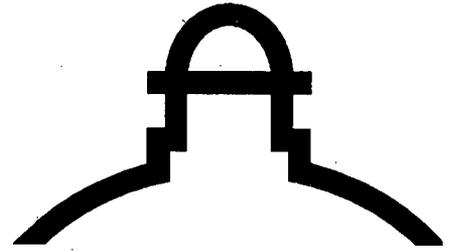


# Renovar la Constitución



LA CONSTITUYENTE, DEMASIADO TARDE Y DEMASIADO PRONTO

Desde diversos ángulos de la sociedad venezolana se propone o se niega la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente. Después del 4 de febrero de 1992 sostuvimos en esta revista la necesidad de su convocatoria inmediata para rescatar una base de legitimidad política capaz de soportar el peso de la enorme negociación social necesaria para poner los cimientos de los nuevos acuerdos nacionales sobre los que se sostuviera un nuevo proyecto social venezolano.

No se convocó la Constituyente. Se prefirió recurrir a los viejos modos de legitimar al régimen político: esa mezcla de populismo rentista-electoral, pero sin la renta suficiente y sin el liderazgo con arraigo en la base social capaz de hacer de las votaciones un momento de acuerdo colectivo. Los mecanismos electorales se han plagado de vicios evidentes y han mostrado su rostro trágico. Se escogió esperar que el propio deterioro económico y social obligara a aceptar como «natural» o «inevitable» la caída abrupta de las condiciones de vida colectivas, agravada por la dramática apertura de la brecha entre los más pobres y los demás. Los más pobres —aunque la «clase media» perciba y proclame lo contrario— han sido tres veces más golpeados en su presente (inflación) y heridos mortalmente en su futuro (esperanza). Se esperó otro intento de golpe militar (27 de noviembre). Se esperó que la violencia social se enseñoreara de nuestras ciudades y campos. Se esperó que la desintegración social nos llevara bien adelante por el camino de la búsqueda de soluciones individuales (y hasta egoístas), quebrara los frágiles lazos de la solidaridad social, y la anomia nos pusiera al borde de la anarquía.

Ahora se plantea de nuevo el debate de si convocar una Constituyente. Ahora que el pueblo está más debilitado, que la organización popular y la sociedad civil están contra el suelo. Ahora que el Estado parece un negocio en liquidación para evitar la quiebra y que ha crecido la sensación de ausencia de gobierno. Cuando no hay un proyecto nacional que pueda expresarse jurídicamente en un nuevo texto constitucional, porque no ha habido, ni hay, voluntad de diálogo ni de negociación social para buscar salidas colectivas, es decir, un proyecto social en el que tengan cabida todos los intereses y sectores de la sociedad venezolana, en un marco de relaciones democráticas que exige darle prioridad a revertir el proceso de empobrecimiento de la mayoría.

Convocarla en las actuales condiciones puede significar legalizar las abismales diferencias de poder que hoy caracterizan las relaciones entre los diferentes actores sociales venezolanos. Puede significar imponer como «proyecto nacional» lo que apenas es la intención de un grupito que no parece muy interesado en incorporar a las mayorías, ni siquiera como «programa legislativo».

Necesitamos un **proceso constituyente**, ya no solo para rescatar la legitimidad sino para formular un proyecto nacional capaz de convertirse en el horizonte orientador de la acción de la enorme diversidad de personas e intereses que componen la actual sociedad venezolana. Una Asamblea Constituyente sólo tiene sentido como parte de este proceso. Hay que convocarla en el momento oportuno: ni demasiado temprano ni demasiado tarde.

El elemento fundamental de cualquier proceso constituyente es la creación de las oportunidades para la participación franca, sin manipulaciones de todos los actores e intereses presentes en la actual sociedad venezolana. Si hablamos de un proceso constituyente para profundizar la democracia debe haber garantías para la participación del pueblo organizado, de las mayorías populares empobrecidas, como corazón de la sociedad civil venezolana. Sólo cuando se haya convocado a todo el pueblo y a toda la sociedad a un diálogo sincero y se hayan puesto unas condiciones de negociación de los intereses particulares en función del Bien Común es cuando cobra sentido y oportunidad reunir una Asamblea Constituyente que convierta ese acuerdo fundamental y el proyecto común en norma constitucional.

Parte ineludible de este proceso constitucional es la información, la reflexión y el diálogo. En este número de SIC continuamos nuestra colaboración a este propósito presentando a nuestros lectores un grupo de artículos sobre aspectos a tener en cuenta al momento de renovar nuestras bases constitucionales:

- En el primero, Ricardo Combellas, Presidente de la Comisión para la Reforma del Estado, razona la necesidad de renovar una Constitución tenida como muy buena, la de 1961.
- Luego, Arturo Peraza recuerda los principales puntos de la propuesta de reforma constitucional presentada en 1992 y pensada por muchos como el punto de partida del proceso actual.
- En el tercer artículo Ricardo Combellas propone los puntos cruciales de una reforma de la constitución y discute la forma de hacerla.
- Un estimulante trabajo de Angel Eduardo Alvarez, Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, nos lleva a pensar lo que significa profundizar la democracia y los límites de la ansiada participación.
- Carlos Ayala Corao, conocido abogado constitucionalista, reflexiona sobre la característica presidencialista de nuestra tradición gubernamental y cómo una reforma de la constitución puede renovar el papel del Poder Ejecutivo.
- No podía faltar una reflexión sobre el papel de los Derechos Humanos en la renovación de la Constitución venezolana; Maga Pérez Campos, investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la UCV, nos ofrece un interesante acercamiento a este tema.
- Finalmente, Ricardo Combellas trasmite sus inquietudes sobre las características que debe tener una nueva Constitución.

Como otras veces hemos insistido, el principal interés de la Revista SIC es contribuir al necesario diálogo en materias como ésta, que son de crucial importancia para el futuro del país. Los venezolanos estamos en la obligación de informarnos sobre estas materias, proponer nuestros puntos de vista y contribuir al proceso de diálogo y negociación social necesario para caminar hacia el futuro que deseamos y no al que nos lleven los acontecimientos controlados por otros. (N. de la R.)



# Por qué renovar la excelente Constitución de 1961

*Ricardo Combellas*

El camino hacia la reforma constitucional se inició en 1989, cuando se designó por parte del Congreso de la República una Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución, que se propuso el estudio de un conjunto de enmiendas, de acuerdo con el procedimiento establecido en el texto fundamental, que no significarán su reforma general, y en definitiva una nueva constitución. No obstante, de improviso, los sucesos de 1992, y su impacto demoledor sobre la legitimidad del sistema instaurado en 1958, hicieron cambiar la percepción de la revisión constitucional. En efecto, hasta entonces predominaba una percepción positiva de la constitución de 1961, como soporte de consenso político y marco normativo del sistema democrático venezolano, y como un documento noble y equilibrado en la conjunción de nuestros más caros ideales y valores y su sentido de la realidad nacional. Además, se había engalanado de solera, por ser con creces la constitución de más larga duración en nuestra historia republicana y haber servido de modelo, en algunos aspectos, a las más recientes constituciones latinoamericanas, a partir del proceso de redemocratizador iniciado a mediados de los

años setenta. Los estudiosos del derecho constitucional alabaron su redacción y el espíritu avanzado de muchas de sus normas. Las recientes frases del artículo dedicado a la constitución, del muy utilizado Diccionario de Historia de Venezuela, editado por la Fundación Polar, cuyo autor es el constitucionalista Gustavo Planchart Manrique, revelaban hasta fecha reciente una opinión, ampliamente compartida: «La Constitución de 1961 no constituye simplemente un complejo normativo, sino que es además un programa a realizarse y a desarrollarse con la suficiente flexibilidad, para servir a la vida cambiante del país y, por tanto, para servir como lo ha hecho la constitución norteamericana en Los Estados Unidos, de instrumento y símbolo en la evolución político-social de Venezuela». El 23 de enero de 1991, Rafael Caldera, uno de los padres fundadores de la democracia venezolana, y corredactor de la constitución, titulaba el artículo conmemorativo de sus treinta años de vigencia «Preservemos la Constitución» (En El Universal, 23-01-91, p. 1-4), donde, aparte de destacar una vez más las virtudes del texto del 61, llamaba la atención sobre la conveniencia de preservar la carta magna y alertaba sobre el fracaso histórico de las constituyentes convocadas en nuestra accidentada vida republicana. Para los mismos días, el Fiscal General de la República, Ramón Escovar Salom, también corredactor de la constitución, en un artículo de prensa titulado «La Constitución, treinta años después» (en El Nacional, 28-01-91, p. A/4), resaltaba el perfil más sobresaliente de la constitución en haber permitido consolidar un sistema democrático, con vocación pluralista e indiscutible estabilidad política.

¿Qué pasó en 1992 para que cambiara la percepción constitucional? La respuesta no es sencilla. Hay conciencia en que la crisis desatada con particular crudeza el año 1992 es atribuible al funcionamiento del sistema, no a la constitución. En efecto, vistas las cosas en retrospectiva, cinco pilares fundamentales de la carta magna no se han desarrollado adecuadamente en más de seis lustros de vigencia.

1. El carácter ideológico-pragmático de la constitución no se ha asumido con la fuerza que quiso imprimirle el texto fundamental. La desviación populista, el clientelismo y la corrupción desvirtuaron el programa constitucional.

2. Además, el programa constitucional no ha sido acompañado de una acción legislativa eficaz y proyectiva que lo impulse coherentemente, en otras palabras, la ejecución constitucional fue, por regla general, lenta, retardada y deficiente.
3. En tercer lugar, el Estado no ha creado las adecuadas garantías institucionales para la mejor protección de los derechos fundamentales. El gravísimo deterioro de la calidad de vida de amplios estratos de la población y los balances en rojo que consecutivamente arrojan las violaciones de los derechos humanos, constituyen el mayor mentis de la carta de derechos establecida en la constitución.
4. El deterioro del Poder Judicial, garante por excelencia del Estado de Derecho, impide la efectiva realización de éste y desvirtúa el principio central de la supremacía constitucional y las autonomías de las ramas del Poder Público.
5. El pálido desarrollo del principio democrático recogido por la constitución, y su desviación partidocrática, tutelar y cerrada a la participación, ejemplifica en el país una suerte de régimen político que Maurice Duverger denominó alguna vez como «democracia sin el pueblo»

No obstante, en estos cinco pilares reposa precisamente la debilidad de la constitución de 1961, pues ella ha aparejado su suerte al destino del sistema político desarrollado bajo su égida. Y ello no puede ser de otro modo; así como una constitución normativa, sentida y vivida por el pueblo, que se adapta, gracias a los cambios de interpretación, a las mutaciones inexorables del tiempo, constituye su mejor garantía de robustez y durabilidad, una constitución nominal, dada la profunda brecha existente entre los postulados normativos y la realidad fáctica, no dejará de ser una constitución endeble, siempre amenazada de reemplazo.

## LAS LECCIONES DE LA FRUSTRADA REFORMA DE 1992

En el año 1992 fracasó la reforma constitucional intentada por el Congreso, y tampoco se abrió la posibilidad de convocar una asamblea nacional constituyente, tal como lo solicitaban diversos sectores representativos de la sociedad. En de-

finitiva fue el fracaso de la clase política que, incapaz de adelantar un acuerdo político viable y expedito (entre otras cosas porque sufría directamente los embates de la deslegitimación), que incluyera profundas reformas de la constitución, gracias a la activación del procedimiento de reforma general pautado por el artículo 246 C.N., tampoco abrió las compuertas a la convocatoria de la constituyente.

Tal fracaso de la clase política se tomaba por lo demás previsible. Así, en los cerca de tres años de labor de la Comisión Bicameral (de junio de 1989 a marzo de 1992), los partidos representados en el Congreso no organizaron seminarios, ni foros, ni talleres de estudio, que

### *Cinco pilares fundamentales de la carta magna no se han desarrollado adecuadamente en más de seis lustros de vigencia*

servieran de soporte a la elaboración de plataformas programáticas en materia constitucional, lo cual explicaría las actitudes y comportamientos desorientados, la falta de interés en algunos casos y el cinismo en otros, en fin, las contradicciones que se desatarían durante el año 1992.

José Mendoza Angulo, miembro de la Comisión Bicameral y uno de los más sobresalientes parlamentarios del proceso constitucional en esos años, recoge así la responsabilidad de los partidos en la fracasada reforma: «Debo decir con entera franqueza que quienes trabajamos con más perseverancia en la Comisión llegamos por momentos a sentir y a expresar que aún cuando representábamos a fracciones parlamentarias, nuestras opiniones no nos comprometían sino a nosotros mismos, pues los partidos, hasta la oportunidad de rendir el informe final, no sólo no adelantaron opinión sobre las materias —muy controversiales que estábamos

considerando— sino que en ningún momento mostraron un real interés por lo que hacíamos. Recuerdo dos episodios que revelaban este estado de ánimo del mundo político y parlamentario.

«En una ocasión, el Senador Ramón Velásquez llegó a reclamar, en una de las reuniones del Senado, que la Comisión de Revisión de la Constitución estaba llevando a cabo un trabajo clandestino, «como en misa rezada» fueron sus palabras, y a pesar de las informaciones que en ese momento me vi precisado a ofrecer a la Cámara sobre las actividades que cumplíamos, la verdad es que el ambiente general no cambió. Y ya cerca de concluir nuestro trabajo, la Comisión decidió celebrar unas Jornadas de Revisión Constitucional que fueron un homenaje a Jóvito Villalba y cuya organización me correspondió coordinar. Pues bien, una de las notas relevantes de esas jornadas que duraron una semana, fue la ausencia casi absoluta de dirigentes de partidos y de miembros del Parlamento, a pesar de que, en buena medida, el evento se había propuesto suministrar la mayor información posible al mundo político de Venezuela.

Los partidos políticos se interesaron por la Reforma de la Constitución cuando empezó la discusión en el Congreso y todo hace sospechar que la verdadera razón de ese interés no era el contenido mismo de la reforma sino los efectos del frustrado golpe de estado. Lo cierto es que la euforia reformista desapareció a fines de 1992 cuando, después de haberse cumplido las dos discusiones en la Cámara de Diputados y la primera del Senado, y estando listo el informe para la segunda y última discusión, murió el debate y el primer intento de reformar la Carta Magna de 1961, en medio de una campaña ruidosa de los medios de comunicación social que sirvió para demostrar, bien el poder de estos últimos o la falta de fuerza e interés por parte del Congreso».

La Comisión Bicameral cumplió su cometido y presentó su informe recomendando la reforma general, contentivo de sustanciosos y novedosos planteamientos. Pero en definitiva, fue obra de un puñado de parlamentarios y asesores, bajo la conducción y voluntad empecinada de su presidente, Rafael Caldera. En el Congreso, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, se intentó hacer avanzar la reforma, pero ésta, en definitiva quedó