

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXVI, Número 2
Abril - Junio 2001

PRESENTACIÓN DE LA OBRA
“CONSTITUCIONALISMO Y PROCESOS
POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA”,
DEL DOCTOR FLAVIO DARÍO ESPINAL

Rafael Toribio*

Cuentan que cuando Miguel Angel terminó El Moisés y contempló la perfección que había logrado, le dijo: ¿por qué no hablas? Preguntado cómo le era posible lograr tal perfección a partir de un trozo de roca, afirmó que la figura estaba dentro de la roca y él sólo le quitaba la parte de la roca que no permitía verla. Ese parece ser el trabajo real de un escultor.

El alfarero, por su parte, partiendo de barro y agua, emplea sus conocimientos, habilidades y sentimientos para lograr una obra maestra de la artesanía, con esta simple materia prima.

Pues bien, el doctor Flavio Darío Espinal, cual escultor, va desbrozando la historia política y constitucional de nuestro país, hasta dejar claramente establecido la importancia que en ella han tenido los asuntos constitucionales. Además, como un diestro alfarero ha sabido escoger la documentación más pertinente y actualizada que dan explicación y razón de los acontecimientos más importantes en nuestra historia constitucional y política.

* Rector, Universidad INTEC

El libro que hoy se pone en circulación, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, del doctor Flavio Dario Espinal, es eso : una obra que casi llega a la perfección, elaborada haciendo acopio de vastos conocimientos (la extensa y actualizada bibliografía así lo atestiguan), gran esmero y dedicación, y pienso que también con mucho cariño. Su lectura nos permite conocer a cabalidad nuestro pasado, nos ayuda a comprender el presente y, sobre todo, orientar nuestros pasos en el futuro.

Constitucionalismo y Procesos Políticos en la República Dominicana es una historia política del país, vista a través de los asuntos constitucionales, lo que equivale a decir que es nuestra historia, teniendo como referencia básica las relaciones entre procesos y sucesos históricos, instituciones políticas y constitucionalismo. Esta forma de ver la historia nos motiva a hacer una referencia, aunque sea de pasada, al Espíritu de las Leyes, de Montesquieu.

Preocupado por la existencia de diversos regímenes políticos e instituciones, y comprobando que en determinados países unas instituciones políticas son exitosas y esas mismas instituciones en otros países son un fracaso, emprende él la búsqueda de una explicación satisfactoria a través del conocimiento concreto de diferentes regímenes políticos en el presente, y el estudio histórico de muchos ya pasados. En el título mismo de su obra ya clásica, “El Espíritu de las Leyes”, expone la conclusión a que llegó : en cada país, atendiendo a su historia, cultura, formación de sus ciudadanos, hay condiciones particulares que posibilitan que determinadas instituciones políticas prosperen y otras no. Ese es, precisamente, el Espíritu de las Leyes. Una correspondencia entre realidad concreta y particular e instituciones políticas que sean adecuadas y pertinentes a esa realidad. Esto es lo que determina su éxito o su fracaso.

Como se evidencia en la obra del doctor Flavio Dario Espinal, el constitucionalismo y la institucionalidad democrática han sido ampliamente derrotados a todo lo largo de nuestra historia política. ¿Será porque nuestras instituciones políticas no guardan la debida relación con ese Espíritu de Las Leyes que les permitan desarrollarse con éxito? Si pensamos que los gobiernos autoritarios han sido los más frecuentes ¿Será porque se corresponden mejor con nuestra peculiar manera de ser, es decir, porque es lo que necesitamos, por adecuarse mejor a nuestra cultura política? ¿Es lo que nuestra realidad particular reclama como apropiado, por obedecer al Espíritu de Las Leyes? Cuestionamientos como éstos se desprenden de la obra del doctor Flavio Dario Espinal que hoy se pone a disposición de la opinión pública.

Quisiera señalar que además de provocar cuestionamientos tan profundos como los anteriores, la obra que hoy ponemos en circulación es de palpitante y creciente actualidad. La mayor parte de su rico contenido aborda el tema de las reformas constitucionales y sus consecuencias. Hoy, cuando asistimos a un reiterado y renovado propósito de reformar la Constitución ahora y de una determinada manera, en la obra del doctor Espinal encontramos que ya hemos vivido situaciones similares y que la historia nos enseña sus lecciones.

Concluyo esta introducción agradeciéndole al autor haberme escogido para hacer la presentación de su obra. Al proponérmelo recibí la propuesta como un alto honor. Entre el doctor Flavio Dario Espinal y yo existe una amistad, nacida de una relación de carácter intelectual y académica, a veces con coincidencias y otras con divergencias. No puedo decir que entre nosotros existe una profunda y antigua amistad. Hacia él si existía de mi parte un reconocimiento, aprecio y respeto por su solidez académica e intelectual. Después de conocer esta obra mi aprecio, reconocimiento y respeto se han acrecentado. Estamos en presencia de un reputado autor y de una excelente obra.

Vamos a entrar ahora en la obra para conocer su objetivo, sus pretensiones, contenido y planteamientos centrales. Nadie mejor que el propio autor para comunicarnos esos esenciales detalles.

“El propósito de esta obra -nos dice en la misma primera página- es estudiar la relación entre constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana... La cuestión constitucional se toma como punto de entrada para estudiar procesos políticos... Esta obra tiene como premisa -fundamental, diría yo- de que una ciencia política constitucionalista debe enfocarse no solo en el acto de escribir y aprobar constituciones, sino también en la práctica de construir instituciones...”

El contenido del libro el propio autor lo expone al señalar que

“la obra está dividida en cinco capítulos. El capítulo uno está dedicado a examinar los problemas, interrogantes y desafíos que han surgido en el debate académico sobre democracia y reforma constitucional en América Latina, desde mediados de los años setenta hasta la década de los noventa... El Capítulo dos ofrece un marco histórico del constitucionalismo dominicano desde el nacimiento de la Nación en 1844 hasta la caída del régimen de Trujillo en 1961... El Capítulo tres se dedica a examinar la compleja relación entre decisiones y constitucionales y cambio democrático en la primera mitad de los años sesenta... En el Capítulo cuatro se examina la relación entre constitucionalismo, autoritarismo y democracia en el período que cubre desde 1966 hasta 1986... En el Capítulo cinco de la obra se evalúan los problemas institucionales que no fueron debidamente enfrentados en el proceso de transición a la democracia que se puso en marcha a partir de 1978 y se examina cómo y en que grado esos problemas tuvieron un impacto en la calidad de la vida democrática, particularmente después del retorno del doctor Balaguer al poder en 1986. Luego se analizan los factores y condiciones que condujeron a la reforma constitucional de 1994 en el contexto de una crisis político-electoral, concluyendo con algunas reflexiones e interrogantes...”

Este es el contenido de la obra, expuesto por el propio autor.

El desarrollo del contenido de la obra gira alrededor de conclusiones a las que ha llegado el autor y que él mismo define como “planteamientos centrales”. Estos son los siguientes:

“Primero, en la historia política dominicana ha habido una abundancia de cambios constitucionales sin que se produjeran concomitantemente una sedimentación del constitucionalismo, entendido como un conjunto de principios, valores, normas y procedimientos que sirva como eje definitorio y articulador del sistema político y como pauta efectiva para el funcionamiento práctico de sus agentes e instituciones...

Segundo, ha existido un abismo entre la institucionalización formal y la institucionalización real, por lo cual los aspectos normativos consagrados en textos institucionales no toman cuerpo (o lo hacen sólo parcial y precariamente) en las instituciones y las prácticas políticas...

Tercero, los temas más recurrentes en los debates y conflictos constitucionales han sido el de la reelección presidencial y el alcance de los poderes presidenciales...

Cuarto, —mucha atención a esto, por favor—, ha habido una ausencia de pactos políticos amplios que hagan de los procesos constitucionales verdaderos actos de autodefinition política de la nación con participación ciudadana y sentido de compromiso por parte del liderazgo político en la definición y sustentación de las instituciones políticas. Lo que ha predominado más bien ha sido la imposición unilateral de esquemas constitucionales por parte de gobernantes con gran concentración de poder, o por parte de fuerzas políticas con mayorías indiscutibles en los órganos de decisión. Los procesos constitucionales no han producido efectos articuladores entre las fuerzas políticas de la nación, sino que más bien han dado lugar a una profundización de los antagonismos existentes, generando desconfianza y rechazo en las instituciones políticas que se adoptaban...

Quinto, la cuestión constitucional ha servido de canal para la expresión de demandas de cambios democratizadores en importantes coyunturas políticas de la vida de la nación... Lo constitucional aparece como referente de primer orden en la articulación de las aspiraciones de cambio democrático”.

Estos son los temas centrales de la obra. Como podemos apreciar, son asuntos que se han manifestado a todo lo largo de nuestra historia y que parece que no los hemos podido superar. Por eso los volvemos a repetir.

Antes de pasar a la historia constitucional y política del país, el doctor Flavio Dario Espinal va a la historia de América Latina, por su proximidad y similitud con la nuestra, en busca de enseñanzas que le puedan facilitar la comprensión de lo que aquí ha sucedido. Encuentra enseñanzas como las expuestas a continuación, algunas experimentadas en la historia nuestra. Veamos.

Frente a la discusión respecto a que el establecimiento, desarrollo y consolidación de la democracia requiere "condiciones previas" de carácter económico, social y cultural, el autor encuentra suficientes evidencias en realidades y aportes teóricos, en el sentido de que más que ciertas "condiciones previas" lo que necesita la democracia para su desarrollo son condiciones "confinantes o simultáneas", de diferentes naturalezas, pero, sobre todo, se necesita una permanente decisión política de consolidarla y fortalecerla. Las constituciones y las instituciones políticas democráticas tienen que verse, no sólo como "resultados", sino como posibles "causas" del propio proceso de consolidación de la democracia.

Otra enseñanza proporcionada por la historia en América Latina es que el paso a la democracia desde regímenes autoritarios necesita que se produzcan "dos transiciones". La primera transición debe dar lugar a la elección de gobiernos democráticos. La segunda debe consistir en el establecimiento de instituciones democráticas, no de manera formal, sino real, encarnándose y realizándose en la práctica política cotidiana. En nuestra propia historia tenemos sobrados ejemplos de sólo haber realizado la primera transición, sin lograr realizar la segunda.

Con el propósito de establecer regímenes democráticos en América Latina, y también aquí, se ha estimado que lo esencial

es disponer de una constitución democrática. Por eso, allá como aquí, se ha insistido más en la elaboración de constituciones que en la construcción de instituciones. Nos interesamos más por escribir constituciones que hacer realidad lo que se consigna de manera formal en los textos constitucionales.

Otra experiencia que recoge el autor, una parte acaecida en nuestra América y otra en Europa, es la preocupación fundamental a que obedece al establecimiento de la institucionalidad democrática. En Europa fue esencialmente para controlar al Estado y el ejercicio del poder de los gobernantes para preservar al ciudadano(a) y sus derechos. En Estados Unidos, por el contrario, asegurado el control del Estado por la constitución y las leyes, el objetivo de la institucionalidad democrática era evitar la tiranía de la mayoría sobre la libertad y derecho de las minorías. Aquí debemos hacerlo por ambas cosas.

Nos disponemos ahora, siguiendo el contenido de la obra, a adentrarnos al conocimiento de cada uno de los períodos históricos en que fue dividido por el autor. En cada uno de ellos, en vez de exponer lo ocurrido, que puede ser ya ampliamente conocido, trataremos de presentar algunas consideraciones que pudieran aproximarse a “lecciones aprendidas”, o que debiéramos aprenderlas.

Período 1844-1961.

La característica fundamental de este período fue la inestabilidad política, el caos y la anarquía, donde los momentos de turbulencia política y los de regímenes autoritarios o dictatoriales, fueron los más frecuentes, y estos últimos, los más duraderos. Los estadios de estabilidad y afianzamiento de la democracia fueron los menos y pocos duraderos. En relación al tema constitucional habría que señalar la realización de treinta y un procesos constitucionales, incluyendo aprobaciones y reformas.

De este prolongado y turbulento período podemos obtener, no solo la comprensión de los acontecimientos más significativos, cuyas consecuencias se manifiestan en períodos posteriores, sino también importantes “lecciones que debemos asimilar”. Hay que señalar, primeramente, que desde el mismo inicio de nuestra existencia como Estado independiente se manifestó una disparidad entre una pretensión constitucionalista y una realidad que la contradecía. Desde el primer momento se manifestó una primacía por lo meramente formal (elaborar constituciones) antes que encarnarlas en la realidad política cotidiana, concretizada en la construcción de instituciones. Pese a los esfuerzos reiterados en numerosas oportunidades no fue posible lograr que el constitucionalismo enmarcara y orientara el desarrollo político-institucional. Fueron dos caminos que, en vez de ser confluyentes, fueron siempre divergentes. Cada uno en dirección diferente al otro, aunque se insistiera en que teniendo uno (la Constitución) tendríamos el otro (la institucionalidad).

Otro rasgo característico del período fue la militarización de la política. A la base del ascenso de la mayoría de los gobernantes estaba un movimiento militar, cuando no era el mismo gobernante un militar. Estos gobernantes produjeron regímenes autoritarios, o definitivamente dictatoriales.

La militarización de la política y la sucesión de regímenes militares hizo evidente en este período que sin instituciones verdaderas, que realmente pauten el acontecer político, después de gobiernos fuertes, autoritarios o dictatoriales, vienen las luchas y la inestabilidad. Los gobernantes autoritarios, al mantener el control sin crear instituciones, cuando aquel se erosionaba o desaparecía, no había nada que normara o encausara las discrepancias. La lucha, normalmente violenta, era entonces lo que se imponía.

Dos constantes en todo el período, que lamentablemente llegan hasta nuestros días, fueron los amplios poderes otorgados al

Presidente de la República, en un tránsito desde el artículo 210 de Santana hasta el 55 de la actual Constitución, así como la reelección presidencial. Ambas pretensiones, amplios poderes presidenciales y la posibilidad de la reelección continua, si era indefinida mucho mejor, determinó el propósito de numerosos gobernantes, o de lograr que se aprobara una nueva constitución que los contemplara, o propiciar una reforma a la vigente que los incluyera.

En este período, lamentablemente en ocasión de la intervención militar de Estados Unidos (1916-1924), es cuando se configura y comienza a consolidarse el Estado Moderno Dominicano. Después de etapas sucesivas de inestabilidad política, los Estados Unidos, aduciendo asuntos de carácter financiero, deciden invadir al país.

Ya aquí se dedican a poner orden y a ordenar la casa. Como era de esperarse de una potencia militar interventora, el modelo de Estado que sale tiene que ser necesariamente autoritario y centralizado. Y es ese Estado, “perfeccionado” por Trujillo y “consolidado” en los períodos del doctor Balaguer, es el que básicamente tenemos en la actualidad. Las modificaciones han sido tímidas; los lineamientos originales permanecen, “perfeccionados o consolidados” en diferentes momentos.

Tres consideraciones últimas para concluir con este primer y extenso período de la historia política y constitucional del país.

Recordar que el intento de prolongación del mandato por Horacio Vázquez, dos años más, por cierto, propició el ascenso político de Trujillo y su dictadura por tres décadas. Recordar también que fue Trujillo quien abolió de la Constitución la Asamblea Constituyente para ser reformada. Y lamentar la amplia derrota sufrida por el constitucionalismo liberal-democrático en esta época. Sus principios fueron referencia, mientras que los conservadores y autoritarios fueron realidades.

Período 1961-1966.

Este período abarca desde el ajusticiamiento de Trujillo y la caída de la dictadura hasta las elecciones de 1966, ganadas por el doctor Joaquín Balaguer. Comprende acontecimientos tan importantes como la turbulencia política hasta las elecciones de 1962, el proceso constitucional de 1963, la Guerra de abril y la nueva intervención norteamericana.

Tal como se indicó anteriormente, después de la muerte de Trujillo se debían producir dos “transiciones”. La primera debía dar lugar a un gobierno elegido democráticamente, y la segunda, que este gobierno estableciera y consolidara una institucionalidad democrática real. Lamentablemente sólo pudo realizarse la primera, con la elección de Juan Bosch. La segunda no pudo verificarse por el derrocamiento del gobierno siete meses después de ser electo.

Previamente se había demostrado que cuando termina un régimen autoritario, al no existir instituciones reales, se impone la inestabilidad. Así fue desde 1961 hasta 1966.

Obtenido el triunfo electoral, con una tan amplia mayoría que fue autoproclamada como “una aplanadora”, el PRD triunfante decide realizar la “segunda transición”, iniciando el proceso constitucional para la elaboración y aprobación de un texto constitucional que asegurara la institucionalidad democrática, la consagración de los derechos humanos y libertades políticas, así como avances en materia social y económica que formaban ya parte de los textos constitucionales más modernos. Pero lamentablemente por las circunstancias de la época, el proceso constitucional no fue precedido de un amplio Pacto Institucional entre las fuerzas políticas y sectores más representativos de la sociedad, que diera paso a estas necesarias y vitales reformas.

La constitución de 1963 fue la Constitución de un Partido. Al no ser producto de un acuerdo nacional, sino de una imposición, dividido más que unió. Y el objetivo de toda constitución

debe ser producir un gran acuerdo y no una profunda división. Esta imposición quizás es una de las explicaciones de su precaria permanencia. Esta lamentable experiencia debiera asumirse hoy como una lección histórica y evitar que pueda repetirse con similares consecuencias.

A partir de las elecciones de 1962 la cuestión constitucional fue el núcleo principal de los acontecimientos políticos: lo fue en 1963, con la elaboración y aprobación de un texto constitucional, y a partir de 1965 con la Revolución de Abril, que demandaba el retorno a la constitucionalidad perdida con el Golpe de Estado que derrotó al gobierno del profesor Juan Bosch, aboliendo la Constitución recién aprobada. A propósito se pregunta el autor, y yo con él ¿un movimiento que propugnaba por el retorno de la constitucionalidad, cómo pudo ser acusado de propugnar por el establecimiento de una dictadura?

Termina este conculionado período con la nueva invasión de Estados Unidos, las intensas negociaciones para salir de la crisis y con el triunfo electoral del doctor Joaquín Balaguer.

Con la ayuda, esta vez externa, el conservadurismo nacional vuelve a triunfar: se destituye un gobierno democráticamente elegido, no se logra el retorno a la Constitución de 1963, y las demandas democratizadoras formuladas en las negociaciones, o fueron rechazadas al momento que fueron planteadas, o no cumplidas luego, si fueron aceptadas. Se acumula así otra derrota al constitucionalismo liberal-democrático.

Período 1966-1986.

Como características generales de este período en relación al constitucionalismo debemos señalar la victoria del Partido Reformista y del doctor Joaquín Balaguer, la elaboración y aprobación de una nueva Constitución, el triunfo del PRD en dos períodos presidenciales y la imposibilidad en ambos de lograr reformar

la Constitución de 1966, aunque había declarado que debía ser reformada.

Quisiera compartir con ustedes unas interesantes preguntas que se hace el autor, cuando inicia el tratamiento de este período. En las posibles respuestas está la comprensión de los acontecimientos que allí sucedieron.

“¿Qué papel jugó la cuestión constitucional en el proceso de reconstrucción política dirigido por Balaguer a partir de 1966? ¿Hubo algún intento para superar la polarización política del período inmediato anterior, mediante la formación de consensos básicos sobre las instituciones del nuevo régimen? ¿Cuáles fueron los rasgos más sobresalientes de la constitución que se adoptó?... ¿Cuál fue el alcance de los poderes presidenciales en la nueva constitución?”

¿Cómo quedó el tema de la reelección?, –agrego yo–.

Además,

“¿Qué papel jugó la cuestión constitucional en la oposición al régimen de Balaguer?... ¿Qué factores influyeron en que no se produjera una reforma constitucional que profundizara la democracia durante los años que el PRD estuvo en el poder?”

Confieso que este es el capítulo que más me impactó. Además de estar excelentemente expuesto, con juicios y consideraciones muy acertados del autor, da una visión bastante completa de lo que fue el proyecto político del doctor Balaguer, y la decisión inquebrantable de realizarlo, plasmado en una Constitución que era observada en la medida que permitía la ejecución de su proyecto político. Cuando no era así, la Constitución era ignorada, y el proyecto político continuaba.

Hay que empezar señalando que la Constitución de 1966 fue elaborada y aprobada por un Congreso que no fue electo para eso, pero que se transformó por una ley votada por sí mismo en Asamblea Constituyente. Quizás se prefirió esta figura y, no la

de simple “Asamblea Revisora”, por el ordenamiento radical del Estado que se intentaba, dándole una organización a sus poderes y procedimientos acordes con la mentalidad del doctor Balaguer y con el proyecto político que se iba a ejecutar.

Salvando las enormes diferencias en cuanto a contenido con la efímera Constitución de 1963, hay que señalar la similitud con aquella por haber sido una Constitución impuesta por un partido, sin consulta previa con nadie y sin considerar las objeciones de la oposición, aún en el seno de la propia Asamblea. Como en la anterior, otra “aplanadora”, esta vez en manos del Partido Reformista, permitió que fuera impuesta, reflejando los intereses, concepciones y propósitos exclusivamente de quienes tenían la mayoría en el Congreso.

Hay que señalar, además, que en esta ocasión la reforma de la Constitución no dio lugar a grandes debates, como en 1963. Esto así porque la oposición había sido derrotada en todos los frentes y porque “las fuerzas vivas”, tan combativas antes, ahora parecían ver mejor reflejados sus intereses en la nueva Constitución.

Analizando su contenido y su duración, parece que la Constitución de 1966 fue, al mismo tiempo, una Constitución para un tiempo, para un proyecto político y para un Presidente. Como se indicó ya, teniendo la mayoría para hacerlo, fue impuesta por el partido triunfador, sin negociación con nadie y sin concesión a nadie. Luego de aprobada no fue observada cuando fue necesario. Sin embargo, es la Constitución de mayor vigencia (26 años), y no pudo ser modificada por los gobiernos del PRD, y lo pudo ser en 1994 como forma de poder salir de una profunda crisis política. ¿Acaso en esa prolongada permanencia de esta Constitución andará rondando El Espíritu de Las Leyes de Montesquieu?

En esta Constitución el Presidente de la República cuenta con poderes tan especiales que es, en realidad, un “monarca electo”. Piénsese, por ejemplo, en sus atribuciones en materia presupuestal,

frente a los Ayuntamientos, el Poder Judicial. Por otro lado, si el partido tiene mayoría en el Senado, además de la JCE, controla a todo el Poder Judicial.

Estas amplias prerrogativas hacen pensar que no sólo fue una Constitución para “un Presidente”, sino para “el Presidente”.

Quizás si tenemos en cuenta la situación del país después de terminar la Revolución de Abril, las concepciones políticas de Balaguer y los principios orientadores de su accionar político, pudiéramos comprobar cómo fue una Constitución para un tiempo y para un Presidente.

Después de la tormenta viene la calma, y después de una guerra civil el sentimiento generalizado ansía la paz y la tranquilidad. Estos son los valores centrales en la propaganda del Partido Reformista. Nos dice el autor al respecto: “La premisa subyacente del discurso político de Balaguer en esa coyuntura de 1966 (y continuó siéndolo por el resto de su carrera política) era que el mantenimiento del orden en la sociedad tiene precedencia sobre el ejercicio de las libertades”. El propio Balaguer afirmó lo siguiente:

“La libertad es como el alimento, sin ella podemos pasarnos algunos días; pero el orden es como el aire, que si nos falta, perecemos”.

Abundando sobre este tema expresa el autor:

“el objetivo sobredeterminante del proyecto político de Balaguer en 1966 fue precisamente la reconstrucción/imposición de orden político, disciplina social y autoridad jerárquica, aún si esto conlleva una restricción significativa de los derechos y libertades del pueblo”. Balaguer lo confirma al expresar que “ni las invocaciones al Estado de Derecho, ni las manifestaciones de reafirmación democrática, ni los falsos llamados a los derechos humanos, me harán cambiar mi firme decisión de rescatar la República del caos”.

Además de estas interesantes concepciones, habría que señalar algunos rasgos sobresalientes del modelo político de Balaguer, puestos en práctica a partir de 1966.

En su régimen, se le dio una alta preeminencia a los militares, sin que el gobierno pueda ser acusado de militarista; aunque hubo una estrategia de represión política, en la que tuvieron un rol destacado los militares, existieron bastiones de libertad, como fue en relación a los medios de comunicación.

Se desarrolló una política antilaboral, acompañada de clientelismo y populismo (recuérdese las famosas Leyes Agrarias). Pero se fomentó decididamente también la consolidación del sector empresarial, pero controlado.

Completando esta visión sobre el proyecto político del doctor Balaguer hay que destacar su concepción sobre la importancia del Senado en la mecánica constitucional. Basta para ello decir lo siguiente: desde 1966 el PRSC controló el Senado, aún desde la oposición, salvo el período 1982-1986.

El caso de la reelección en el proceso constitucional de 1966 merece un tratamiento particular. En la propuesta original del texto se prohibía la reelección inmediata; sin embargo en los debates se modifica adoptándose el modelo norteamericano (inmediata por dos períodos). Pero al momento de la votación se propone eliminar toda referencia a este tema. Y esto es lo que finalmente se aprueba.

Sin embargo, parece pertinente hacernos esta pregunta ¿Por qué una constitución impuesta, que perfila con gobierno autoritario y un presidente que era un monarca electo, es la de mayor duración en nuestra historia constitucional? Me arriesgo intentar responder a la pregunta señalando estas posibles causas.

Parece ser que se adecuó al sentimiento generalizado de la ciudadanía y a los imperativos políticos del momento. Ciertamente que la permanencia en el poder de Balaguer durante 22

años, desde el 1966, fue determinante en esa prolongada vigencia, como lo fue también que fuera del poder siguió siendo árbitro.

Otra razón atendible es que en el primero de sus períodos de gobierno, el PRD no quiso o no pudo hacer la reforma de la Constitución y, en el segundo, teniendo mayoría para hacerlo, sus luchas internas lo impidieron.

Concluimos este período abordando en los dos gobiernos del PRD su relación con la reforma constitucional. Como ya se afirmó, en los gobiernos del PRD, 1978-1982 y 1982-1986, no fue posible modificar la Constitución de 1966. En el gobierno de Don Antonio Guzmán Fernández la concesión a Balaguer de la mayoría en el Senado, por el Fallo Histórico, lo impidió. Es posible, además, que contribuyera a ello la expectativa sobre una posible reelección, que ésta Constitución no impedía. En el gobierno del doctor Salvador Jorge Blanco, aunque éste sometiera un proyecto de reforma constitucional, que ni siquiera fue discutido por las cámaras legislativas, la reforma no se pudo llevar a cabo porque la lucha interna entre tendencias lo impidió, a pesar de que el PRD contaba con la mayoría congresional para hacerlo. A ello contribuyó de forma significativa la práctica en el PRD de entregar el Congreso a la tendencia que había perdido la candidatura a la Presidencia de la República. Al ganar las elecciones, el Ejecutivo tenía una oposición de su propio Partido en el Congreso.

Así las cosas, el PRD pasa por el gobierno, agotando dos períodos constitucionales, sin modificar la Constitución. El PRD gobernó con la Constitución de Balaguer y se la guardó intacta para que él volviera a gobernar con ella al retornar a la Presidencia de la República en 1986.

Período 1986-1994

Desde la perspectiva político-constitucional los acontecimientos más importantes del período fueron: el regreso del doctor Balaguer al poder, la crisis político electoral de 1994 y la reforma a la Constitución en ese mismo año, para salir de la crisis.

Después de una ausencia de la Presidencia de la República durante ocho años, no del poder, pues siguió siendo árbitro, sobre todo en el período 1978-1982 al tener la mayoría en el Senado, el doctor Balaguer vuelve a ocuparla en el 1986. Le tiene que agradecer al PRD, además, que le permitirá volver a gobernar con la Constitución que se hizo aprobar en 1966.

Nunca podremos saber si se hubiera consolidado la democracia si el PRD hubiera realizado la reforma de la Constitución. Lo que sabemos son las consecuencias para la democracia y para el sistema político de no haberla hecho. Veamos algunas.

Si se hubiera prohibido la reelección presidencial y se hubiera creado una Junta Central Electoral más independiente, el país se hubiera ahorrado las reelecciones del doctor Balaguer en 1990 y 1994. Además, se habría permitido el acceso al poder a los partidos de oposición.

La falta de reforma a la Constitución mantuvo la supremacía del Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado y la imposibilidad de ejercer algún tipo de control sobre sus ejecutorias.

Se mantuvo “el carácter poco representativo de los cuerpos legislativos”, penalizando a los partidos que quedaban en segundo y tercer lugar en las elecciones y manteniéndose poca equidad en la representación senatorial.

El Senado siguió siendo un “pilar del presidencialismo excesivo” pues si el Presidente de la República tenía mayoría en esta Cámara, la justicia y la Junta Central Electoral estaban bajo su control y la posibilidad de detener cualquier iniciativa surgida o aprobada en la Cámara de Diputados.

Por otro lado, “la realización de elecciones simultáneas a los niveles presidencial, congresional y municipal propiciaba el llamado fenómeno de “arrastre” a favor de las candidaturas del partido del candidato triunfador”, con lo cual se reforzaba nuevamente la figura presidencial.

Así mismo, la falta de reformas institucionales permitió que se mantuviera el control del Ejecutivo sobre los Ayuntamientos, a tal punto de que su desarrollo o languidecimiento dependieran de la generosidad del Presidente de la República.

Como lo indica el propio autor:

“una gran paradoja caracterizó el proceso de democratización post 1978: a pesar de la apertura del proceso político y la superación de los rasgos más autoritarios del régimen de los doce años encabezados por Balaguer, los principios básicos de la configuración institucional del sistema político dominicano permanecieron intactos...”

La Reforma Constitucional de 1994.

Planteada la crisis político-electoral por la acusación del PRD de que se le había despojado del poder mediante un fraude, la presión nacional e internacional, la primera motorizada por la sociedad civil dominicana, y la segunda por el gobierno de Estados Unidos, principalmente, hacen que se inicien unas urgentes negociaciones para evitar que se resquebrajara la institucionalidad, ya en grave peligro. Quizás la magnitud de la crisis sólo pueda valorarse adecuadamente reparando en lo que tuvo que negociarse y aceptarse para salir de ella.

Las negociaciones se iniciaron entre los partidos PLD, PRSC y PRI, teniendo por contenido principal reformas político-institucionales ya discutidas y aprobadas en un diálogo anterior entre los partidos políticos, con algunas modificaciones a la pro-

puesta original y acordada. Se aprovechó el momento para introducir algunas nuevas.

Estas negociaciones no contaban con el apoyo del PRD, partido que alegaba que el fraude se había cometido en su contra, por dos razones fundamentales: se le concedía permanecer en el poder a Balaguer por 24 meses (no 18 como solicitaba el PRD) y se establecía la mayoría absoluta (50% + 1) para ganar las elecciones. En caso de no obtenerla ningún candidato en la primera, se iría a una segunda. En discusiones previas, los partidos habían acordado una mayoría menor (entre el 40 y el 45%).

Casi simultáneamente a estas negociaciones entre partidos, excluido el PRD, se inician las negociaciones entre los líderes de los dos partidos que se habían disputados al poder en las elecciones, el doctor Joaquín Balaguer y el doctor José Francisco Peña Gómez. Estas negociaciones directas entre estos dos líderes fueron promovidas por la OEA y la Iglesia Católica. En estas negociaciones ambos líderes superan los acuerdos a los que habían llegado los partidos, incluyendo otras importantes reformas y excluyendo las que habían sido objetadas por el PRD. El doctor Balaguer acepta reducirse el período a 18 meses y nada se habla de la mayoría absoluta para ganar las elecciones.

Dado que se agotaba el plazo constitucional para que el ganador de las elecciones se juramentaba, las fuerzas políticas y la sociedad civil son convocadas al Palacio Nacional para asistir a la firma del acuerdo al que se había arribado. ¿Cuál acuerdo? Cuando se esperaba la lectura y firma del acuerdo a que habían llegado los doctores Balaguer y Peña Gómez, el que se firma es uno que refleja más los acuerdos a que habían llegado el PLD, el PRSC y el PRI.

Los acuerdos firmados en el Palacio Nacional van a la Asamblea Nacional para que al ser aprobados se transformaran en reformas a la Constitución. Iniciados los debates en la Asamblea Nacional, se evidencia una alianza entre el PLD y el PRSC, ma-

nifestado de manera inmediata en ampliarle el período al doctor Balaguer de los 18 meses acordados entre los líderes, a los 24 meses aprobados por los partidos.

Ante esta realidad el PRD decide retirarse de la Asamblea Nacional, quedando en ella solo los representantes del PRSC y el PLD. Como esos representantes fueron electos en las elecciones de 1990, en las que ambos partidos obtuvieron primero y segundo lugar respectivamente, tenían la mayoría necesaria para aprobar solos las reformas, y así lo hicieron. Las reformas constitucionales de 1994 fueron aprobadas por los legisladores del PRSC y del PLD, con la ausencia de los del PRD.

Hay que reconocer, sin embargo, que fueron incluidas en las reformas aprobadas finalmente muchos de los puntos defendidos por el PRD; otros pertenecían a lo acordado en las negociaciones entre los partidos, con la exclusión del PRD. Además, algunos temas fueron introducidos en los debates en la Asamblea sin haberse acordado previamente en ningún ámbito de negociación.

A título de simple recordatorio se presentan las reformas constitucionales finalmente aprobadas:

- Prohibición de la reelección presidencial inmediata
- Separación de la elección presidencial de las elecciones congresionales y municipales, con un intervalo de dos años
- Creación de los Colegios Electorales cerrados
- Establecimiento de la mayoría absoluta para ganar la Presidencia de la República y una segunda elección si en la primera ningún candidato obtenía más del 50% de la votación
- Creación del Consejo Nacional de la Magistratura, con la única función de designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia
- Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia la facultad de designar los jueces de los demás tribunales del país

- Modificación del sistema de control constitucional confiéndole a la Suprema Corte de Justicia decidir la constitucionalidad de las leyes, “a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada”.
- Autonomía financiera y administrativo al poder judicial
- Establecimiento de la doble nacionalidad

De esta manera, y en estos contenidos, fue modificada la constitución de 1966, 28 años después de haber sido aprobada.

Algunas consideraciones sobre el proceso y reforma constitucional de 1994.

Conuerdo plenamente con el autor cuando afirma que planteada la crisis, debió reformarse plenamente la Constitución sólo en aquellos puntos donde fuera necesario, justamente para salir de la crisis, así como en la forma de modificar la propia Constitución. Sin embargo, no se modificó la forma de modificar la Constitución y se adoptaron reformas, además de las necesarias para salir de la crisis, sin la profundización y participación adecuadas. Estas debieron posponerse para ser abordadas en otros momentos.

Pero éstas fueron las reformas aprobadas por el órgano competente para hacerlo. Permitieron salir de una gran crisis que amenazaba la institucionalidad. Además, todas tienen ventajas y desventajas para el sistema político y su gobernabilidad.

Lo razonable sería darle un poco de tiempo para ver si las ventajas superan las desventajas y, entonces, abocarse a su modificación.

Tendencias y “Lecciones Aprendidas”

Al término de la lectura de “Constitucionalismo y proceso políticos en la República Dominicana” se constata que existen tendencias claramente evidentes que pueden ser asumidas como “lecciones aprendidas” o, mejor dicho, que así deben ser asumidas. Uno se ve tentado a señalarlas, y esto es lo que haré a continuación.

- En la historia política dominicana el constitucionalismo ha jugado un rol de suma importancia, aunque no se haya traducido siempre en la construcción de instituciones, porque ha primado lo formal sobre lo real.
- El constitucionalismo liberal-democrático, presente en el mismo momento del nacimiento de la República, comienza a fracasar en ese mismo instante. Se repite a todo lo largo de la historia, terminándose por imponer las ideas conservadoras y autoritarias.
- En prácticamente ninguno de los procesos de reforma constitucional se ha producido previamente un gran acuerdo nacional entre las fuerzas políticas y sociales. Esto es mucho más evidente en las últimas reformas constitucionales donde un partido, o una alianza parcial de partidos, han impuesto una constitución.
- Normalmente nos hemos dado a la reforma constitucional cuando tenemos una crisis política, o cuando un partido político quiere aprovechar la mayoría de que dispone en el Congreso para imponer su constitución. Esto, además de haber dado lugar a la proliferación de reformas constitucionales y de constituciones, ha propiciado también que en muchos casos cada partido o gobernante quiera disponer de su propia constitución.
- En cada reforma a la Constitución han estado los temas, como principales, de los poderes del Presidente de la Re-

pública y el de la reelección presidencial. Son temas recurrentes y constantes.

- Después de la muerte de Trujillo, en cada etapa histórica, de las dos transiciones necesarias para llevar a la institucionalidad democrática, sólo hemos podido realizar la primera. Elegimos democráticamente al gobierno, pero que las instituciones de la democracia funcionen adecuadamente, no se ha podido lograr plenamente.
- Nuestro Estado Moderno fue delineado y creado por la intervención norteamericana de 1916, siendo perfeccionado en la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo y consolidado en los regímenes del doctor Balaguer.
- La Constitución de 1966, con todo lo que pueda ser criticada, es la Constitución de mayor vigencia en toda nuestra historia constitucional y solo pudo ser modificada 28 años después de haber sido aprobada, para salir de una peligrosa crisis político-electoral.
- El PRD ha sido el Partido del Constitucionalismo Liberal-Democrático, más como su demandante que como su realizador. Después de la experiencia de 1963, cuando tuvo la oportunidad de hacer las reformas no pudo, o no quiso.

Algunas otras consideraciones.

Hoy, como en otros momentos de nuestra historia política, nos encontramos en los inicios de un proceso para la reforma constitucional. Hoy, como ayer, están presentes condiciones que produjeron consecuencias lamentables, y que hoy pudieran repetirse. Asistimos a intentos reiterados, que evidencian una firme decisión a este respecto, de reformar la actual constitución, en estos momentos, por el actual Congreso, transformado en asamblea revisora, como lo establece la propia Constitución. Numerosas y autorizadas voces, desde los propios partidos políticos y

la sociedad civil, han demandado que el proceso de reforma constitucional se posponga y que, en su momento, se realice con una amplia participación que dé lugar a un amplio acuerdo institucional nacional, de forma que la nueva constitución recoja el parecer de las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, haciendo que el texto final sea de todos, y no solo de una parte que tiene la facultad de aprobarlo en solitario. Muchas de esas voces han reclamado que la reforma constitucional sea realizada por una Asamblea Constituyente.

La experiencia nos enseña, cuando no la propia convicción, que hay cosas que podemos realizar, pero que no debemos hacerlas. Los actuales legisladores tienen todo el derecho de modificar la Constitución en estos momentos, porque así está establecido en la propia Constitución. Sin embargo, ¿no sería sensato acogerse a las demandas de amplios sectores, sociales y políticos, que han sugerido que se realice después y con una amplia participación popular, preferiblemente por una Asamblea Constituyente? Además, ¿es razonable ampararse en que la Constitución actual faculta al presente Congreso a realizarla cuando se había calificado que esa parte de la Constitución viene de la Constitución de 1966, catalogada como autoritaria? El actual Congreso puede, pero no debe hacerlo.

Convendría recordar ahora dos enseñanzas fundamentales recogidas en la obra que estamos poniendo a circular. Una de ellas es que cuando una Constitución es impuesta por un partido político, o tiene una duración precaria, o permanece porque el partido que la impuso se mantiene en el poder, o con un suficiente poder desde la oposición para impedir que se transforme ¿Se quiere repetir esa experiencia?

La otra enseñanza es que sin un amplio acuerdo previo, la reforma de la Constitución profundiza la división en vez de propiciar la unidad de las fuerzas políticas, económicas y sociales.

Cuando una Reforma Constitucional divide, en vez de unir, se produce la ingobernabilidad o el establecimiento de un gobierno autoritario.

¿Por qué ahora y de la manera que se defiende, cuando gran parte de las fuerzas políticas y la sociedad civil han indicado y demandado otra cosa? Todo indica que sólo una parte de los legisladores del partido en el gobierno, acompañados por algunos legisladores de los demás partidos, quieren hacerla ahora y por ellos mismos. Si lo hacen, será legal, pero poco democrático. Si finalmente ellos se amplían el período por el que fueron electos, objetivo principal en el inicio del proceso, será, además, ilegítimo.

¿Quieren estos legisladores imponer su Constitución?

Concluyo. El Partido Revolucionario Dominicano tiene sobradas razones para intentar modificar una Constitución que le fue impuesta, originalmente en 1966 y por segunda vez en 1994. Su intento tiene explicación y hasta posiblemente justificación, pero deben asimilar las experiencias de nuestra historia político-constitucional y acoger las demandas de las demás fuerzas políticas y de la sociedad civil. Si no atienden a estas experiencias y a estas demandas, debieran, al menos, ser coherentes con la posición de su líder histórico, el doctor José Francisco Peña Gómez, y respetarla. Su posición no es obsoleta y tiene hoy plena vigencia. Escuchemos sus palabras:

“La República Dominicana necesita un nuevo orden constitucional, una Constitución que abarque las nuevas corrientes ideológicas y filosóficas que dominen el pensamiento y la acción política de nuestro tiempo. Y en este sentido, de llegar a la Presidencia de la República lo primero que haría sería la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Asamblea Nacional Constituyente que la Iglesia ha reclamado, que algunos partidos políticos han reclamado, que la sociedad civil ha reclamado, que algunos periódicos han reclamado, para poner al día el orden jurídico de la nación y el código político que nos rige.

Esa Asamblea Nacional Constituyente tendría que convocarse previa reforma de la actual Constitución de la República para eliminar este tipo de convocatoria que se hace a través de una decisión del actual Congreso de la República, introducción que se hizo a la Constitución de la República a partir del año 1959 por parte de la dictadura de Trujillo, porque hasta ese año toda reforma a la Constitución de la República tenía que hacerse mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente por el voto popular de los electores.

Para convocar este tipo de Asamblea Nacional Constituyente se requiere, primero, modificar la actual Constitución de la República, y en segundo lugar darle acceso a la sociedad civil, a los partidos políticos, al movimiento comunitario, empresarial, a los clubes de servicios, al movimiento académico, a los periodistas, a las iglesias, en fin, a toda la sociedad civil organizada, porque una Constitución debe ser la creación de todo un pueblo.....”