

EL GOLPE DEL 5 DE ABRIL Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO

I. Introducción	4
1. La conspiración contra el régimen constitucional	4
2. La reacción popular e institucional frente al golpe de Estado.	5
II. Causas de la quiebra del orden constitucional	6
1. La historia: la precariedad del régimen constitucional	7
2. Las tendencias estructurales	12
3. Los factores ideológicos: la ausencia de sentimiento constitucional.	17
4. La concepción procesal del sistema constitucional.	19
III. La viabilidad del sistema constitucional	20

EL GOLPE DEL 5 DE ABRIL Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO*

Pero ¿el Parlamento, los partidos, no tienen cómo defenderse? ¿Podrán ser barridos fácilmente? ¿Cómo? Ya lo ha dicho el presidente Fujimori: por medio del referéndum o plebiscito popular.

A eso apunta la implacable campaña de descrédito contra organismos que están pasando —no sólo en el Perú sino en el mundo entero— por un momento de tremendo desprestigio. De nada valdrá que los partidos y el Parlamento aleguen, con los más sesudos argumentos y a gritos que el referéndum es anticonstitucional y propongan el constitucional reemplazo del presidente por el vice presidente. Sus razones pasarán de una oreja a otra y sus gritos no se oirán. La fuerza de las bayonetas estará al lado del presidente “constitucional”, del nuevo jefe del proceso revolucionario militar, del cabecilla del golpe ya producido....**

* Artículo publicado, incompleto, en *Thémis*, Lima, segunda época, núm. 22, 1992, pp. 19-24. Aquí se publica íntegramente.

** Revista *Oiga*, editorial del 16 de diciembre de 1991.

I. INTRODUCCIÓN

1. *La conspiración contra el régimen constitucional*

La pasmosa precisión del vaticinio de *Oiga* revela que sólo con una enorme ingenuidad podría suponerse que el golpe del 5 de abril era o es consecuencia de los pretextos que se han esgrimido para explicarlo. Habría que ignorar las acechanzas permanentes al régimen constitucional desde 1980,¹ la ahora indudable conspiración que se urdió en el círculo militar entre abril y julio de 1990² y hasta la pública propuesta de la estrategia a seguir que el general retirado Cisneros hizo (y no por coincidencia) en el diario *Expreso* el 7 de julio de 1990.³ El inmediato e inusual respaldo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas al golpe de Estado no deja dudas al respecto.⁴

Es ocioso, pues, poner a prueba los pretextos del golpe. Con o sin ellos, igualmente se habría producido. Desde una perspectiva de largo plazo, el problema de fondo radica en saber si es o no viable en el Perú un sistema constitucional (éste o cualquiera otro) teniendo en cuenta el aparente “fracaso” de todos los ensayados y, sobre todo, la reacción del pueblo y de sus institucio-

1 Fernando Rospigliosi reconoce que las “izquierdas legales” jugaron un papel “ambivalente en la democracia”. Contribuyeron a “efectivizar la transición” y coadyuvaron “a legitimar la democracia” pero, por otro lado, además de agitar “doctrinas violentistas”, trataban de forzar reivindicaciones más allá de los límites posibles. Y así terminaban por socavar la democracia. Rospigliosi. “Izquierdas y clases populares: democracia y subversión en el Perú”, en Cotler, Julio (comp.), *Clases populares, crisis y democracia en América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1989, p. 116.

2 Fujimori luego de su elección convirtió el círculo militar en su centro de operaciones en un gesto, desde entonces inocultable, de su propósito de buscar en las fuerzas armadas el respaldo de que carecía en el Congreso.

3 Después de evaluar la eventual conducta de los partidos frente a Fujimori, postulaba la tesis de que éste debía apoyarse en las fuerzas armadas, en las “fuerzas vivas” y en la opinión pública mediante un apropiado manejo de los medios de comunicación social.

4 El Comando Conjunto expresó, sin ambages, su respaldo a los propósitos declarados del gobierno *de facto*.

nes frente a hechos como los producidos el 5 de abril. Este último aspecto, en cambio, es relevante.

2. La reacción popular e institucional frente al golpe de Estado

¿Es inusitada o sorprendente la reacción del pueblo y de las instituciones del país? En realidad no. Responde a un patrón histórico de comportamiento. Fieles a su más antigua y conocida tradición, las fuerzas armadas cumplieron el rol protagónico que les cupo siempre en todos los demás golpes de Estado que se han producido en nuestra historia. Los empresarios, por su parte, con absoluta lealtad a sus intereses, hicieron su ya conocido itinerario marchando presurosos al “besamanos” de palacio sin importarles el origen o propósitos del gobierno de turno. No fue ni es sorprendente, tampoco, que los medios de comunicación, con respetabilísimas excepciones, promovieran, de inmediato, fórmulas para legitimar y consolidar el régimen usurpador. Esa fue también su conducta frente a Velasco, durante casi seis años, hasta que, en julio de 1974, el dictador se hastió de la “autocensura”. Finalmente, tampoco la reacción popular desentonó con sus antecedentes (Benavides en 1914, Odría en 1948 y hasta Velasco en 1968) excepto por dos circunstancias: la animosidad contra ciertas instituciones y el enmascaramiento irracional de problemas análogos a los que condenaba (corrupción e ineficiencia en el Poder Ejecutivo y en las fuerzas armadas y policiales).

Esa reacción, en verdad, era fruto de una larga campaña desatada en 1987 por diversos sectores (grupos de presión empresariales, nostálgicos de la dictadura militar y, sobre todo, algunos medios de comunicación) que no obstante sus diferentes y hasta encontradas motivaciones, coincidían en un objetivo: sustituir a los partidos y a los “políticos” en su función representativa y de intermediación. Era obviamente una sorda pero indisimulada disputa por el poder y por la instauración de un diferente régi-

men político. La campaña de los empresarios y de los medios de comunicación desbarató, intolerantemente, toda duda u oposición a la constitución del Frente Democrático (Fredemo) e impuso la candidatura de Vargas Llosa, pero no logró su elección. Sin embargo, para ello dañó grave e innecesariamente a los partidos y a la democracia representativa.

Fujimori se limitó a continuar la campaña desde el gobierno con evidentes designios antidemocráticos. Después del 5 de abril, quedaron satisfechas, en cierto modo, las aspiraciones de los sectores comprometidos en esa campaña. Ha instaurado, en efecto, lo que para algunos sería una democracia “orgánica”, es decir, tutelada por unas fuerzas armadas deliberantes y participantes en la política nacional. Pero, ha intentado simultáneamente una democracia “plebiscitaria” o “publicitaria”, es decir, basada en las encuestas, diálogos, audiencias, consultas y mecanismos de pretendida democratización de las decisiones de gobierno en sustitución, naturalmente, del sufragio y de la representación y mediante la utilización sistemática de los medios de comunicación que así han asumido funciones de intermediación y ejercen sin duda, ahora, una suerte de representación de la opinión popular.

Todos esos hechos explican, en alguna forma, la reacción popular. Pero, ¿son, en verdad, las causas de la quiebra del orden constitucional?, ¿son suficientes para justificarla o, cuando menos, para explicarla?

II. CAUSAS DE LA QUIEBRA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

Explicar la quiebra del orden constitucional por las deficiencias de nuestra democracia representativa o de los partidos es eludir, en verdad, el problema de fondo.⁵ Con o sin democracia,

5 Los partidos políticos en el Perú representan, por lo general, a algunos sectores, grupos o clases sociales de manera específica: APRA (sectores populares y clases medias), Acción Popular (clases medias urbanas y sectores marginales urbanos y campesinos, particularmente de la sierra y de la selva), partidos marxistas y comunistas (obreros organizados, poblaciones marginales y

con o sin partidos, el Perú no ha sido capaz de lograr un consenso básico que permita un racional juego de la “clase política” ni dentro de sus siempre efímeras e inestables democracias ni bajo regímenes despóticos. ¿Por qué ese comportamiento cerril que impide la estabilidad institucional? En otras palabras: ¿por qué no hemos sido capaces de aceptar y respetar, leal y duraderamente, un orden constitucional cualquiera como punto de partida para construir el régimen democrático que todos decimos desear?

Son muchas y desde luego muy complejas las causas que explican nuestra evidente dificultad para percibir el valor del orden constitucional. Unas son de índole histórica (la precariedad de nuestras experiencias constitucionales); otras son, en cierto modo, ideológicas (la ausencia de “sentimiento constitucional” y la errónea concepción —programática y no procesal— de nuestro sistema político). Hay, por fin, causas “estructurales” o tendencias que obran a modo de fuerzas de impulsión o de inercia que “determinan” de algún modo, esas experiencias (el despotismo tradicional en las relaciones político-sociales, la concentración y centralización del poder en todas sus manifestaciones y la incongruencia entre los textos constitucionales y la realidad).

1. *La historia: la precariedad del régimen constitucional*

Es muy breve y angustiosa la vida de nuestros regímenes constitucionales. Cubre apenas un corto lapso de 49 años,⁶ fren-

clases medias), PPC y Libertad (clases medias altas). Estas identificaciones han ido perdiéndose lentamente como consecuencia del surgimiento de nuevos factores de relación o identificación política, unos de naturaleza económica (la informalidad, la desocupación) o de carácter ideológico (individualismo competitivo, particularmente en las clases medias altas y en sectores populares emergentes). No obstante, es un hecho que los partidos fueron un factor fundamental de articulación en una sociedad heterogénea y desarticulada como es la del Perú.

⁶ Comprende los periodos de los gobiernos de Pardo (1872-76); Piérola (1895-99); los regímenes de la República aristocrática (1900-1919); de Bustamante (1945-48); Prado (1956-62); Belaunde (1963-68, y 1980-90) y García

te a los 122 años de dictaduras militares (106 años) y civiles (16 años). En la práctica, sin embargo, a duras penas sobrepasaría un cuarto de siglo si se excluyeran los gobiernos de la llamada República aristocrática (1895-1919) y la segunda administración de Manuel Prado (1956-1962). Los primeros, por su origen y conducta inconstitucionales y el llamado régimen de la “convivencia” también por su muy discutible origen electoral.

El Perú carece, pues, de tradición constitucional. Tres hechos explican el fenómeno: *la interdicción de hecho o de derecho* del sistema, el *enmascaramiento del despotismo* bajo apariencias formalmente constitucionales y la *impaciencia popular que termina*, ya en una suerte de asedio que asfixia el sistema, ya en una franca hostilidad que favorece su destrucción o en un evidente escepticismo o indiferencia que se desentiende, por entero, de su suerte. Por paradoja, esos sentimientos derivan de la frustración que provoca la índole programática de nuestras Constituciones que, así, proveen el pretexto que los enemigos del orden constitucional requieren para destruirlo.

La “oligarquía militar” (nacida, según Basadre, en 1829 con la deposición de La Mar) violando una y otra vez las Constituciones y la más elemental disciplina castrense, monopolizó el poder durante 71 años en el siglo pasado y lo ejerció en 43 de los 72 años, corridos desde 1920 en la presente centuria (directamente entre 1933 y 1939, 1948 y 1956 y 1968 a 1980; como “poder detrás del trono” entre 1919 y 1930, y entre 1939 y 1945). De no haber mediado las insurrecciones populares de 1872 y 1895 ni Pardo ni Piérola habrían accedido a la presidencia como no pudieron hacerlo los inobjetables vencedores de los comicios de 1936 (Luis Antonio Eguiguren) y de 1939 (José Quesada).

Todos los gobernantes del siglo pasado, con las solitarias excepciones de Manuel Prado y Nicolás de Piérola, prescindieron,

(1985-1990). Las dictaduras civiles: el “oncenio” de Leguía (1919-1930) y el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945).

en los hechos, de la Constitución. Simplemente la pusieron al servicio de su arbitrio personal. Esa fue también la conducta de Leguía entre 1919 y 1930. A pesar de las diferencias de forma con los regímenes militares, no fue menos precario el sistema constitucional en la República aristocrática. Todos sus gobiernos, con las excepciones ya anotadas,⁷ nacieron del fraude o de la imposición electorales, en mayor o menor proporción. Naturalmente, vivieron a horcajadas entre la formalidad constitucional y la arbitrariedad. Aludiendo, precisamente, a su origen, decía Manuel Vicente Villarán que, en el Perú, los votos “adornan al candidato pero no son indispensables para su elección”. Por esa misma razón, hemos sostenido que pueden comprenderse entre ellos, el gobierno de Manuel Prado, elegido en 1956, con un Estatuto Electoral que proscribía, formalmente, al APRA con cuyos votos, sin embargo, logró su nominación. Esa era la democracia “oligárquica” de que hablaba García Calderón, es decir, una democracia sin libertad ni verdad electorales, de “élites” que se “imponían” pero no se “proponían” al pueblo.

La *interdicción de “derecho”* (si cabe el término) nació con las dictaduras del presente siglo. La Ley de Emergencia Nacional sustituyó a la Constitución de 1933 durante 12 años (1933-1945).⁸ Al cabo de un brevísimo paréntesis de tres años, Odría

7 El Partido Demócrata en su Manifiesto de 1889, aludiendo a la Ley Electoral de 1861 afirmaba que “la ley que rige en este orden es, por desgracia, de tal manera viciosa, que parece destinada sólo a falsear la elección”. *Declaración de Principios del Partido Demócrata*, Lima, Tip. La Voce D'Italia, 1912, p. 28. Piérola (que, durante su mandato, se empeñó en modificar nuestro sistema electoral) en su mensaje al Congreso en 1896, decía: “Mientras no quede sólida e indeclinablemente establecido que no hay acceso a los puestos públicos sino por la voluntad de los electores, libres de toda coacción o adulteración... la paz pública continuará siendo pasajero descanso entre dos sangrientos combates, no habrá ley ni autoridad respetable, ni respetada, no quedará posibilidad siquiera de bien para la República”. Ugarteche, Pedro y San Cristóval, Evaristo, *Mensajes de los presidentes del Perú*, Lima, Librería e Imprenta Gil, 1945, t. II, pp. 336 y 337.

8 La Ley de Emergencia Nacional, aprobada por D.L. 7479 (9 de enero de 1932) fue ampliada y “perfeccionada” como instrumento represivo por el Decreto Ley 8505 que sancionó Normas para la Defensa Social y la Seguridad

la supeditó a la Ley de Seguridad Interior durante 8 años⁹ y, por fin, el llamado Estatuto de la Fuerza Armada la suplantó a lo largo de 12 años entre 1968 y 1980.¹⁰ A pesar de todo ello, la Constitución de 1933 fue más afortunada que la Constitución de 1920: “sólo” quedó en suspenso 31 de sus 47 años de existencia.

¿Qué régimen constitucional podríamos haber construido si hace apenas tres décadas que institucionalizamos la “verdad electoral” con la conquista del escrutinio en mesa, público e irrevisable?,¹¹ ¿qué aprendizaje constitucional podían haber he-

Interior del 19 del febrero de 1937. Estas normas fueron derogadas por el Congreso en julio de 1945 (Ley 10221).

9 La Ley de Seguridad Interior (Decreto Ley 11049 de enero de 1949) suspendió la Constitución hasta el 28 de julio de 1956.

10 El 3 de octubre de 1968 se puso en vigencia el llamado Estatuto de la Revolución Peruana cuyo artículo 5o. supeditaba la Constitución en todo lo que “se opusiera” a los “fines” del gobierno revolucionario. Esta nueva “derogación” de la Constitución se prolongó por 12 años hasta el 28 de julio de 1980.

11 Piérola, no obstante sus esfuerzos, no logró institucionalizar ni la libertad ni la verdad electorales. Sólo 30 años después, en 1931, David Samanez Ocampo reguló apropiadamente el Registro Electoral, la constitución de órganos electorales autónomos (jurados nacional, departamental y provincial) y creó garantías mínimas para la libre emisión del sufragio y el respeto de sus resultados (irrevisabilidad del escrutinio, participación de personeros de los partidos y candidatos, eliminación de presiones sobre el elector, etcétera). Desde luego que esas normas no se aplicaron en las fraudulentas elecciones de 1936 (cuyos escrutinios se suspendieron al comprobarse que el vencedor sería Luis Antonio Eguiguren, apoyado por el APRA) y también en las elecciones de “escándalo” de 1939 en que el ejército “impuso” a Manuel Prado.

Merced a una incontenible presión de la opinión pública, las elecciones de 1945 fueron inobjetables. No podían serlo las “elecciones” que el dictador Odría organizó para formalizar el golpe de Estado que encabezara en octubre de 1948 y, naturalmente, tenían que ser (como fueron) objetables las elecciones de 1956. No sólo por que el Estatuto Electoral prohibió, formalmente, la participación de algunos partidos (marxistas, comunistas y al APRA) sino por que fueron presididas por un jurado electoral cuya insolvencia moral fue especialmente notable. Depuesto el presidente Prado (18 de julio de 1962) por lo que las fuerzas armadas llamaron “voluntad de fraude”, la Junta de Gobierno convocó a los partidos para que contribuyeran con sus iniciativas para la modificación de las normas relativas al Registro Electoral y al sistema de elecciones. Acción Popular que había presentado, en 1957, sendas iniciativas con ese

EL GOLPE DEL 5 DE ABRIL

11

cho las provincias y distritos del Perú antes que Belaunde “creara” la municipalidad democrática, en 1963, ya que, medio siglo antes, sólo “elegían” alcaldes y regidores un puñado de capitales de departamento?¹² En fin, ¿qué experiencia constitucional podía lograr un pueblo al que se le ha impedido el más elemental ejercicio democrático que es la elección de sus gobernantes durante las tres cuartas partes de su historia?, ¿qué régimen cons-

propósito, a través del ex senador Miguel Dammert Muelle, las aportó a la Comisión respectiva. Dichos Proyectos fueron la base para la dación de las normas que ahora regulan el Registro Electoral y las elecciones políticas. Meses más tarde, en agosto de 1963, el presidente Belaunde lograría que el Congreso dictara, sobre la base de su Proyecto, la Ley 14669 que, hasta ahora, ha presidido todas las elecciones municipales celebradas en el país desde ese año. Es histórico que a partir de la dación de esas normas jamás se ha vuelto a comprometer ni la libertad del sufragio ni el respeto debido a la voluntad popular expresada en las ánforas. Ese plausible logro es consecuencia de algunos mecanismos que tales normas han consagrado: la depuración y renovación periódica del Registro Electoral; el establecimiento del sistema proporcional, bajo la modalidad de cifra repartidora y la creación de garantías específicas para asegurar la transparencia del proceso electoral (cédula única, supervisión del acto electoral por los partidos y personeros de los candidatos, escrutinio público e irrevisable en la mesa de sufragio, etcétera).

¹² Es igualmente muy corta la vida de la municipalidad democrática en el Perú. La guerra de la emancipación impidió que entre 1823 y 1828 se celebraran elecciones. En realidad, todas las provincias y distritos del Perú eligieron sus autoridades municipales por primera vez en 1963. Fernando Belaunde Terry es, en ese sentido, el creador de la municipalidad “democrática”. Antes de entonces las municipalidades sólo se elegían en un puñado de capitales de departamento pero no en el resto de provincias y distritos del Perú donde existió siempre la municipalidad burocrática, esto es, la designada por el Poder Ejecutivo. Pero, allí donde se elegían, debe recordarse que sólo lo hicieron hasta mediados de la primera década del siglo XX. A partir de 1915 el Poder Ejecutivo quedó autorizado a designarlas, situación que se mantuvo invariable hasta 1963. Hay algo más aún. Las “elecciones” municipales no reflejaban por cierto la voluntad popular. El sistema de elección imperante (colegios electorales), la reducción del electorado por el sistema de sufragio establecido (cenitario o capacitario) y finalmente el órgano de justicia electoral (que era el Congreso) hacía que, en la práctica las elecciones municipales (cuando y donde se producían) no eran sino expresiones típicas del sistema vicioso y fraudulento establecido, baste recordar que Nicolás de Piérola (cuya popularidad era indudable) resultó derrotado en las elecciones municipales de Lima en 1910.

titucional podía nacer en una sociedad que consagró la impunidad (contra la que lucharon en históricos empeños Francisco de Paula González Vigil y José Gálvez) de los delitos contra la Constitución y la voluntad popular?

2. *Las tendencias estructurales*

El despotismo en las relaciones políticas y sociales, la concentración y la centralización del poder en todas sus manifestaciones y la incongruencia entre los textos y la realidad, conforme se ha señalado ya, actuaron a guisa de fuerzas de impulsión o de inercia que han “determinado”, de algún modo, la precariedad de nuestro régimen constitucional y han gravitado y condicionado su desarrollo.

Un régimen constitucional presupone una sociedad de hombres libres o, cuando menos, en aptitud y, sobre todo, con vocación de serlo. Ese era un presupuesto inimaginable en el Perú de la emancipación. Tampoco lo era tres décadas más tarde al producirse la manumisión de los esclavos y la supresión del tributo indígena (1854). No lo sería, en realidad, sino hasta 133 años después, es decir, en 1964, en pleno siglo XX. Hasta entonces subsistió la servidumbre indígena bajo su más ominosa expresión (el “pongueaje”). La ley 15037 le puso fin, formal y realmente, e inició el proceso de reforma agraria que transformó, en los años siguientes, la estructura de dominación social y económica que había subsistido, hasta entonces, prácticamente intocada, desde la Colonia.¹³

Una estructura social y económica como la antes descrita tenía que estar signada por el despotismo también en las relacio-

13 La Ley 15037, expedida en mayo de 1964, inició, en verdad, el proceso de reforma agraria en el Perú. Limitada en sus propósitos esenciales (por obra del APRA y la Unión Nacional Odríista con el propósito de excluir de sus alcances a los grandes intereses algodoneros y azucareros de la Costa) fue luego radicalizada por el D.L. 17716 que provocó la “colectivización” del campo y una crisis de la que aún no ha podido recuperarse el sector agrario.

nes de gobernantes y gobernados. La explotación económica, la desigualdad social, la heterogeneidad, la desarticulación, la violencia, la discriminación social abierta o encubierta y la ausencia de identidad de los grupos y de la sociedad toda no eran, por cierto, el ambiente idóneo para la consolidación de un régimen constitucional. Las tendencias estructurales tenían que ser más fuertes que la aspiración de libertad que, por lo demás, sólo alentaban, genuinamente, sectores muy reducidos de nuestra sociedad. Por otra parte, la concentración y la centralización del poder (particularmente en Lima y el área costera) tenían que negar a las regiones y al pueblo un racional acceso a la cultura, a la riqueza y, desde luego, al ejercicio del poder político. La descentralización resultaba desahuciada ya como medio de difusión espacial del poder, ya como instrumento de democratización de la sociedad. Una vez más, las estructuras conspiraban (y conspiran aún, en ese aspecto) contra todo intento de subvertir un orden irracional e inconveniente además de injusto.

La subsistencia de estructuras intocadas durante la emancipación y la vida republicana, hacía inevitable, por fin, el divorcio entre los textos constitucionales y la realidad. La dominación social y económica y la exclusión cultural de las grandes mayorías nacionales impedían el nacimiento y, desde luego, el desarrollo de un sistema constitucional. Pero, la remoción de la mayor parte de los frenos estructurales como consecuencia de las sucesivas modernizaciones que ha soportado nuestra sociedad lejos de facilitar, ha comprometido, más agudamente aún, la viabilidad del sistema constitucional aunque por diferentes razones y de distinto modo. La nueva sociedad peruana (predominantemente urbana) fruto de la industrialización, la urbanización y las migraciones tiene que enfrentar inusitados e inesperados desafíos: la crisis económica y sus secuelas inevitables (informalidad, desocupación masiva, deterioro de los niveles de ingreso, de distribución de la riqueza y de las oportunidades), la crisis institucional (ineficiencia, corrupción y debilitamiento del Estado en sus funciones básicas y en su relación con la sociedad),

crisis social por el incremento de la violencia (delictiva y terrorista) y la frustración de las expectativas de todos los sectores y grupos sociales. A todos esos ya apremiantes retos se ha sumado una circunstancia que ha agravado las tensiones. Es la convicción que, si bien la Constitución es, sólo en parte, “justiciable”, desde el punto de vista jurisdiccional, resulta, en cambio, políticamente “exigible” en su integridad. El desencanto que esa frustración provoca es inevitable. La realidad burla, por obvias razones, las ilusiones que despiertan los textos.

Pero, esa incongruencia se manifiesta también en el error en la elección de los “modelos”, o, en el diseño de algunas de nuestras instituciones. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la “forma de Estado” (no se ha logrado consolidar su carácter unitario dentro de una racional fórmula de descentralización) y también con la “forma de gobierno” (la mixtura y el exceso presidencial y parlamentario hacen absolutamente irracional y provocan, de modo inevitable, la inestabilidad del régimen político). ¿Por qué no hemos sido capaces de arbitrar las fórmulas apropiadas, cuando menos en estos dos vitales aspectos? Dos razones parecen explicar el hecho. Cada Constitución es una respuesta de circunstancia frente a los excesos del pasado inmediato (el parlamentarismo de la Constitución de 1933, se explica por el absolutismo presidencialista de Leguía, el síndrome de las experiencias de 1945-1948 y 1963-1968 inspiró la acentuación del presidencialismo en la carta de 1979). Pero, además, es consecuencia de que al Perú casi siempre le fueron impuestas la “necesidad” y también la “oportunidad” de acometer sus procesos constituyentes. Y estos, por desventura, se han desarrollado en medio de indeseables tensiones con los mandones de turno (1826, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920), en el fragor de procesos políticos turbados por enconadas pasiones (1931-33) o apremiados por la urgencia de asegurar una pacífica transición a la constitucionalidad (1979). La situación actual tiene pues indeseables precedentes y es probable que sus resultados no sean distintos.

EL GOLPE DEL 5 DE ABRIL

15

No obstante que las causas estructurales antes mencionadas entorpecieron nuestro desarrollo constitucional, ellas mismas hacían más imperioso el orden constitucional que habría provocado o acelerado las transformaciones indispensables. La historia lo demuestra. Todos los grandes saltos en nuestra evolución política están asociados a nuestros procesos democráticos: la manumisión de los esclavos y la liquidación del tributo indígena (al liberalismo y a los hermanos Gálvez y su Partido, la Unión Progresista) la organización administrativa, la preocupación por la descentralización y la educación popular (al Partido Civil y a Manuel Prado, señaladamente) la creación del Estado “en forma” y la institucionalización de la República moderna (a Nicolás de Piérola y al Partido Demócrata) la legislación social y laboral (al mismo Partido Demócrata y al fugaz gobierno de Billinghurst y al civilismo), la conquista de la libertad y de la verdad electorales, la “creación” de la municipalidad democrática, la expansión masiva de la educación y el inicio de la reforma agraria (a Fernando Belaunde Terry y a Acción Popular). El proceso vivido en los últimos 12 años no es la excepción. En el curso de él se inició y se hizo el aprendizaje de lo que será, sin duda, nuestra futura “democracia de partidos”. Ello es un indudable mérito de la Constitución de 1979 a la que tanto, y tan injustificadamente, se le ha criticado.¹⁴ Veamos.

Perpetrado el golpe del 5 de abril, la Constitución logró el primero y más extenso consenso que jamás hayan alcanzado los

¹⁴ Rospigliosi sostiene que: “El régimen democrático reinstalado en 1980, fue, valga la redundancia, más democrático que todos los anteriores gobiernos no dictatoriales que existieron en el país. El derecho de sufragio se hizo extensivo a todos los mayores de 18 años, incluyendo a los analfabetos. Y lo más importante, por primera vez en la historia republicana no hubo exclusiones de ningún tipo para postular a las elecciones”, “Izquierdas y clases populares: democracia y subversión en el Perú”, *Clases populares, crisis y democracia en América Latina, cit.*, nota 1, p. 117. No le faltaba razón. El régimen “democrático” de Manuel Prado (56-62), en sus postrimerías (1961) aprobó la Ley 13488 que declaraba fuera de la ley al partido comunista. Dicha Ley fue derogada al instalarse el primer gobierno constitucional del presidente Fernando Belaunde Terry.

partidos políticos del Perú. No sólo los que se empeñaron en su dación, también los que rehusaron suscribirla, así como quienes no participaron en su debate. Ese consenso (que no es un armisticio ni una reacción de circunstancia), trasciende, largamente, la anécdota penosa que hoy vivimos. Refleja, sin duda, una convicción colectiva y una voluntad inequívoca: la de construir la democracia dentro y con sujeción a los límites del orden constitucional. Tal definición de principios sin ningún interés electoral inmediato no tiene precedente histórico.

Ese concierto de voluntades (inexistente en 1980) se funda en el reconocimiento del carácter plural de nuestra sociedad y del derecho de cada grupo a su propia identidad, en el rechazo de cualquier propósito de exclusión o interdicción del adversario y, por ende, en la aceptación del derecho de todos los actores del proceso político a coexistir en una relación dialogante y civilizada, en la necesidad del arbitraje popular para la solución de las disensiones recíprocas mediante una franca y leal competencia por su respaldo y en la aceptación del derecho de todos a acceder a la conducción social como consecuencia de una alternabilidad librada únicamente a la voluntad soberana del pueblo.

Un consenso de tal índole presupone, en primer término, un sentimiento de solidaridad en el común empeño por construir un nuevo destino para el país y, por ende, el respeto del derecho de cada quien a proponer al pueblo su propia opción excluyendo la violencia o la confrontación antidemocrática. Significa, en segundo lugar, una ética que, inspirada en la tolerancia y el respeto recíproco, impone la aceptación, previa y necesaria, de unas reglas mínimas que todos deben respetar como base de la coexistencia recíproca. Un consenso de tal índole (en parte certificado por 10 años de experiencia en un contexto erizado de enormes conflictos y tensiones) abre, sin duda, nuevos derroteros para el desarrollo de nuestro sistema constitucional. Y ese logro, inimaginable en 1980, es fruto del ejercicio democrático de la última década bajo la carta de 1979.

3. *Los factores ideológicos: la ausencia de sentimiento constitucional*

¿Qué significaba la Constitución en el pasado y qué sentimientos suscitaba y suscita en gobernantes y gobernados? En el pasado: sólo escepticismo en quienes debían soportar un sistema de dominación discriminatorio que los condenaba a la servidumbre y franca hostilidad en quienes, por arraigados prejuicios ancestrales, no podían reconocer valor alguno a la libertad ni a la dignidad de los sectores y grupos sometidos a explotación.¹⁵ Devotos de la fuerza confiaban, irracionalmente, en la virtud tautomática de la arbitrariedad para resolver los problemas del Perú al que imaginaban, por lo demás, enfeudado a sus intereses. No son diferentes, ahora mismo, los sentimientos de ciertos grupos de presión.

La experiencia recurrente del militarismo, la impunidad de los delitos contra la Constitución, la desilusión de los siempre efímeros ensayos constitucionales, las limitaciones de los partidos y la incapacidad tradicional del Estado para resolver los problemas más apremiantes que, hoy, nos agobian (crisis económica, violencia, narcotráfico, desorden institucional) han creado un hondo escepticismo en torno del valor y eficacia de la Constitución, de la democracia y hasta del propio Estado. La violencia, la informalidad, la organización popular frente a la defección del Estado (rondas, organizaciones populares de toda índole) expresan, en diferente forma, ese profundo desencanto o desconfianza de la sociedad respecto del orden formal.

A esos fenómenos se han añadido, en los últimos años, dos ingredientes específicamente políticos. Uno es el *sui generis* “li-

15 “...Faltó al Perú, conciencia cívica, eso que Gabriel Alomar ha llamado «la virilidad civil», con la cual los ciudadanos tienen la sensualidad de sus derechos, así como el artista tiene la sensualidad de la belleza en la música, en el cuadro o en el libro, y el hombre la sensualidad de la mujer”. Basadre, Jorge, *Perú: problema y posibilidad*, 2a. ed., Lima, Banco Internacional del Perú, 1978, pp. 102 y 103.

beralismo autoritario” de franca inspiración “pinochetista” que defienden con ardor algunos diarios y que naturalmente informa la política del gobierno; otro es la resurrección del militarismo que ha ido afirmándose a medida que se ha incrementado la violencia subversiva y el narcotráfico. Al primero sólo le interesa asegurar el éxito de un programa económico que implica dramáticas restricciones a la economía popular. Al segundo, liberarse de una siempre incómoda fiscalización en su difícil y no siempre comprendida tarea de lucha antisubversiva. Ambos requieren un “orden” despótico y arbitrario que el Congreso se empeñó en sujetar a elementales reglas de derecho. Ese intento, de inobjetable racionalidad y necesidad, era y es francamente impopular. Y es que la Constitución, la ley e incluso los derechos humanos o la libertad significan relativamente poco para vastos sectores de nuestra población que, naturalmente, no ha tenido oportunidad de disfrutar de sus beneficios.

A la luz de una experiencia y de una mentalidad como las antes descritas, es indudable que, en el Perú, carecemos de lo que Loewenstein llama “sentimiento constitucional”, es decir, de una conciencia que, trascendiendo todos los antagonismos y tensiones existentes en la sociedad, integre a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio previsto en la Constitución. Es obvio. A diferencia de la Constitución americana cuya longevidad —según el mismo Loewenstein— ha contribuido a darle la fuerza simbólica y casi mística que posee, nuestras Constituciones, además de efímeras, apenas si tienen significado para nadie. Y es que en Estados Unidos, como lo ha hecho notar J. P. Mayer, los principios fundamentales establecidos en la Constitución no se discuten; se dan por supuestos. Su interpretación, en cambio, es materia de lucha acerba y violenta. La importancia específica de la Corte Suprema deriva principalmente de este hecho. Esa unidad de criterio da estabilidad a la Constitución y permite que los norteamericanos presten mayor atención al modo concreto de aplicación de los principios más que a los principios en sí.

Entre nosotros, en cambio, todo debate político y, naturalmente, toda agresión al orden democrático, desde el poder, concluye, inevitablemente postulando la revisión constitucional. Y ésta, en puridad de verdades, no resuelve disensiones en torno de principios constitucionales o de su aplicación. Es casi siempre un pretexto o una coartada. Sirve para legitimar, garantizar la impunidad o cubrir la retirada del usurpador luego del ejercicio incontrolado del poder. Tal la razón de ser de las últimas seis Constituciones que el Perú ha sido forzado a darse. Así ocurrió con Gamarra, Castilla (hasta en dos oportunidades), Mariano I. Prado, Leguía, Velasco y Morales-Bermúdez según lo prueban las Constituciones de 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y 1979. Esos son los precedentes que inspiraron a Fujimori y que alentarán a cualquiera otro que en el futuro quiebre el orden constitucional.

En tales condiciones, ¿cómo pretender el nacimiento de un sentimiento constitucional?, ¿cómo predicar o admitir la igualdad frente a una ley que unos pueden atropellar y otros deben acatar siempre? Por eso mismo, casi no interesa debatir qué contenido debe darse a la Constitución. La única valedera será aquella que todos (incluyendo desde luego los militares) respeten. Esa será la Constitución ideal hasta que logremos entender que la ley no es el arma de la autoridad para asfixiar la libertad sino el escudo de ésta frente a la arbitrariedad del poder.

4. *La concepción procesal del sistema constitucional*

Nuestras tres últimas Constituciones, tributarias del “constitucionalismo social”, son esencialmente programáticas. A diferencia de algunas antiguas (Estados Unidos) o modernas (Francia de 1958) no son meros “estatutos de poder”. Son programas de un vasto quehacer histórico. Y en ello radica, por paradójica, otra de las debilidades esenciales de nuestro régimen constitucional. Una Constitución programática, por un lado, genera, expectativas, ilusiones y demandas sociales muy concretas. Esa circunstancia provee argumentos y permite el asedio de sus aparentes

“defensores” que, en nombre de sus principios, cercan a los regímenes democráticos hasta la asfixia. Por otro, atribuye al Estado, esto es, a la autoridad, el rol protagónico que las Constituciones neutras suelen reservar a la iniciativa individual o social, es decir, a la libertad. Esas dos circunstancias han tenido entre nosotros, un efecto devastador.

La imposibilidad, la dificultad o la incapacidad de la democracia para dar vida al programa no sólo frustra la ilusión popular; menoscaba también su legitimidad. Esa defección se reputa (naturalmente por los adversarios de la democracia) como una suerte de “inconstitucionalidad por omisión”. Más aún. Sirve, casi siempre, como uno de los pretextos con que se intenta justificar, cínica y desaprensivamente, los “mesianismos” despóticos que avasallan a la libertad. Tal la conducta de los regímenes *de facto* después de 1933: todos ellos, incluyendo el nacido el 5 de abril, han intentado legitimarse en nombre y bajo las banderas del régimen constitucional que desconocían so pretexto de realizar, obviamente desde el Estado, el programa constitucional.

Así pues el carácter programático de la Constitución pone en cuestión la legitimidad del sistema y puede provocar su quiebra. En otras realidades sería apenas un problema político que el sufragio y la alternabilidad de los partidos resuelven con eficacia sin provocar conmociones ni sociales ni políticas. La solución no estriba, por cierto, en modificar lo que ya es, obviamente, un rasgo típico de nuestras Constituciones sino en comprender que el “programa” de una Constitución es una tarea hacedera en el tiempo y sujeta a las contingencias impuestas por la realidad.

III. LA VIABILIDAD DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

La democracia —ha dicho Hans Kelsen— es democracia de partidos.¹⁶ La del Perú deberá serlo, tarde o temprano y, sin

¹⁶ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, traducción por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Barcelona, Ediciones Labor, 1934, pp. 36 y 37.

duda, sobre la base de los partidos hoy existentes. No obstante sus deficiencias (que acusan las huellas de la crisis global que afecta a la sociedad peruana, además de las derivadas de su incapacidad para crear un sistema de diálogo y comunicación recíproca y con el pueblo y para definir su función de representación política o de intereses) deben cumplir esa fundamental responsabilidad. Requieren, sin duda, sintonizar, con mayor fidelidad el vertiginoso proceso de cambio que el Perú vive en los últimos tiempos y deben cumplir, desde luego, con mayor eficiencia sus funciones de intermediación y representación popular. La historia permite confiar en que podrán hacerlo siempre y cuando se les dé la oportunidad de la que hasta ahora no han disfrutado. Recordemos que los llamados partidos “tradicionales” (nacidos hace apenas 60 años como máximo) sólo han gobernado el Perú 15 años: 10 años Acción Popular y 5 el APRA que, además, coparticipó (sin ninguna capacidad de decisión) en los regímenes de Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Prado (1956-1962).

La democracia (tal como hoy la concebimos) no tiene más de 30 años de antigüedad en el mundo, según lo ha hecho notar Arend Lipjhart.¹⁷ El constitucionalismo, en cambio, es un logro ya secular en los países civilizados. Si el Perú fuera capaz de construir y mantener un régimen constitucional, es decir, un conjunto de normas que todos respeten y honren, saldría de la barbarie en que todavía vive e ingresaría al siglo XXI en aptitud de construir la democracia que fue, sin duda, la “promesa de la vida peruana” de que habló el historiador. ¿Es indispensable modificar la Constitución para ello? Desde luego que no. El problema no es jurídico sino ético: no es cuestión de normas sino de conductas. En realidad, basta solamente algo de “hombría de bien” y, naturalmente, de hombría “de la otra”, o sea, buena fe y honestidad para respetar el derecho de los demás

¹⁷ *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 51 y ss.

22 CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA Y AUTOCRACIA

bajo cualquier circunstancia y, por supuesto, coraje y resolución para defender y hacer respetar la propia dignidad, y con ella, la libertad y los derechos que le son inherentes. Ese es, precisamente, el pacto implícito en el consenso logrado por los partidos políticos como consecuencia del golpe del 5 de abril y esa la razón que nos hace alentar fe en que la arbitrariedad, la mentira y la falsificación no prevalecerán nunca contra la libertad ni siquiera en el Perú.