas, la adopción de la figura del *Ombudsman* con diversas denominaciones, se inscriben en esa línea. Difíciles transacciones han permitido este proceso y, en un arreglo no escrito, la adopción de los nuevos regímenes constitucionales ha permitido un retiro honorable de los miliares, que, sin embargo, siguen constituyendo un poder real, con una presencia evidente, aunque no institucional, en el sistema político.

IV. Reflexión final

Una constante del constitucionalismo latinoamericano, desde sus orígenes, ha sido el de su nominalismo programático, y es que, a diferencia de

otros países, en los que la finalidad de las Constituciones está exclusivamente en la limitación del poder de los gobernantes, en América Latina son también un programa de gobierno, una expresión de deseos políticos a realizar. Esto explica su inestabilidad. Y también la inflación constitucional que se produce en dos direcciones: la promulgación permanente de nuevos textos, insistiendo en la ilusión de ser la panacea de las crisis, y el tamaño desmesurado de algunos de ellos. Y también debe llamarse la atención en que los textos constitucionales tienen en este agudo período de crisis política y social en América Latina una función implícita, que muchas veces se olvida. El proyecto de redactar una Constitución se refiere en alguna medida a la clásica finalidad del constitucionalismo histórico 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, y las últimas inauguraron en sus países épocas de grandes cambios políticos. En sociedades como las de América Latina en esta coyuntura crítica, en las que existe desconfianza y desencanto de la población contra la clase política; en las que existe una exacerbada desconfianza entre las élites políticas; en ellas, 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 “predictibilidad en un ambiente marcado por la falta de certeza”. La Constitución juega el papel de órgano contralor de relaciones políticas inestables y “altamente emocionales.”

El constitucionalismo latinoamericano en materia de derechos humanos es muy rico en normas programáticas. No debe preocuparnos su nominalismo relativo, porque sus valores, principios y normas son ideales por los cuales debemos luchar incansable e irreductiblemente. Y porque la tesis central que subyace a todos los documentos constitucionales es la justicia social. En este período de desconcierto, debemos subrayar esta tesis y aferrarnos a ella.

Pero no debemos ignorar la realidad. Si bien se ha avanzado desde los años de la emancipación hasta el momento en muchos campos, las violaciones a los derechos humanos se dan todos los días, en diverso grado de gravedad. La vigilancia y el esfuerzo deben ser permanentes. De otra manera, las Constituciones serían los instrumentos para que todos los actores supieran cuáles son sus derechos y cuáles sus deberes, pero también la referencia para violarlos e incumplirlos. Regresaríamos a un círculo histórico vicioso, que se inició con la promulgación de las *Leyes de Indias* y que era dirigido por un viejo y terrorífico principio que afirmaba: “*se acata pero no se cumple*”.