

#### **4) EL PLEBISCITO POSIBLE \***

El Perú tiene hoy un gobierno de facto, que controla el Estado y que quiere realizar cambios constitucionales. Para hacerlo pretende recurrir al plebiscito, un arma conocida en la historia y en el derecho comparado para tomar decisiones, reformar leyes o textos fundamentales.

Uno de los aspectos preocupantes del plebiscito convocado por el ingeniero Fujimori es que no se sabe cómo va a ser llevado a cabo. En el país, la historia de los plebiscitos es negativa. Son fácilmente manipulables. En este siglo pueden mencionarse dos ejemplos de este mal uso del mecanismo plebiscitario de consulta. Uno es el caso de Augusto B. Leguía, que convocó a un plebiscito en 1919 para reformar la Constitución. La cambió y se hizo un dictador, hasta que lo destituyó Sánchez Cerro en 1930.

El otro caso es el del general Oscar R. Benavides, cuando en 1939, hizo un plebiscito para modificar la Constitución. Esto no estaba previsto en la Carta Fundamental de ese entonces. La reforma rigió solamente seis años, hasta 1945, cuando el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero la derogó por inconstitucional. Esto significa, pues, que las dos experiencias plebiscitarias más importantes en este siglo, han tenido resultados negativos.

Otra dificultad que se plantea es la forma de la consulta ¿Cómo pueden responder con un «sí» o con un «no» los diez millones de votantes a cuestiones que son estrictamente de carácter técnico-jurídico? Este obstáculo plantea otro problema de fondo: la permanencia de una consulta plebiscitaria. Si el plebiscito del 5 de julio se hace para legitimar un acto de facto, la interrogante es qué permanencia van a tener sus resultados,

---

\* Publicado en la revista **SI**, núm. 270 de 27 de abril de 1992.

cuánto tiempo van a tener vigencia las reformas plebiscitarias que se aprueben.

El objeto de una reforma constitucional es la elaboración de normas que tengan futuro y permanencia, evitando reincidir en modificaciones constitucionales, tan precarias como las que se produjeron durante el gobierno del general Benavides.

La salida que encontró el general Francisco Morales Bermúdez fue distinta. Cuando sintió que era hora de irse no convocó a un plebiscito, sino a una asamblea constituyente. Esta salida permitió comprometer a las fuerzas políticas y sentar las bases para el reinicio de la democracia en 1980.

Lo importante de las normas, de las instituciones y de los cambios, no es que se hagan, sino que permanezcan.

Otra experiencia poco edificante fue la de Juan Domingo Perón, que elaboró en Argentina, contra viento y marea, una constitución en 1949, y en 1955, sólo seis años después, fue derogada luego de su derrocamiento, y restablecida la Carta Magna anterior.

Ahora bien, si el plebiscito del 5 de julio presenta una batería de preguntas jurídico-técnicas, que el pueblo no conoce, puede tener un claro sello manipulador. En este caso, se debería asegurar, por lo menos, que las reformas sean hechas por una comisión inobjetable, políticamente neutral, y que se convierta en la gran conciliadora de las fuerzas políticas. Dentro de esta alternativa, el plebiscito podría tener ciertos visos de democracia, de permanencia y seriedad. Si no fuera así, le veo poco futuro a esa consulta.

En la situación en que se encuentra el país, podría ser más adecuado, siempre que el diálogo esté abierto, convocar a una pequeña asamblea constituyente que sesione dos o tres meses, tomando como base un trabajo previo efectuado por una comisión ad hoc. Esta comisión tendría que ser inobjetable, y podría estar integrada por el Colegio de Abogados, la Iglesia u otros sectores representativos. De tal forma que la propuesta de esta comisión se presente a la Asamblea, y el Perú regrese a la constitucionalidad lo más pronto posible.

Esta sería, por otra parte, la forma de comprometer a las fuerzas políticas y sociales en este nuevo proyecto constitucional. Y, se quiera o no, la representación de las fuerzas políticas pasa a través de los partidos. Eso es incuestionable. La tesis del no-partido ha demostrado ya su inviabilidad

y ha fracasado en el Perú. La necesidad, por eso, de un diálogo, es imprescindible, como también lo es la voluntad de ofrecer concesiones por las partes en conflicto.

En la lógica del cronograma, resulta absurdo que se pretenda constituir una comisión para elaborar las reformas constitucionales, después de realizado el plebiscito, porque no pasaría de ser una comisión redactora. No creo que ninguna persona sería en el Perú se prestaría a formar parte de una comisión de redacción. Es evidente que los hechos tendrían que ser al revés. Una comisión -tal como he señalado líneas arriba- debería elaborar la propuesta para ser discutida posteriormente por una asamblea constituyente.

La comisión, tal como se plantea en el cronograma actual, al tener un mandato dado por el plebiscito del cinco de julio (en caso de realizarse) podría estar formada simplemente por funcionarios de un ministerio. ¿Para qué llamar, entonces, a juristas o especialistas en estos asuntos?

De Gaulle en Francia tomó, con corrección, un camino distinto al que quiere aplicarse aquí. En 1958 Francia vivía una profunda crisis institucional, con un parlamento sumamente dividido. Y nombró una comisión de juristas de alto nivel, tratando de recoger el sentimiento mayoritario de los partidos. Esta comisión, sobre la base de orientaciones muy generales, elaboró el documento constitucional, que fue posteriormente ratificado a través de un plebiscito. Hoy la Constitución francesa tiene más de 30 años de plena vigencia.

Otro ejemplo positivo fue el de España. El rey Juan Carlos I convocó a las Cortes Generales y les presentó un proyecto que fue debatido luego de manera democrática y plural, fruto del cual fue el texto constitucional. Posteriormente fue sometido a plebiscito y conquistó la aceptación de la mayoría del pueblo español y esa constitución tiene cerca de quince años. Este procedimiento permitió lograr un gran consenso y hacer una norma que tiene permanencia.

Por principio, no se puede desechar el mecanismo plebiscitario, dado que, como arma jurídica, es un mecanismo que existe desde la antigüedad. Y es bueno que exista. Incluso podría incorporarse a la Constitución peruana, como de hecho lo está en otras constituciones. Eso permitiría normar constitucionalmente su utilización y evitar cualquier uso arbitrario o manipulador.

En cuanto a nuestra Constitución, pienso que es moderna, y si son necesarias algunas correcciones, éstas serían reformas muy pequeñas.

Deben ser pequeños ajustes entre el poder Ejecutivo y Legislativo, o para reestructurar la parte que aborda el Tribunal de Garantías Constitucionales, que tiene una función muy importante y que funciona bien en toda Europa.

No deben confundirse personas con instituciones. ¿Por qué eliminar el TGC? Se trata de un asunto de selección de personal, más que de consideraciones de tipo institucional. Hoy funciona además en diversos países de América Latina, como Chile, Colombia, Guatemala. Una cosa semejante sucede en el Parlamento: si algunos parlamentarios trabajan mal, no tiene por qué cerrarse el Parlamento.

Finalmente, en relación con la necesidad de reformar la Constitución de 1979, bastaría con modificar 30 ó 40 artículos para que resulte plenamente actualizada. Y se habrían salvado los impasses que existen. Es un grave error, alentar reformas constitucionales si no están sólidamente sustentadas. Es imprescindible insistir en la necesidad de que el texto constitucional tenga el máximo de solidez, para que adquiera la fuerza de una ley fundamental.