

I.- ¿Consenso o imposición? (Domingo García Belaunde)

1. ¿Derogación o reforma de la Constitución?	9
2. Se inició el debate	27
3. Cuando y por qué cambiar la Constitución	31
4. El fantasma de Leguía	35
5. No saben, sí opinan	39
6. Tecnicismos constitucionales	43
7. A escondidas	47
8. Supuestos de la independencia judicial	49
9. Participación popular en la administración de justicia	53
10. El Tribunal de Garantías pulverizado	59
11. El Tribunal de Garantías rescatado	63
12. En materia democrática cada país debe decir lo suyo	67
13. Un Proyecto inconcluso	71
14. Legitimidad del CCD	75
15. Cuatro meses no es nada	79
16. Labor del CCD ha sido mediocre	83
17. Vino viejo en odres nuevos	87
18. Reelección: aquí y ahora	91
19. Reelección ha tenido funestas consecuencias en América Latina	93
20. La descentralización centralista	97

I.- ¿Consenso o imposición?

Domingo García Belaunde

1. DEROGACION O REFORMA DE LA CONSTITUCION (*)

¿Se debería reformar totalmente la Constitución o simplemente reformarla?

Si es un Congreso Constituyente, teóricamente lo puede todo, puede modificar la Constitución parcialmente o puede hacer una nueva. ¿Por qué? Porque hay un mandato popular que le da esas atribuciones. El Congreso Constituyente es un poder fáctico; o sea, se ha convocado a la ciudadanía, ésta ha acudido a las urnas y ha dado su respaldo con un voto calificado para que puede hacer teóricamente las dos cosas. Lo segundo es, ¿qué es lo que se debe hacer? Desde el punto de vista material, la experiencia demuestra que las constituciones no cambian nada. Al contrario, a veces las pueden empeorar. Las constituciones son simplemente marcos de referencia para hacer cosas. En consecuencia, desde el punto de vista material, no va a cambiar nada en el Perú porque se haga una nueva Constitución, y esto por más que digan lo que digan los políticos actuales. Desde el punto de vista formal, la Constitución del año 79 se justifica frente a la del 33, porque es mucho más moderna y en ese sentido es claro que la del 79 es mucho más avanzada,

(*) "Cuadernos Constitucionales", núm. 1, diciembre de 1992. Entrevista a cargo de Carlos Mesía y José Ferreira.

mucho más completa que la del 33. Sin embargo, hoy día no hay ninguna Constitución que pueda hacerse mucho más moderna -en lo sustancial- que la del 79. ¿Por qué? Porque el Derecho Constitucional Comparado no ha avanzado en los últimos treinta años en forma significativa. En consecuencia, no hay mayores cosas que aportar, o sea, no hay nada radicalmente novedoso que aportar, porque el Derecho Constitucional se transforma después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces, cuando llega el constituyente el año 78 se da cuenta que todo lo anterior al año 45 ya era viejo desde el punto de vista formal y hace algo muy nuevo. Las últimas constituciones de América Latina, la colombiana, la brasileña, la paraguaya del 92 son iguales que la peruana, parecidas, o inferiores, porque más lejos no pueden ir, no se ha inventado más. En consecuencia, en el peor de los casos se hará un remedo de la Carta del 79 o una mala copia, o una inferior, pero mejor, en lo sustancial, es muy difícil.

En todo caso es perfectible

Por supuesto que es perfectible, ya lo creo que sí. Yo mencionaría dos puntos: es perfectible el asunto del nombramiento de los Magistrados, que es un tema muy importante. El Consejo Nacional de la Magistratura hay que replantearlo. Y dos: hay que definir el problema de las regiones. Esto el constituyente no lo definió; aquí hubo una omisión. Hubo miedo de tomar una decisión y no se tomó. Entonces hay unos cuantos artículos que no dicen nada. Lo que hay que hacer en el primer caso, es precisar el problema de los nombramientos judiciales con independencia de los políticos, que fue una cosa que debió haber resuelto el Constituyente del año 78. Los constituyentes eran conscientes que se debió resolver eso, pero no lo hicieron. Ahora hay que hacerlo porque hemos visto que no funciona aquel sistema. Y por cierto se pueden hacer algunos ajustes en otros tantos artículos.

La Constitución del año 79 estableció lo que se conoce como los derechos de la segunda generación, es decir, reconoció el derecho al trabajo, la estabilidad laboral, etc., la

sindicalización, el derecho a la vivienda, etc. Pero con el progreso y con el derrumbe de los gobiernos socialistas estamos viviendo una ola de neoliberalismo que quiere empequeñecer el Estado. Existe, al parecer, el peligro que muchos de esos derechos sociales puedan ser eliminados de la Constitución. ¿Cree usted que esto es factible? Es decir, tener una Constitución lo más abstracta posible, dejándose para las leyes de segundo nivel la mayoría de estos temas.

Hay varias cosas que aclarar. En primer lugar, que los derechos de la segunda generación, incluso los de la tercera, dependen del Estado. Nadie puede exigir una vivienda digna, nadie puede exigir un salario justo, eso depende del Estado y del sistema económico-social en que se vive. Si bien los derechos de la primera generación son automáticos, los de la segunda y la tercera requieren de otro tipo de condicionantes que no están al alcance de los particulares. Pienso que la corriente liberal que hoy día está agitando mucho al continente latinoamericano, en el fondo, en algún momento se va a estabilizar y se va a alejar de los extremos. Rescatar la iniciativa privada, el mercado, etc. es muy importante, pero eso no significa que el Estado no tenga cierta misión básica. Creo que estamos viviendo extremos, no podemos minimizar al Estado ni hacerlo desaparecer. Porque entonces nos acercaremos a los marxismos extremos que pedían hacer desaparecer al Estado. Pero la verdad está en el medio. Hay que hacer un Estado pequeño pero eficiente. Además los derechos sociales se realizan poco a poco, en el tiempo.

Un cierto sector de la ciudadanía está sugiriendo la necesidad de instaurar en nuestro régimen político la figura de un primer ministro bajo una forma de gobierno parlamentarista ¿Comparte usted esta idea?

He escuchado mencionar eso a mucha gente. Me parece que no han entendido lo que es el sistema parlamentario. Hay una cierta tendencia, en algunos países, en buscar elementos parlamentarios para contrarrestar la autoridad del presidente o

los excesos del Poder Ejecutivo. Creo que eso es bueno, pero de ahí a ir a un sistema parlamentario, creo que es demasiado y no va a funcionar. Aún más, las veces que hemos intentado tener un sistema parlamentario, éste ha fracasado. En América Latina el parlamentarismo no ha funcionado y las fórmulas intermedias tampoco. Entonces, frente a la realidad hay que ir con cautela. No podemos forzar los hechos. ¿Hay que controlar al Presidente? Si. Pero no a tal extremo de dar demasiada fuerza al Parlamento, que sabemos perfectamente que en América Latina no puede gobernar.

Pero ¿qué hacer si los mecanismos instaurados por la Constitución no son suficientes para ejercer un verdadero control, o si los depositarios del poder son reacios a la fiscalización?

Es que la democracia es un mínimo de consenso y entendimiento. El presidente se tiene que dejar controlar en la medida que haya mecanismos constitucionales. El éxito de una Constitución es que exista gente que la respete, y que crea en ella. Si la gente no la respeta, por más que la grabemos en oro, la van a violar.

¿Usted cree que el sistema unicameral es conveniente para el Perú?

Es una buena pregunta. Durante mucho tiempo he estado tentado a favor del sistema unicameral, porque es más racional. El problema es que los sistemas unicamerales necesitan controles y contrapesos. Entonces, la segunda cámara es un contrapeso ideal. Ahora, una de dos: o se hace un sistema de dos cámaras, o simplemente se mantiene una cámara con contrapesos. Por ejemplo: veto reforzado del Presidente, capacidad de vencer el veto con una mayoría muy calificada y además que la aprobación de las leyes sea objeto de más de una lectura. El problema de la cámara única es doble: uno, la prepotencia, pues una cámara siempre se desborda; y dos, el apresuramiento. Entonces, si vamos a disminuir las funciones legislativas pero vamos a darle

poderes para otras cosas, qué cosa es mejor: ¿el atolondramiento o la morosidad? Dos cámaras son más lentas, pero quizás más sosegadas. Con una cámara somos más rápidos, pero quizás más precipitados. Entonces en las actuales circunstancias, yo me inclinaría por mantener una segunda cámara de control quizás muy reducida y con menos poderes. Y en su defecto, una sola cámara que es más racional, pero con más miembros. Me parece muy poco ochenta. Por ejemplo, en Inglaterra la Cámara de los Comunes tiene 650 miembros; en Francia, el Parlamento tiene más de 800 miembros; más lo son en Alemania. Se nos ha hecho un mayor número. El número obedece a la representación, cada uno debe sentirse representado en la Cámara. Yo me inclinaría por un mayor número. Creo que se ha hecho una falsa idea de que con poca gente va a mejorar su funcionamiento.

Usted plantea un bicameralismo imperfecto.

O un bicameralismo muy imperfecto. O un unicameralismo más numeroso y con más controles.

Hace poco usted expresó que la opinión pública en el Perú había progresado. Villarán sostuvo que el unicameralismo en el Perú era contraproducente porque aquí no existía una opinión pública que pudiese servir de contrapeso a los excesos de una sola cámara. ¿Cree usted que la opinión pública peruana se encuentra ya lo suficientemente madura como para jugar ese tipo de control, diríamos vertical, sobre un congreso conformado unicameralmente?

Pienso que si bien hemos progresado, en el sentido que no hay monolitismo en la opinión pública, todavía nos falta mucho. Es cierto que en los últimos treinta años hay más partidos, más voceros, más periódicos, más criterios, más personalidades, sin embargo todavía somos un país políticamente subdesarrollado. Lo demuestra el hecho de un país que aplaude un golpe de Estado sin ninguna justificación de fondo. Eso demuestra que nuestra población no pasa de los

niveles de subsistencia, que piensa que por que le dicen que los magistrados son chacales y los parlamentarios son ociosos, entonces hay que botarlos y se acabó, y todo el mundo ríe y aplaude. Entonces hemos avanzado, pero no hemos llegado a mejores niveles. En ese sentido el unicameralismo, que necesitaría control de la opinión pública, podría no funcionar. Eso atenta lamentablemente contra el unicameralismo.

¿Y el tema de la Reserva Legal para el Congreso?

Ese es un planteamiento que me parece interesante. Deslindar las competencias del Parlamento y las competencias del Ejecutivo. Pero no es lo único que va a solucionar el problema. Hay problemas de fondo, la segunda vuelta creo que debe ser eliminada. Creo que no ha traído buenos resultados. Recordemos que el gran argumento para implantar la segunda vuelta era impedir el golpe de Estado. Esto fue dicho en la Comisión Principal de Constitución en 1979. Esta hipótesis ha resultado ser falsa.

Cambiando de tema, ¿cree usted que debe mantenerse el Tribunal de Garantías Constitucionales?

Si bien es cierto que tengo algunas vacilaciones respecto del Parlamento, sus funciones y su estructura, en el Tribunal si soy clarísimo y pienso que debe mantenerse. Soy un convencido del Tribunal, por dos razones. En primer lugar, porque en otras partes funciona y funciona bien. Y dos, porque darle esas funciones a la Corte Suprema, que siempre fue un organismo conservador y poco audaz, sería en mi opinión un retroceso. Creo que al Tribunal hay que replantearlo, reformular su capacidad de funcionamiento, y relanzarlo. Pero no debe desaparecer.

¿Cree usted que el problema del Tribunal, por lo menos en gran parte, se debe al modo de reclutamiento de sus Magistrados?

En parte sí. Lamentablemente los constituyentes de 1978

En parte sí. Lamentablemente los constituyentes de 1978 tuvieron la idea trasnochada de que todo nombramiento debía tener relación con el pueblo, directa o indirectamente. En consecuencia, los magistrados supremos eran propuestos por el Consejo de la Magistratura, pero eran elegidos por el Poder Ejecutivo que era elegido por el pueblo, y los vocales supremos eran adicionalmente ratificados por el Senado. Pero el constituyente puede perfectamente decidir que un órgano como el Consejo no tenga ninguna relación con el voto popular y eso no lo hace menos democrático. Entonces lo que hay que hacer es que los Magistrados del Tribunal de Garantías, que hay que llamarlo en el futuro Tribunal o Corte Constitucional, sean elegidos por un órgano que a su vez esté compuesto de manera tal que nadie pueda manejarlo. Porque lo que pasó es politizó el Tribunal y se vino abajo.

2. SE INICIÓ EL DEBATE (*)

Después de arduas discusiones en torno al reglamento del Congreso Constituyente (preferimos eliminar el mote de "democrático" por ser innecesario y hasta engañoso), se ha iniciado el debate sobre el proyecto de una nueva Constitución.

Aquí, por lo pronto, surge el primer problema, y es si, realmente, el Perú necesita una Constitución nueva o no. Los que sostienen que el Perú sí la necesita, alegan que en los últimos doce años muchas cosas han cambiado; existen nuevas realidades y, en consecuencia, todo eso tiene que ser recogido en la nueva Carta para estar al día. Con tal lógica, una nueva Constitución es necesaria, que recoja, aquí y ahora, todo lo nuevo. Y, con esa misma lógica, de aquí a diez años habrá que hacer otra Constitución; y en 20, otra; y en 30, otra; y así sucesivamente. Con lo cual el sentido de lo que es una Constitución se habrá perdido por completo.

En efecto, los ardorosos defensores de esta tesis parece que han perdido la brújula por completo, ya que una Constitución no es una ley ni tampoco un reglamento; es mucho más que eso. Por lo mismo, es que cambia muy poco o debe cambiar

(*) "Expreso", 29 de enero de 1993

muy poco. Las constituciones reflejan tan sólo los grandes principios y los grandes mecanismos de poder que, en realidad, sufren pocas modificaciones en el curso de los años.

Analicemos algunos casos concretos, para ver cómo esa tesis del cambio se derrumba. España aprobó su Constitución en 1978, y hasta ahora sigue vigente. Muchas cosas han pasado en Europa desde 1978 y, sin embargo, nadie ha pensado en cambiar la Constitución. La Carta francesa es de 1958 y todavía sigue vigente; la italiana es de 1947 y está aún vigente; la austriaca es de 1920. Por lo tanto, decir que porque han cambiado muchas cosas hay que cambiar la Constitución, es realmente no saber lo que es una Constitución y desconocer cuál es su sentido. No mencionamos el caso de Estados Unidos, con su Constitución de 1787, porque es demasiado conocida y no queremos exagerar la nota.

Agreguemos algo más: el Derecho Constitucional no cambia como cambian otras ramas, como la Laboral o la Tributaria.

El Derecho tiene cierta estabilidad y períodos de larga duración. En lo concerniente al Derecho Constitucional, los grandes cambios que hasta ahora tienen vigencia asoman tímidamente en la década del 20, pero se concretan en el período 1945 - 1950. Desde entonces, nada nuevo ha sido dicho en materia constitucional, salvo en asuntos de poca monta o en matices de alguna institución o idea. Por lo tanto, por más esfuerzos que hagan nuestros constituyentes, no harán nada mejor de lo que ya existe. Aun más, existe la sospecha de que harán algo peor.

Por tanto, es claro que una nueva Constitución no va a mejorar nada de lo que pase actualmente, como - por lo demás - lo demuestra nuestra historia. En efecto, si repasamos rápidamente nuestro pasado republicano, llegaremos a la conclusión de que nuestras once constituciones nunca han sido decisivas

para nada. En el mejor de los casos, han ayudado a mejorar un estado de cosas o han facilitado un cambio o un cauce político; pero, en sí mismas, no mejoraron nada. Lo que mejora las cosas son las conductas políticas, las circunstancias históricas, sociales y económicas. La Constitución es tan sólo un marco normativo necesario, pero no suficiente.

Sin embargo, si escuchamos a los voceros del oficialismo, parecería que con la Constitución todo va a cambiar, y para mejor. Con lo cual demuestran que siguen anclados en el más puro tradicionalismo. Por cierto, lo anterior en ningún momento niega la posibilidad de que sean necesarios los cambios. Aun más, en constituciones tan detallistas y reglamentarias como la nuestra, afinamientos y precisiones siempre son necesarios. Eso sucede en todas partes del mundo. Evidentemente, hay que afinar aspectos relacionados con el Poder Judicial, con la misma estructura del Poder Legislativo y el defectuoso e imperfecto modelo regional. Además, eliminar una serie de cláusulas de tipo económico - social; o, en todo caso, dejarlas en meros enunciados, a fin de que la ley los desarrolle. Pero, salvo estos ajustes, no hay nada más.

Finalmente - y esto es muy importante -, no caigamos en la tentación reglamentarista, que consiste en querer meter de todo en la Constitución, casi como en botica. Esto no soluciona nada. Más bien, lo entorpece.

Pero a estos puntos dedicaremos otros artículos.

3. CUANDO Y POR QUÉ CAMBIAR UNA CONSTITUCION (*)

En un artículo anterior, mencionaba algunos de los enfoques esgrimidos por diversos sectores -vinculados al oficialismo- que abogan por la dación de una nueva Constitución. Expresaba entonces cuál era, en mi criterio, su aspecto débil. Veamos, ahora, el resto del argumento: cuándo, realmente, es procedente cambiar una Constitución y que lo justifica. Quizá, nada mejor que ejemplificarlo con un caso nuestro, el de la Carta de 1933.

Como se recordará, en 1977, cuando Morales Bermúdez anunció la convocatoria a una Asamblea Constituyente, hubo muchos que discutieron ese llamado y, aún más, sostuvieron -con variada fortuna- que perfectamente podía mantenerse el país con la Constitución de 1933, introduciéndole -por cierto- algunas reformas.

Este argumento, si bien es importante, no llega a ser definitivo, y cualquiera que lea hoy la Constitución de 1933 y la compare con la del 79, podrá darse cuenta de la diferencia que existe entre ambas.

(*) "Expreso", 6 de febrero de 1993.

En primer lugar, los contextos históricos. La Constitución de 1933 fue elaborada al inicio de los años 30 y era tributaria del pensamiento político de la década anterior; la realidad del Perú, a partir de los 60, era muy distinta. A nivel de doctrina y realidad comparada, el constitucionalismo había avanzado mucho y era indudable que nuevas constituciones y principios podían ser incorporados.

Tan sólo en materia de derechos humanos existe un abismo entre las constituciones de 1933 y 1979. Entre ambas está nada menos que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la americana del mismo año y los Pactos de Naciones Unidas de 1966, entre otros muchos. Existía, pues, un abismo entre el contexto, los contenidos y la nomenclatura jurídica de ambos textos.

Por cierto, se podía adaptar perfectamente la Carta de 1933 a los tiempos modernos, pero ello hubiere requerido demasiado esfuerzo (si bien no era un inconveniente decisivo, podía ser una importante traba). En fin, lo cierto es que, salvando diversos enfoques teóricos, la Carta de 1979 se justifica, por lo menos a posteriori, es decir, hoy en día. Ello nada tiene que ver con su aplicación o tropiezos, pues es harina de otro costal.

Esta es nuestra experiencia. Lo que podemos extraer de ella es que, en realidad, en pueblos con tradición como la nuestra, los cambios constitucionales sólo se justifican en coyunturas muy graves o por hechos excepcionales.

Veamos algunos casos: Italia se unificó en 1860, pero siguió rigiéndose por el Estatuto Albertino de 1848. Cuando el Duce llegó al poder, en 1922, no lo tocó: lo que hizo -más bien- fue darle la vuelta, para permitir que, extramuros, Mussolini tuviese las manos libres.

En Alemania, una Constitución social demócrata como la de 1919 fue la que hundió su democracia, al ser abusivamente empleada por Hitler desde que llegó al poder, en 1933. Al

terminar la guerra, no se dictó otra Constitución, pues Alemania estaba dividida, y sólo se sancionó, en 1949, la Ley Fundamental de Bonn, a la espera de la ansiada reunificación. Dicho sea de paso, Italia se dio una nueva Constitución, pero sólo en 1947, porque cayó la monarquía y se proclamó la república.

En Francia sucedió algo parecido. La Constitución vigente de 1958 se sancionó con la Quinta República, a instancia de De Gaulle; antes, estuvo vigente la de 1946, que cubrió el caótico régimen de la Cuarta República, y la Constitución de 1875 (en realidad, leyes dispersas), que fue el sostén de la Tercera República.

Bélgica, al crearse como Estado en 1830, se dio la Constitución de 1831, que todavía no han pensado en cambiar. Japón, humillado y derrotado en la Segunda Guerra Mundial, sancionó su Constitución de 1947, todavía vigente. Ahora es una potencia mundial, pero no ha cambiado su texto fundamental. Y así, sucesivamente.

De lo sumariamente expuesto, se desprende que, en realidad, las constituciones -en nuestra línea de tradición, que no es la sajona- tienden, por lo general, a durar y cambian tan sólo cuando grandes sucesos así lo justifican. Esto, por cierto, demuestra seriedad y madurez. Un pueblo laborioso, sensato y culto, no compara su Constitución a un producto descartable que adquiere en el supermercado.

Más bien, en los pueblos del Tercer Mundo es donde existe un verdadero carnaval constitucional. Aquí se cambia de Constitución por quítame estas pajas. No todos los países son así, por cierto, pero éste es el ejemplo que cunde. Algo de esto ha llegado a estas tierras tórridas de América Latina y algo de eso hemos heredado, sin duda.

Analicemos -ahora- las cosas, tanto lo sucedido desde 1979 como las nuevas experiencias normativas. Hemos ya

adelantado que, a nivel técnico-normativo, no hay nada nuevo en el horizonte; aún más, no avanzaremos nada. Pero, a nivel ideológico y de realidades socioeconómicas, es evidente que las cosas han cambiado. Ya no se piensa que el Estado da todo y que de él todo se espera.

Igualmente, se precisa introducir algunos mecanismos de participación popular que, si bien fueron debatidos en 1978, no se aceptaron; y afinar las ideas o instituciones que la propia experiencia aconseje. Pero ello es todo. De un total de 307 artículos, bien podríamos eliminar o modificar unos 50 más o menos. No existe ningún hecho, ni en la realidad jurídica ni en la socioeconómica, que justifique algo más. Aceptemos -en consecuencia- ésto; porque en política el apegarse a la realidad es la primera lección que debemos seguir.

4. EL FANTASMA DE LEGUÍA (*)

Uno de los serios problemas que ha resuelto la democracia es - sin lugar a dudas - el del ejercicio del poder. Por eso, una de las condiciones que se ha impuesto la democracia representativa (lamentablemente no hay otra, ni tampoco han sido reemplazada por algo mejor) es la limitación en el desempeño del cargo.

Exagerando la nota y refiriéndose a las democracias europeas, Maurice Duverger ha dicho que están regidas por monarcas republicanos; esto es, por presidentes que son tan poderosos como los antiguos monarcas, pero que tienen dos cosas que éstos no tenían: controles por terceros y, sobre todo, límite en el tiempo. Esta problemática ha pasado, por cierto, a nuestros pueblos. La esencia de una democracia siempre reside en la existencia de límites; por eso, siempre tiene un periodo fijo de gobierno que varía según los pueblos y las tradiciones. Pero en toda democracia siempre hay límites; no puede ser de otra manera.

Esto - por cierto- está unido a la posible prolongación en el cargo, siempre y cuando los gobernados así lo permitan. Se

(*)" Expreso", 13 de febrero de 1993

trata, como se ve, del problema de la reelección. Ello sucede en los países europeos y también en Estados Unidos. Pero, naturalmente, los contextos son otros.

En primer lugar, el elector medio es más culto; aquí, por el contrario, el elector promedio es inculto. El elector medio, en esos países, sabe lo que es una democracia y cuáles son sus valores; aquí, por el contrario, el elector promedio no tiene una idea de esas cosas, nadie se las enseñó y tampoco le interesan.

Finalmente, en esos países, sobre todo en Estados Unidos, la distribución territorial del poder es tan grande que un presidente en campaña no modifica nada ni en nada influye. Por el contrario, en nuestros países, de tradición personalista y caudillista (véanse las novelas de Asturias, García Márquez, etc.), el Señor Presidente lo es todo y los demás son nada. El Señor Presidente, es en la práctica, señor de vidas y haciendas, con las limitaciones que todos conocemos. Por eso mismo, para protegernos contra esa eventualidad, es que en América Latina y, sobre todo, en el Perú (en forma clara, hace 150 años), se han puesto serias cortapisas a la reelección presidencial inmediata.

Como se sabe, de las primeras constituciones peruanas, sólo la de 1828 permitió la reelección inmediata, siguiendo el modelo constitucional norteamericano. Sin embargo, este período estuvo marcado, fundamentalmente, por las ambiciones desmedidas de generales y caudillos, que vieron en la Presidencia de la República el último escalafón de su carrera militar.

Por eso es que, desde mediados del siglo pasado, nuestras constituciones, vista la experiencia de los primeros años (rivalidades enconadas entre Gamarra y Santa Cruz) optaron en forma reiterada por no permitir la reelección inmediata. No obstante, como ha sido observado por más de un estudioso, toda la política peruana del siglo XIX gira, a la larga, sobre los mismos nombres, que tienden a repetirse uno detrás de otro.

La República Aristocrática, que termina en 1919, es - por el contrario - ejemplar. Pero fue ahí cuando apareció Leguía,

que iba a superar todo lo que se había hecho antes, hasta exacerbarlo. Leguía había sido presidente en 1908 - 1912; luego fue golpista en 1919 y proclamó la Patria Nueva, ayudado por grandes personalidades de la época. Fue adulado por todos: el embajador norteamericano lo llamó el "Gigante del Pacífico" y sus áulicos pidieron para él el Nobel de la Paz. Hizo una Constitución a su medida y, luego, la modificó, reeligiéndose en 1924 y en 1929, debiendo haber terminado su mandato en 1934. Un oscuro comandante piurano se levantó, en 1930, en Arequipa, y puso fin a sus sueños.

La Carta de 1933, curada de espanto, no sólo prohibió - nuevamente - la reelección inmediata, sino que, además, sancionó severamente a todos aquellos que osaran proponerla. Una verdadera espada de Damocles para toda intentona. Sin embargo, el poder se desorbita cuando no hay convicciones democráticas profundas. Benavides intentó la reelección en 1939 (ya la había logrado en 1936 mediante una sagaz prórroga de mandato) pero desistió; Odría intentó quedarse en 1956, pero un golpe de timón - lease, de cadera - lo inhabilitó y salió del Perú en camilla.

Nuevamente la intentó, discretamente, Alan García; y ahora la intenta, si no Fujimori, sus allegados. Han vuelto a rondar apetitos de poder propios de estos regímenes.

Ahora parece claro que, más que la nueva Constitución, interesa la reelección presidencial, condenada por nuestra historia al fracaso. Sigue, pues, rondando el fantasma de Leguía, a quien no se recuerda en Lima por nada: ni una placa, ni una plaza, ni un monumento... Por algo será.

5. NO SABEN, SÍ OPINAN (*)

El mundo de las trajinadas encuestas ha introducido en nuestro vocabulario la categoría - por así decirlo - de gente que "no sabe, no opina"; es decir, personas que, al ser entrevistadas, no tienen una opinión clara sobre lo que es materia de la encuesta y que, en consecuencia, prefieren omitir su opinión.

Se trata de un enfoque interesante que tiene su razón de ser y que, por cierto, siempre encierra un gran margen de duda. Sin embargo, esta sensatez que se observa en el caso mencionado, no ocurre en el mundo constitucional que, como se sabe, constituye una disciplina como cualquier otra; como el cine, la medicina o la repostería (nadie se mete a la cocina si no tiene rudimentos del arte culinario). Hoy, en el mundo constitucional, muchos se han puesto a opinar de todo, en forma alegre y despreocupada.

Ahora bien, la disciplina constitucional no es una ciencia oculta ni está sólo al alcance de unos cuantos iniciados. Todo lo que sobre ella se sabe está en los libros. Quien quiera enterarse seriamente de qué es lo que pasa o cuáles son las nociones en juego, tan sólo tiene que tomarse la molestia de leer

(*) "Expreso", 21 de febrero de 1993

o consultar un tema, sobre lo cual existe bastante escrito y publicado. He aquí, pues, un primer punto sobre el que hay que llamar la atención. Por cierto, si existe buen ánimo y sano interés de participar en este debate, es indudable que, los que así lo sientan, sabrán perfectamente a qué atenerse.

Sin embargo, esto no es lo único. En segundo lugar está la consideración de la oportunidad y la pertinencia. En materia constitucional, es muy importante tener, además de los conocimientos señalados, dos consideraciones: una de orden práctico -o si se quiere, sociológico- y otra de orden histórico. En cuanto a lo primero, es evidente que la sanción de una norma o instituto constitucional obedece a una opción política que debe estar en relación con nuestro medio. La política no es la aplicación de un ideal, sino la adaptación de ese ideal o valor a la realidad de todos los días.

En otras palabras, hay que tener presente que la política - y, más aún, la política constitucional- es, sobre todo, sensata aplicación a la realidad que tenemos al frente. No sólo es necesario que la idea sea buena, sino que tenga visos de funcionar; que, dentro de la relatividad de nuestro medio, tenga altas probabilidades de ponerse en práctica y marchar por donde se ha previsto.

En cuanto al segundo punto, es necesario un aspecto histórico; hay que tener presente lo que pasó, no porque seamos historicistas, sino porque la historia nos enseña, muchas veces, lo que no debemos hacer o, por el contrario, qué es lo que podemos hacer. Si juntamos la información con el sentido de la realidad y el conocimiento de la historia, es más que probable que nuestras propuestas tengan alguna posibilidad de ser aplicadas y, sobre todo, de ser exitosas.

Por último, es menester tener un verdadero sentido de humildad cuando se trata de cambiar las normas jurídicas, sean éstas simples leyes o normas constitucionales del más alto

rango. En efecto, lo primero que debemos considerar es que toda ley humana - sea ley, constitución o decreto - es, si se quiere, una agresión al mundo social. Las leyes de la naturaleza, aquellas que establecen la caída de los cuerpos, por ejemplo, se cumplen normalmente sin mayores estridencias y sin posibilidad de ser violadas. Las leyes humanas, por el contrario, son verdaderas invasiones en el mundo de las conductas; en consecuencia, hay que tener mucho cuidado en ver cómo se aplican y, sobre todo, qué es lo que aprobamos y lo que pretendemos aplicar.

Si la ley no está adecuada al medio, si ella no responde a una necesidad social y, sobre todo, si no tiene cierta aceptación, lo más probable es que funcione mal o no funcione. Y esto lo sabemos. Existen miles de leyes y reglamentos formalmente vigentes y válidos, pero que nadie observa ni menos aún aplica. No sólo en el mundo de la informalidad, que a todos nos agobia, sino también en el inmenso número de conflictos que se resuelven al margen del Poder Judicial y, muchas otras veces, al margen de nuestras leyes. Por tanto, la primera tarea es ver qué tenemos al frente y qué puede tener éxito. Esto es fundamental.

Nada importa la excelencia de una teoría si ella no ha sido sometida a la prueba de la realidad y a la prueba, también hipotética, de nuestras probabilidades y de nuestra tradición política.

6. TECNICISMOS CONSTITUCIONALES (*)

Después de dos meses de arduas labores, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente ha terminado una labor que podríamos denominar hercúlea: ha aprobado un par de artículos, con una veintena de incisos, que son, más o menos, calco y copia de los que ya existían en la Carta de 1979.

Por supuesto, algunos aderezos no faltan: es decir, algunos agregados que sólo han contribuido a empeorar lo ya existente, pues se ha abultado el número de los derechos en un país en donde muy pocos los gozan y la gran mayoría son violados, sea por acción o por omisión (y esto, desde hace años). Es decir, inmensos cantos patrióticos que seguramente no tendrán ningún efecto.

A estas alturas, vale la pena preguntarse si de verdad tiene algún sentido trabajar para hacer exactamente lo mismo o peor.

Claro, existen algunas novedades, pero ellas empeoran las cosas. Aún más, algunas representan serios retrocesos; como, por ejemplo, las normas sobre libertad de expresión, que

(*) "Expreso", 8 de marzo de 1993

si bien han sido cautelosamente retiradas del proyecto, estoy seguro de que volverán más adelante, cuando se trate lo relativo a la defensa nacional y a las competencias del fuero militar. Hay que estar preparados para eso, pues aquí los voceros del oficialismo no han hecho otra cosa que seguir la máxima de Lenin: dos pasos atrás para, luego, dar un paso adelante.

Ahora bien, en la Constitución, que en principio es un texto fácil y accesible a cualquier ciudadano - y es bueno que así sea- existen algunos aspectos sumamente técnicos, que en realidad son inevitables. Para esa modesta labor, los congresos recurren a sus asesores, internos y externos, para dar forma adecuada a una situación que requiere necesariamente una cobertura sofisticada. Así sucede en los países civilizados y en los que no lo son tanto. Pero parece que ésto no se cuida mucho entre nosotros. En efecto, advertimos que el proyecto presentado por el oficialismo está plagado de errores que podemos calificar de técnicos y que, a veces, pueden traer alguna secuela importante. Como botón de muestra, veamos unos ejemplos de la parte hasta ahora conocida.

En lo que se refiere a la libertad de expresión, si bien se conserva - hasta el momento - la misma nomenclatura de la Constitución de 1979, no se ha reparado que, en relación con ésta, en el fondo se ha retrocedido. En efecto, desde hace más de veinte años ya no se habla -salvo en sentido coloquial y periodístico- de libertad de expresión, sino de la forma más adecuada de derecho a la información, que cubre no sólo tener acceso a la información - sea cual fuere y de donde venga-, sino además difundir, propagar información y por cierto crear, alentar y propiciar medios que lleven a la información. Hay, por cierto, un derecho de la información, que analiza precisamente estó. Ya no se habla de libertad de imprenta (como en el siglo pasado) ni de libertad de prensa (pues no sólo la prensa informa), y cada vez se habla menos de libertad de expresión (hay cosas que no se expresan), sino de libertad de información o derecho de información (o a la información).

Otro aspecto importante es que el nuevo texto habla de "garantías de la administración de justicia", vocablo del siglo XIX, hoy totalmente desactualizado. En su lugar habría que dividir en dos los contenidos bajo ese rubro: por un lado, los principios que orientan la función jurisdiccional (por ejemplo, lo que debe tener el juez en cuenta cuando procesa a alguien) y, por otro, los derechos humanos del procesado, o si se quiere, los derechos humanos de las personas sujetas a proceso (ya que todos tienen derechos humanos en cualquier situación, no para salir del país, pero sí de no ser torturados, de ser alimentados, etc.) Es decir, se trata de los mismos derechos humanos, acondicionados a la situación de las personas presas o procesadas. Todo esto no son "garantías", sino derechos, que es algo muy distinto.

Finalmente, queremos destacar otro gazapo de la Comisión de Constitución. Al referirse a las "garantías constitucionales" (nombre más moderno, por cierto, aún cuando también se les puede llamar procesos constitucionales) hacen referencia al "recurso de casación", lo cual es realmente una impropiedad. En efecto, las garantías constitucionales son procesos que buscan algo y que persiguen un fin y que tienen su propia autonomía conceptual. La casación, por el contrario, es tan sólo un medio al interior de cualquier proceso, y que se usa no sólo en el ámbito constitucional, sino en cualquier otro. Por tanto, la casación es, como su nombre lo indica, un recurso, no una garantía o proceso constitucional.

Y aquí paramos la cuenta. Como hay cosas parecidas y hasta peores en el texto constitucional que nos ofrecen los congresistas, nos guardamos la pluma para más adelante.

7. A ESCONDIDAS (*)

La manera como está actuando la Comisión de Constitución, como órgano colegiado, y con independencia de la valía de sus miembros, debe merecer una severa crítica. En primer lugar, el debate constitucional se ha iniciado a escondidas; esto es, sin audiencia ni presencia de nadie; adicionalmente, el proyecto que bajo la manga está manejando el oficialismo, es algo que nadie conoce, seguramente por razones de seguridad.

Lo cierto es que los tramos que se aprueban, se hacen con la discreción que envuelve los secretos de Estado, sin concurso ni asesoría de nadie. Esto es, salvo el caso específico de la consulta popular y del Pacto de San José, no se conoce a nadie que haya sido llamado, consultado o siquiera oído, lo cual contrasta grandemente con lo sucedido en la Constituyente de 1979. Luego de esta aprobación, de ella dan cuenta los medios en forma por demás escueta, ya que no se publican, con la debida difusión, los textos aprobados, sino sólo en forma completa en el diario oficial "El Peruano", en un lugar inubicable: el de los avisos judiciales, sección que nadie lee. De ahí se pasa al Pleno, el cual, ostensiblemente guillotinado, se limita a aprobar en bloque lo que sesudamente aprobó la Comisión de Constitución. Pero lo hecho hasta aquí nos trae serias reflexiones.

(*) "Caretas", núm 1252, 11 de marzo de 1993.

En primer lugar, contrastar el procedimiento empleado por esta Comisión, con aquélla que en 1978 presidió Luis Alberto Sánchez (ahora cómo lo extrañamos). En segundo lugar, las reservas de las propuestas o incluso de lo que se aprueba, que más que publicarse, en realidad se filtra a través de los periodistas apostados en el Congreso. En tercer lugar, constatar que nadie tiene una idea cierta ni proyecto alguno de lo que están haciendo. Hasta ahora no saben los eminentes miembros de esta Comisión si lo que se trata de hacer es una reforma constitucional o más bien una nueva Constitución. Aún más, algunas innovaciones como las que ahora han sido aprobadas, no están totalmente reñidas con nuestro pasado histórico: unicamerales fueron las Constituciones de 1823 y de 1867; unicamerales fueron numerosos Congresos (como el de 1931-1936). Portanto, lo aprobado y lo por aprobarse, no innova, en sustancia, las líneas históricas de nuestro constitucionalismo.

En fin, lo cierto es que hasta ahora se comprueba que detrás del 5 de abril no había -y no hay- ningún proyecto constitucional, si por tal se entiende algo orgánico, elaborado sistemáticamente y que represente una superación de lo existente. Por el contrario, da la impresión que lo que se intenta ahora es lavarle la cara a la Constitución de 1979, con algunos aditamentos y nada más. Y esto, al parecer, lo quieren acelerar a fin de tener una nueva Constitución cuanto antes; nueva Constitución que tendrá tanta vida como la del actual gobernante. Lo que sí ahora está claro es que detrás de todas estas escaramuzas, lo que al final se pretende es muy poco: uno de estos puntos es precisamente la reelección presidencial. Aquí apuntan todos los objetivos del régimen. Y a él se plegarán, al unísono, hasta los más díscolos acólitos del oficialismo.

8. LOS SUPUESTOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL (*)

En 1915, Bernardino León y León propuso la creación de un Jurado de la Magistratura como remedio eficaz para evitar la politización en el nombramiento de las autoridades judiciales. Ya en esa época la injerencia del poder político (Ejecutivo y Legislativo) en el manejo judicial era tan grande que León y León, siendo juez de primera instancia, planteo un sistema alternativo y apolítico

Años más tarde, en 1927, Enrique Echecopar diseñó la creación de una corporación electoral judicial, porque -a su criterio- la manipulación política del Poder Judicial era, en ese entonces, realmente clamorosa.

Posteriormente, en 1931, la comisión que presidió Manuel Vicente Villarán sostuvo que la primera tarea del Estado era apartar al Ejecutivo de los nombramientos judiciales y, en gran medida, también al Congreso. Desde esa época, los pronunciamientos han menudeado y la situación, por cierto, se ha agravado. En realidad, la problemática es tan amplia que aquí tocaremos tan sólo el problema básico o presupuesto esencial de ella.

(*) "Expreso", 16 de marzo de 1993.

En primer lugar, es importante reconocer que los jueces, como cualquier ciudadano, son también animales políticos (en sentido aristotélico). Esto es, que siempre habrá jueces apristas, populistas y hasta fujimoristas. Ello es inevitable. Pero lo que sí se puede evitar es que esa simpatía o adhesión política empañe una sentencia o la tarea jurisdiccional y que el elegido rinda pleitesía a los amigos que comparten con él un credo político.

En segundo lugar, de acuerdo a nuestra experiencia, la única manera como podemos tener una judicatura independiente es cuando se dan dos condiciones: cuando regula sus propios ingresos y cuando no debe su elección a ninguno de los poderes políticos. Ni el Ejecutivo ni el Legislativo deben tener ninguna injerencia en los nombramientos judiciales. Esto -que parece tan sencillo-, en realidad, es muy difícil. Todo nuestro proceso histórico ha estado signado por este deseo del poder político de manejar a los jueces. De esto no se libró, incluso, la Carta de 1979, avanzadísima en tantos aspectos; y, hoy mismo, el gobierno, que quiere acabar con la injerencia política en el Poder Judicial, a través del Ministerio de Justicia ha enviado al Congreso Constituyente un proyecto en donde todo nombramiento judicial depende del Presidente de la República. Así, aunque parezca mentira. En este punto, el oficialismo se ha vuelto más tradicional que los tradicionales y ha remontado el curso de la historia en varios lustros.

En tercer lugar, hay que tener en claro que es lo que realmente deseamos en cuanto a la judicatura. O buscamos una carrera judicial o prescindimos de ella. Se trata de una opción inicial que nada tiene que ver con la eficacia del sistema, pero de ella dependerá de lo que viene después. En Estados Unidos y Gran Bretaña no existe carrera judicial; en Europa continental la situación es a la inversa. Aquí, desde un principio, hemos pugnado por tener una carrera judicial, y a eso apuntan todos los esfuerzos de los políticos y de los juristas.

Pues bien, si aceptamos que debe existir una carrera, tenemos que extraer, de manera inevitable, diversas

consecuencias: debe existir un órgano de selección de los jueces en todas las instancias, que es una Academia de la Magistratura (ese es su nombre adecuado); debe darse un margen para que los abogados en ejercicio puedan ocupar plazas en el último escalafón de la carrera, con lo cual se oxigena la administración de justicia y evitamos cúpulas judiciales; los cargos no pueden ser electivos, salvo los que están fuera de la carrera, como son los jueces de paz; debe existir inamovilidad en los cargos, sujeta -por cierto- a un control y evaluación permanente; y, como toda carrera, debe existir un tiempo máximo de servicios, tras lo cual viene la jubilación (la edad del retiro, fijada desde hace tiempo en 70 años, nos parece adecuada, ya que la judicatura es cuestión de experiencia y no de agilidad gimnástica).

Aceptados estos puntos iniciales, podemos desprender de ellos otras consecuencias, que pueden ser analizadas en otra oportunidad.

9. PARTICIPACION POPULAR EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (*)

La Corte Suprema de Justicia ha terminado de debatir las propuestas del anteproyecto de reforma constitucional del Poder Judicial y se apresta a elevarlas al Congreso Constituyente Democrático. Sobre este importante tema gira la siguiente entrevista al jurista Domingo García Belaunde, uno de los integrantes de la comisión.

¿Por qué es necesario reformar los artículos de la Constitución de 1979 pertinentes al Poder Judicial?

La Comisión que se encargó de elaborar las propuestas de reforma constitucional ya terminó su trabajo. Como se recuerda, ésta se formó a pedido del Presidente de la Corte Suprema sobre la base de que había un reclamo ciudadano y político para hacer reformas en el Poder Judicial que deberían tener un adecuado marco constitucional de partida. En ese sentido, era importante replantear algunos aspectos constitucionales del Poder Judicial y afinar o perfeccionar lo existente. Era preferible que la Corte Suprema tuviera su propio proyecto a dejarlo libremente en manos de los congresistas que, si bien tienen un origen popular indiscutible, no siempre conocen la problemática judicial, que es muy compleja.

(*) "El Peruano", 22 de enero de 1993.

¿Los artículos de la Constitución anterior devenían obsoletos y no se ajustaban a la nueva realidad?

En términos generales esos artículos estaban bien planteados, pero necesitaban por un lado afinamientos, por ejemplo, en el caso del Consejo Nacional de la Magistratura, que se le ha desvinculado totalmente de los demás poderes del Estado. Y por otro, introducir innovaciones como la facultad de la Corte Suprema de tener iniciativa legislativa, permitir la participación popular en la administración de justicia, la admisión del "derecho consuetudinario" en las comunidades campesinas y en las rondas campesinas, por ser una realidad existente y por que la sociedad debe reconocer esos aspectos jurídicos que están al margen de ella.

¿Es realmente una innovación la facultad que se confiere a la Corte Suprema de legislar o ya estaba incluida en la Constitución anterior?

Esto no existía, es una novedad radical. Las facultades legislativas estaban dadas únicamente al Poder Ejecutivo. La novedad está en que se la damos al Poder Judicial. Así como al Poder Ejecutivo se le da autorización para que dicte decretos legislativos en tales materias, bajo tales parámetros, igual se le puede dar ahora al Poder Judicial; naturalmente, se supone que relacionado con su propia actividad judicial, a su naturaleza y fines.

Claro está que su actividad legislativa es controlada por el Parlamento.

DERECHO CONSUETUDINARIO

¿Cómo está concebida la participación popular en lo que respecta a la administración de justicia según las propuestas de reforma constitucional?

Se permite la participación popular a través de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, y de las

rondas campesinas, para que puedan aplicar su "derecho consuetudinario" y que no es el derecho que ud. y yo conocemos, siempre y cuando éste no viole los derechos humanos, caso contrario sería permitir la arbitrariedad. Ese "derecho consuetudinario" es un derecho de costumbres, de tradición. Lo que queremos es permitir la justicia paralela, siempre y cuando no signifique arbitrariedad. El margen para que no se desborde es que se respeten los derechos humanos.

¿Esta reivindicación del "derecho consuetudinario" tiene precedentes en cartas anteriores? ¿Comparativamente hablando, existen antecedentes en otras partes?

Esta es una propuesta trascendental a nivel normativo, pero diría que es modesta porque implica reconocer lo que pasa todos los días. Hemos llegado a ese problema con humildad y la realidad nos lo ha enseñado. De otro lado, hemos revisado y tenido en cuenta algo parecido que hay en Colombia. La Constitución colombiana lo ha recogido en términos similares.

En relación al arbitraje, ¿la propuesta de reforma recoge las decisiones contenidas en el reciente decreto ley sobre la materia?

Si las partes lo consideran pertinente, sus casos podrán no ser resueltos por el Poder Judicial. Con ello agilizamos la justicia y propiciamos el trato directo del arbitraje, que es el arma del mundo moderno para agilizar la justicia.

¿Cómo entiende la reforma el problema de la ratificación de los magistrados, teniendo en cuenta que las fórmulas usadas en el pasado no han conducido a un Poder Judicial idóneo y probó?

No obstante que no ha habido unanimidad, hemos optado por mantener la ratificación porque consideramos que por

ahora es indispensable hacerlo. Más adelante se podrá eliminarla. Es necesaria porque todavía no existe en el Perú una carrera judicial en forma, organizada, moderna. Cuando ésta exista, podremos eliminar la ratificación.

¿Cómo queda el procedimiento antiguo de nombramiento de magistrados que hacía el Presidente de la República y la ratificación de esos nombramientos por parte del Congreso?

No queda nada. En el pasado los magistrados, por más honorables que fueran, se sentían vinculados al poder político que los nombraba o ratificaba. Hemos propuesto la eliminación de esta forma de vinculación. En su lugar hemos creado un nuevo poder, reforzado, que es el Consejo Nacional de la Magistratura, que controla al Poder Judicial y está estructurado de tal manera que será muy difícil controlarlo, manipularlo, como se hacía antes.

En las propuestas de reforma constitucional, ¿quién tiene a cargo la ratificación de los magistrados?

Ahora se ha propuesto volver a las ratificaciones constitucionales de la Carta de 1933, inclusive de la Carta del 20, en las cuales se establecía la ratificación de los magistrados cada cinco años, y los que no pasaban las pruebas respectivas eran puestos a la disponibilidad, pero sin ofensas, sin que signifique castigo o sanción. El magistrado se va a la calle, limpio; el único impedimento que tiene es que ya no puede regresar al Poder Judicial.

En nuestro proyecto lo hace el Consejo Nacional de la Magistratura, que está compuesto por gente capaz, idónea, independiente, que no tiene ninguna vinculación con los poderes del Estado.

¿Quiénes integrarán este Consejo de la Magistratura?

Ha sido concebido de la siguiente manera: dos representantes de la Corte Suprema, pero que sean jubilados o

cesantes, que por ser tales ya no dependen de la Corte Suprema; dos fiscales supremos de la misma condición de los anteriores, en representación del Ministerio Público; dos representantes del Colegio de Abogados de Lima, elegidos por votación directa; dos representantes de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales; dos representantes de las Facultades de Derecho de las universidades privadas; un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú; que ahora ha sido disuelta y que tiene que ser reemplazado por alguien, tal vez por la Junta de Decanos. La idea es que estén representados los abogados de todo el Perú; y, por último, un representante elegido por los concejos provinciales de la República, para darle participación a la población. Esto es inédito, constitucionalmente hablando.

¿Cómo queda la figura constitucional del Senado ratificando los nombramientos de los magistrados?

Desaparece del todo. Su lugar lo ocupa el Consejo Nacional de la Magistratura.

¿Cómo se tratará el problema de la capacitación de los magistrados? ¿Incluye esta capacitación a los auxiliares de justicia?

La capacitación la hemos entendido vinculada directamente a lo que hemos denominado la Academia de la Magistratura, excluyendo las otras denominaciones, al igual como en los países europeos donde existe la escuela judicial, escuela de jueces, instituto de la judicatura, la escuela de la magistratura o la academia de la magistratura. Nosotros hemos optado por esta última, porque además hay un decreto legislativo que la crea. Nada impide que a la hora de organizar la Academia de la Magistratura se haga extensivo a los auxiliares de justicia.

Finalmente, ¿qué se ha previsto respecto al presupuesto del Poder Judicial?

Nosotros hemos mantenido la fórmula de dos por ciento de los gastos corrientes del presupuesto general. Esto nunca se

ha cumplido. Ahora, además, hay una situación nueva. Los gastos corrientes han disminuido mucho porque ha bajado el gasto del Estado. El Estado se ha adelgazado, en consecuencia hay que replantearse ese dos por ciento. La justicia es como la salud, y la educación, hay que poner dinero allí porque de lo contrario el país no avanza.

10. EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS PULVERIZADO (*)

Como generalmente sucede en este país, la mayoría de sus gentes e, incluso, de lo que podríamos llamar su élite ilustrada tiene la costumbre - a contracorriente de las estadísticas electorales - de sumarse al coro de los que no saben, pero sí opinan.

Así, ha aparecido ante la opinión pública, la idea de que hay que eliminar el Tribunal de Garantías Constitucionales no sólo porque no sirve para nada, sino - además - por cuanto ha hecho mucho daño. Analicemos puntualmente estas afirmaciones, para ver si se compadecen con la verdad de los hechos.

En primer lugar, nuestros constituyentes de 1978 no inventaron el Tribunal de Garantías, sino que lo tomaron de la experiencia europea; tomaron algunas ideas, no la totalidad. Empezando por el nombre, que ya resulta antañón, pues el más exacto y de uso generalizado es el de Tribunal o Corte Constitucional (así se llama en España, Portugal, Australia, Italia, Alemania, etc; y, en nuestra América, en Chile y Colombia). Por cierto, no hagamos demasiadas precisiones sobre el nombre

(*)" Expreso", 24 de marzo de 1993

que, si bien importante, es problema semántico.

El Tribunal es una creación europea del período de entreguerras que ha tenido gran auge a partir de 1945. Su influencia ha llegado hasta el Medio Oriente e, incluso, ha tenido eco en las antiguas democracias populares: se instaló en Yugoslavia, en 1963; en Checoslovaquia, en 1968; en Hungría, en 1983; y, por fin, en la misma URSS, en 1989, antes de su colapso. Hoy, se encuentran en funcionamiento, pero dentro de otros contextos u otros países, como se sabe. A la misma América Latina llegó la onda, y el primer país que lo adoptó fue Guatemala, en 1965, siendo el último Colombia, en 1991.

En cuanto a su funcionamiento, éste ha sido variado y variante, pero, en general se ha aceptado la bondad del sistema. Por tanto se trata de una alternativa válida y no necesariamente descartable. Sin embargo, muchos nos han dicho que el Tribunal no sirve y que hay que despacharlo.

Pero surge una cuestión: si en otras partes funciona - y bien -, indudablemente no es malo por naturaleza, sino -seguramente- por otros factores. Dicho en otras palabras, un Tribunal Constitucional no es intrínsecamente malo; si funciona mal, será por otras circunstancias que nada tienen que ver con la institución como tal. Creo que este dato es incontrastable.

Pero, en fin, admitamos que ha funcionado mal y que, por eso, hay que eliminarlo (digo "admitamos", porque eso todavía no se ha probado). Pues bien, el Tribunal de Garantías, creado en 1979, sólo se instaló en diciembre de 1982 y, cuando fue desactivado, en mayo de 1992, no tenía ni diez años de funcionamiento. Por tanto, decir que porque ha funcionado mal diez años hay que eliminarlo, es - realmente - una precipitación.

Pongamos otros ejemplos: el Parlamento nunca ha funcionado bien en 170 años de vida republicana y, sin embargo, nadie ha osado decir que deba desaparecer. Tampoco la administración pública ha funcionado en los cien últimos años; lo

mismo que el Poder Judicial, nuestro sistema penitenciario o la Policía Nacional, sin que nadie haya dicho que ellos deban ser eliminados.

En todo caso, lo que cabe es analizar sus deficiencias y ver cómo pueden ser subsanadas para que funcionen bien. Porque decir que las instituciones hay que eliminarlas cuando marchan mal, es lo mismo que botar un automóvil porque no funciona (cuando, seguramente, lo único que tiene que hacerse es cambiar la batería).

Si un Tribunal Constitucional funciona en otros países, ¿por qué aquí no lo hace? Quien quiera tomar las cosas con criterio objetivo, tiene que partir por analizar la institución y buscar argumentos para reemplazarla o eliminarla. Ese es el camino que debe seguirse si es que, realmente, queremos hacer las cosas bien.

Y, para ello, nada mejor que señalar tan sólo dos puntos que pueden ser materia de un desarrollo posterior: primero, que uno de los serios problemas que tuvo el Tribunal de Garantías para su funcionamiento fue el de la politización excesiva en el nombramiento de sus miembros, lo que se patentizó - sobre todo- en el acciopopulismo de 1980-85 y el aprismo de 1985-1990 (aspecto que habría que tratar seriamente); y, segundo, recordar que uno de los motivos para crear el Tribunal de Garantías fue precisamente, el papel deficitario del Poder Judicial, porque no había cumplido a cabalidad determinadas tareas que, en la Constituyente de 1978, se entregaron - precisamente - al Tribunal. ¿O es que nos hemos olvidado de esto?

11. EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS RESCATADO (*)

En un artículo anterior señalamos algunas incongruencias surgidas en el debate en torno al Tribunal de Garantías Constitucionales. Veamos por qué se creó y por qué se le dieron las facultades asignadas.

Como se sabe, de acuerdo a la Constitución de 1979, el Tribunal tiene tan sólo dos atribuciones: decidir las acciones de inconstitucionalidad de las leyes y revisar, en casación, las resoluciones denegatorias de habeas corpus y de amparo.

El mar de fondo que explica esto es lo siguiente: con anterioridad a 1979 no existía en el Perú nada que tuviese relación directa con lo que se denomina "acción de inconstitucionalidad"; es decir, una acción abstracta, directa, para atacar una norma inconstitucional. Esto es muy importante, pues las leyes inconstitucionales son la patología de todo ordenamiento jurídico y es preciso ejercer, sobre ellas, un adecuado control. Esto se sabe hace mucho tiempo, pero el

(*) "Expreso", 7 de abril de 1993

primero en teorizarlo y aplicarlo fue el juez Marshall, en 1803 en Estados Unidos.

En el Perú teníamos un tímido sistema de no aplicación de las leyes inconstitucionales que, reglamentado en 1963, se ejerció tarde, mal y nunca por la Corte Suprema. Por tanto, lo que claramente se dijo en los debates de 1978 es que el control constitucional de las leyes (como sostuvo Hans Kelsen en su momento) no era una labor jurisdiccional, sino legislativa; lo que explica por qué los jueces de carrera-incluso los más honorables-se resistían a declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Esto se vio claro en 1978, y creo que las cosas no han cambiado desde entonces. Por el contrario, los tribunales rara vez discrepan de la norma aprobada por el legislador, por razones que sería largo enumerar ahora. De ahí la idea de remitir al Tribunal de Garantías la solución de este problema, aún cuando como "acción".

El segundo punto fue la casación de las resoluciones denegatorias de habeas corpus y de amparo que, como se sabe, versan sobre derechos humanos. Esto se explica por la obsesión del constituyente de proteger al máximo - en la vía jurisdiccional - los derechos humanos, tan pisoteados durante la dictadura militar (lo que, creo, también tiene validez hoy día).

Ahora bien, ¿cuál ha sido, en realidad, el rendimiento del Tribunal de Garantías Constitucionales durante casi diez años de existencia? Desde un punto de vista estrictamente normativo, tanto la Constitución - en ese apartado - como la posterior ley reglamentaria, son defectuosas. Incluso para un estudio de la institución, su mismo funcionamiento es deficitario, si se piensa - sobre todo - en lo que pudo ser y se le compara con los logros de otros tribunales (como el chileno y el colombiano, para no ir muy lejos, porque si citamos los tribunales constitucionales europeos, la cosa se agrava).

Sin embargo, si observamos el funcionamiento de nuestro Tribunal de Garantías Constitucionales con una óptica relativa, en un país desintegrado y "chicha" como el que vivimos actualmente, veremos que no funcionó tan mal y que podría funcionar mejor. Aún más, estoy absolutamente convencido de que el Poder Judicial no hubiera actuado mejor en las mismas materias y bajo las mismas circunstancias.

Veamos, ahora, las cifras. En cuanto a acciones de inconstitucionalidad tuvimos un total de quince en sus años de existencia. De ellas, sólo una relacionada con una cooperativa, fue declarada inconstitucional por el Tribunal (en un asunto realmente intrascendente). El resto de acciones no tuvo ningún efecto decisivo ni anulatorio (en cuatro hubo un pronunciamiento parcial y adverso sobre la ley y en diez, si bien con variaciones, el pronunciamiento fue favorable a la permanencia de la ley).

De las quince acciones, sólo una - la dedicada a la constitucionalidad del pago de la compensación por tiempo de servicios - levantó polvareda y motivó todos los insultos que se lanzaron contra el Tribunal. Pero repárese en el hecho de que, en rigor, es sólo una ley la declarada inconstitucional y también sólo una la que yerra gravemente en el aspecto laboral; todo esto en diez años.

Creo que quien tenga un mínimo de información llegará a la ineludible conclusión de que el poder reglamentario del Ejecutivo y el poder legiferante del Parlamento han sido más dañinos que estos pronunciamientos del Tribunal de Garantías Constitucionales. Y, sin embargo, nadie ha pedido la eliminación de los poderes Ejecutivo o Legislativo.

La segunda competencia del Tribunal - como ya señalamos - es revisar en casación los habeas corpus y amparos denegados. Entre 1982 y 1992, han sido en cifras redondas,

5,500; todos ellos resueltos por el Poder Judicial. De éstos, sólo el 10% (es decir, 550) han sido revisados por el Tribunal de Garantías. Repárese en la cifra, entonces, y pregúntese el lector: ¿qué tanto daño puede hacerse cuando sólo se revisa el 10% del total de la masa de resoluciones de habeas corpus y amparo?

Buen ejercicio el de las cifras, que permite deshacer apriorismos de tan extensa circulación.

12. EN MATERIA DEMOCRATICA CADA PAIS DEBE DECIR LO SUYO (*)

-En varios países europeos y en Estados Unidos existe reelección presidencial y nadie pone en duda esas democracias. Pero en Latinoamérica el tema despierta suspicacias y pareciera que a priori está reñido con la democracia. ¿Realmente es así?

La reelección no está reñida con la democracia, pero en materia democrática cada país debe decir lo suyo. En países monárquicos el rey es la permanencia en el cargo y se reelige al Primer Ministro, quien además tiene grandes controles. En países parlamentarios la reelección del Presidente no interesa. Pero sí la del Parlamento. En América Latina, como norma general, ha habido un excesivo delirio por el poder y hombres que se quedaron muchos años en él, lo que ha provocado una suerte de prevención contra la reelección. En países tan centralistas, tan inestables, tan sin instituciones, como los nuestros, es muy fácil que quien está en el poder se reelija. Acá no ocurriría lo de Estados Unidos, donde Bush perdió una elección estando en el poder.

(*) "Cosas", núm 25, 29 de marzo de 1993

-Pero lo que sí sucede es un excesivo desgaste en quienes están en el poder. Ha sucedido con Belaunde y García. ¿Por qué, entonces, se razona que quienes gobiernan tienen grandes posibilidades de ser reelectos?

Sí, pero los últimos diez años aún no nos han demostrado que el Perú tiene un poder descentralizado, que el Presidente no maneja todo el aparato del Estado. Lo que nos demuestran, pese al desgaste, es que los grandes grupos económicos están siempre cerca del poder, que somos un país de adulonería presidencial, virreinato, donde hasta hace poco el acto de saludo presidencial se llamaba "besamanos".

-¿La existencia de la reelección presidencial es un problema de regímenes parlamentaristas o presidencialistas? Si tuviéramos un régimen parlamentarista, ¿la reelección tendría menos riesgos?

Evidentemente, pero no desaparecerían en la medida que el régimen parlamentario ha sufrido en todas partes una deformación por la cual de ser el Parlamento el que manda, empieza a mandar el Gabinete. A la larga, si manda va a tener poder, y si va a tener poder va a controlar todo, y en este país controlar todo es muy fácil. No podemos eliminar el presidencialismo, porque proviene de nuestra tradición histórica. Lo que se busca es evitar que se desborde. Una de las formas es sin reelección.

-¿El pueblo, finalmente, no es quien tiene en sus manos la posibilidad de decidir que un Presidente -bueno o malo, con o sin ansias de poder- sea reelecto o no?

Claro, en su momento, pues, cuando un Presidente vaya a la reelección pero después de un periodo

-¿Y eso no elimina los riesgos que ha descrito?

No, porque cuando el Presidente vuelve al poder después de un periodo lo hace desde el llano. Pero quien está en el poder

y está en campaña, mueve los resortes del poder para tener a su favor una serie de medios, como los de comunicación. Eso no ocurre en Estados Unidos, porque es una sociedad plural. La nuestra es una sociedad monolítica, donde todo el mundo tiene respeto al Presidente y nadie le sabe negar favores.

-¿Y las elecciones municipales que se han dado en los últimos trece años no dan cuenta de que los resortes del poder usados con fines electorales no siempre son infalibles?

Evidentemente que no son infalibles, pero cuando el Presidente está en campaña automáticamente dispone de medios de presión. Esa es la suspicacia que hay en toda América Latina contra la reelección. Tenemos un constitucionalismo histórico común, que son las grandes tendencias históricas, y una de ellas es la no reelección.

-Usted no ve con buenos ojos la reelección. Pero, abandonando su punto de vista, ¿cuáles son los fundamentos jurídicos que sustentan la idea de la reelección?

Pero, ¿qué sustentos jurídicos sustentan la reelección en estos momentos? No he escuchado argumentos, sino las políticas. La no reelección tiene a su favor la historia, lo que ha pasado en este continente. Quizás en Europa se usen otros argumentos.

- ¿Y cuáles son los argumentos que se usan allá?

El principio democrático que el pueblo debe elegir y que todos tienen oportunidad de candidatear. Esa es la teoría democrática. Pero el problema es que ésta, al desarrollarse en Europa, adopta determinadas características en función del contexto; lo mismo sucede en América Latina. Aquí las propuestas reeleccionistas surgen en función de casos concretos. ¿Por qué propusieron reelegir a Alan García? Porque a él le interesaba reelegirse. Cuando hay reelección, quien está en el poder es el primer interesado.

-¿Y quién tendría que proponer la reelección en el Perú para que no despierte suspicacias? ¿Un obispo?

Para que no cause suspicacias, en primer lugar, no debe proponerse en un Congreso nacido de una coyuntura anormal. Esta es una Constituyente, cuya legitimidad no discuto, pero que ha nacido con el fin de subsanar un golpe de Estado. Bajo ese criterio, no se puede dar la facilidad a un Presidente golpista de proponer la reelección.

-Cuando se habló de reelección durante el gobierno de García también las suspicacias y ése no era un Parlamento surgido de situaciones anómalas...

Claro, pero fue por razones históricas.

-¿Qué quiere decir? ¿Que estamos predestinados contra la reelección?

Si usted va a la esquina y se encuentra con tres tipos que lo golpean no va a volver a esa esquina, porque la historia, lo que ha pasado, condiciona su accionar. Ahora, con Alan García no sólo operaban razones históricas, sino el hecho que él quería la reelección para sí mismo. Sería más potable, más digerible, si se propusiese la reelección, por ejemplo, para el año dos mil, cuando nadie sabe quién podría ser el beneficiado.

-Entonces, a fin de cuentas ¿cuál es el temor?

El temor es que el poder perpetuo no es bueno en democracias frágiles y sin control como la nuestra.

13. UN PROYECTO INCONCLUSO

En forma acelerada, la Comisión de Constitución avanza a grandes pasos en la confección de un proyecto que hasta ahora no se sabe qué será. Si una enmienda constitucional o simplemente una nueva Constitución, que sería la duodécima de nuestra agitada vida republicana. Nada podemos decir aún, a ciencia cierta, cuanta será su vigencia. Pero es bueno adelantar algunos criterios sobre el retazo de constitución existente hasta ahora.

En primer lugar, señalar que el proyecto que se maneja, es tributario de la Carta de 1979, por más que se diga lo contrario. En efecto, los descomunales esfuerzos realizados por la Comisión de Constitución consisten en repasar la Carta de 1979, para ver como la mejoran y darle una mejor presentación. Se trata, pues, de una labor de cosmetología, que no tenemos porque desmerecer.

En segundo lugar, remarcar que el nuevo texto o las enmiendas, no tienen nada de original ni trascendente en relación con el derecho comparado, ni menos aún con nuestra propia tradición constitucional. Esto es, a nivel formal, no parece que entre la Constitución de 1979 y la que actualmente está en

ciernes, haya ruptura alguna, sino por el contrario, solución de continuidad.

En tercer lugar, sin lugar a dudas se está corriendo el riesgo de hacer una constitución mucho más extensa y reglamentarista que la de 1979, lo cual significaría que hemos ahondado esta deficiencia que se advierte no sólo en el Perú, sino en varios países de la América Latina.

En cuarto lugar, indicar que, aún cuando todavía no se diga la última palabra, el marco general de la nueva Constitución, parece destinado a robustecer la posición del actual Presidente de la República., a fin de que continúe indefinidamente en el poder para realizar su programa. Esto se ve claramente en el tema de la reelección inmediata, que será el próximo punto de la agenda. A él apuntan los esfuerzos del régimen y no hay visos de que suceda de otra manera. Todo esto da un sesgo autoritario a la nueva Constitución.

En quinto lugar, el clima en el cual se está debatiendo y se va a debatir la Constitución, es de imposición y no de diálogo. No se tiene a la vista una Constitución de consenso, amplia, plural y sobre todo, que tome en cuenta a las minorías. Ella evidencia un tono impositivo que no es bueno, y que debilita seriamente la credibilidad que debe tener todo texto constitucional, y a la larga, su duración.

Anotemos un par de puntos complementarios, en torno a lo que podríamos llamar las novedades. La primera de ellas es la aprobación de una sola cámara. La idea no es nueva, por cierto, pues la institución aparece en el derecho comparado y además muchos pueblos la han adoptado (incluso gran cantidad de países africanos y asiáticos, que para efectos prácticos no cuentan). Tampoco está del todo alejada de la tradición constitucional del Perú, pues ya en 1823 y en 1867 se aprobó una sola Cámara. Pero la cámara única tiene sus riesgos y hay que tomarla como unidad, con sus respectivos correctivos, pues a la

larga puede resultar muy fuerte y torpedear la acción del Ejecutivo.

Otro punto interesante es la disolución inmotivada del parlamento, que ha sido aprobado en medio de un gran debate. No conozco los detalles, pero la idea me parece acertada. La disolución, como se sabe, fue introducida en 1979, pero muy recortada; ahora se ha redondeado la idea.

Finalmente, cabe destacar como muy importante el capítulo referente al Poder Judicial, que culmina una larga evolución política y jurídica, y que ha sido preparado sobre la base del proyecto aprobado por la Sala Plena de la Corte Suprema. Un Consejo Nacional de la Magistratura, conformado sin influencias políticas, será, es de esperarse, un excelente instrumento para perfeccionar la judicatura. Pero ya el oficialismo empezó a criticar esta excelente medida. Pongamos, pues, las barbas en remojo.

Lima, abril de 1993.

14. LEGITIMIDAD DEL CCD (*)

Uno de los temas teóricos más importantes de estos tiempos es, sin lugar a dudas, el rol que le compete al Congreso Constituyente Democrático -así su nombre oficial- en función de las tareas que está realizando. Dicho en otras palabras, la legitimidad que tiene.

Es difícil decir qué es legitimidad, pero sin duda nos entenderemos diciendo que es aquélla que da razón de algo, que justifica un hecho o una institución y, en consecuencia, genera situaciones válidas, y todo esto en el orden político.

El problema fundamental es que la legitimidad no se sostiene por sí misma, sino en función de otros valores que son cambiantes y no siempre los mismos. Así, en la Edad Media la legitimidad era de orden divino, acorde con la máxima paulina de que todo poder viene de Dios. Por eso, la confirmación papal de los reyes era fundamental. Pero también era importante estar en la familia real y dentro de la línea de sucesión, sin importar que el elegido fuese fruto de una unión legítima o no. Son muchos y conocidos los casos de los bastardos que ocuparon tronos porque no había nada mejor en la cartelera. Y así sucesivamente.

(*) "Expreso", 18 de abril de 1993.

En nuestros días la problemática ha cambiado, pero no deja de ser compleja. Pero, para nuestros fines, creo que será bueno tener presente tan sólo algunas consideraciones. Veamos cuáles.

Una primera clase de legitimidad, es la que podemos llamar procedimental. En efecto, el Congreso Constituyente ha sido elegido en comicios generales realizados el 22 de octubre de 1992, para durar hasta 1995 y para reformar la Constitución. Desde este punto de vista, la legitimidad procesal o procedimental del Congreso Constituyente no cabe discutirla. Si bien es cierto que importantes sectores de la opinión pública no estaban de acuerdo con estas elecciones y, además, dos importantes partidos históricos (prefiero llamarlos así en lugar de tradicionales, porque la tradición no es necesariamente mala) como son el Apra y Acción Popular, lo cierto es que ellos no intervinieron porque no quisieron. El mismo PPC intervino tan sólo con cuadros nuevos y no con los líderes fundacionales del partido (con una sola excepción) y, además, para defender la Carta de 1979. En fin, aun con estas observaciones, creo que las elecciones fueron transparentes, por encima de objeciones, errores y descuidos, que nunca faltan.

La segunda legitimidad es sociológica o sea de orden social. Ella consiste en que las gentes, es decir, el pueblo en sentido amplio, respaldan un hecho, un ente o un acontecimiento. Por cierto, la opinión pública es voluble y cambiante, y además difícil de detectar. Ella se refleja sobre todo en las encuestas, sobre las que hay que tomar toda clase de precauciones. Pero tomando esté en consideración, que es un dato que indudablemente escapó a nuestros clásicos, es evidente que ha habido un apoyo al accionar del Congreso Constituyente en general, sin que esté signifique que el pueblo apoyó a determinado congresista o a un planteo en particular. Con todo, cabe advertir que lo más probable es que el apoyo sociológico al Congreso Constituyente, que lo legitima en ese aspecto disminuya cada vez más. Así sucede en las democracias

avanzadas, y no vemos por qué no ocurra lo mismo entre nosotros. Los aspectos saltantes de un parlamento, como son la oratoria maratónica, los ribetes circenses, las poses, las ponencias retóricas e intrascendentes, etc., es algo que no va a desaparecer. Aún, más, es bueno que eso exista, porque el Parlamento no sólo es el que representa la opinión pública, sino el que fiscaliza y, sobre todo, el ágora en donde todo se enfría. Pretender que el Parlamento sea algo más que eso es una ingenuidad.

Por último, existe la legitimidad histórica, que es finalmente la vara con que se mide toda legitimidad. Y esto no es lo que la historia piensa, sino lo que la historia decide. Recordemos que Hitler llegó con absoluta legitimidad al poder, aún más, gobernó con la Constitución republicana de Weimar, de cariz socializante. Y, sin embargo, la historia se encargó de desautorizarlo, no sólo en la teoría, sino en la práctica. Algo parecido sucedió con Perón; aprobó una Constitución en 1949, con legitimidad procedimental y sociológica. Todos recuerdan que cuando Perón salía a las plazas, los descamisados rugían... Sin embargo, Perón cayó en 1955 y, al día siguiente, cayó su Constitución. Perón volvió al poder en 1973, pero no retomó su vieja Constitución, a la que él mismo envió al olvido.

Hasta ahora, la Comisión de Constitución, sin ningún plan articulado, está aprobando en forma desordenada y sin ninguna participación ciudadana diversos retazos de una futura o enmendada Constitución y sin buscar los necesarios consensos. Nadie sabe que pasará con ella, cual será su vigencia. Por tanto, la última y la definitiva de las legitimidades, que es la histórica, sigue siendo una incógnita.

15. CUATRO MESES NO ES NADA (*)

Acaba de ser publicado en el diario oficial "El Peruano" el anteproyecto de Constitución aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente. La primera impresión que salta a la vista es que, sin lugar a dudas, se trata de un texto apresurado, inconexo, contradictorio y sin un hilo conductor que lo una y-sobre todo- que le dé sentido.

Tal como está, se presenta como un texto muy inmaduro. Por ahora, no es dable hacer críticas puntuales sobre tal o cual artículo, por la sencilla razón de que este anteproyecto ni siquiera está numerado. Más aún, existen multitud de párrafos que están incompletos, con largas líneas suspensivas y con gran cantidad de temas sujetos a posterior discusión. Es decir, estamos ante un producto muy crudo, por más que-aquí y allá-podamos advertir ideas interesantes, aspectos novedosos y otros discutibles.

Lo que ha sucedido es, simplemente, fruto de la metodología que adoptó en su trabajo la Comisión de Constitución. Si bien es cierto que no puede negarse al aporte, entusiasmo, disciplina y, sobre todo, el trabajo que muchos de sus

(*) "Expreso", 30 de mayo de 1993

miembros han desplegado (motivo por el cual no hacemos referencia a los faltones ni a los que casi no hablaron), es evidente que, de la manera como han trabajado, no podía salir nada mejor. Hagamos una breve comparación con lo que sucedió en 1978, para apreciar las diferencias cualitativas entre una Constituyente y otra.

Como se sabe, la Asamblea Constituyente de 1978 se instaló en medio de un verdadero "clima constituyente" cosa que, ahora, no sucede. Esto que puede parecer intrascendente es importante, porque la apatía o entusiasmo de la opinión pública es vital para los debates y temas que se aprueben.

En segundo lugar, luego de instalada la Constituyente en julio de 1978, se dedicó a aprobar su reglamento y, en setiembre de ese mismo año, empezaron a trabajar las comisiones especiales, al mismo tiempo que la Comisión Principal, presidida - como recordamos- por Luis Alberto Sánchez, que fue uno de sus principales artífices.

Las comisiones especiales trabajaron los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1978, y en enero, o sea, cuatro meses después, estaba listo todo el primer gran borrador constitucional, constituido no sólo por capítulos enteros, sino -además- por proyectos en minoría; y, en todos los casos, exposiciones de motivos por ambas partes. Todo esto está publicado en dos tomos.

En enero de 1979, la Comisión Principal de Constitución, recibidos los proyectos parciales de todas las comisiones especiales, empezó la tarea de conciliar criterios, enmendar rumbos, cortar excesos y buscar consensos. Todo ello fue muy difícil, pues en aquella época no había mayoría, sino minorías que tenían que coordinar y hacerse mutuas concesiones (lo contrario a una Constituyente con una mayoría, en donde, llegado el caso, se puede aprobar todo sin hacer concesiones).

En esta tarea se pasaron algunas semanas, y todo estuvo listo en marzo de 1979. El 1 de abril, el diario "El Peruano" publicó el proyecto de Constitución, limpio, ordenado, debidamente numerado y sin vacíos ni lagunas por llenar. Se publicó en varios medios y hubo amplia difusión. El gran debate nacional duró -a través de todos los medios y todos los foros-, los meses de abril y mayo. En junio, el pleno de la Asamblea terminó la aprobación del proyecto e, incluso, se dio tiempo de pedir su revisión gramatical y estilística al director de la Academia Peruana de la Lengua, José Jiménez Borja, quien hizo importantes atenciones dentro de su especialidad que, luego de ser discutidas con la Comisión de Redacción y la Comisión Principal, fueron aprobadas por éstas y sometidas al Pleno para su ratificación.

La conclusión de ello fue un texto maduro, sereno, bien hecho y equilibrado. No digo que fuese perfecto; tuvo fallas desde el inicio y así lo dije. Aún más, pudo haberse hecho de mejor manera. Pero, en fin, dentro de la relatividad de las cosas, se tuvo un buen producto.

Y, ahora bien, esto ¿por qué fue? Existen muchas razones, pero una es fundamental: el factor tiempo. Los constituyentes de 1978 se tomaron el tiempo necesario para hacer las cosas bien, nunca pensaron que hacer constituciones es tarea de calendario o de cronómetro.

Por eso- pese a quien le pese-, la Constitución de 1979, por encima de todos sus yerros y carencias, pasará a la historia como una Constitución modélica, no sólo por su origen, sino por su temática y metodología de trabajo.

Lo que ahora nos presenta el oficialismo con aires de triunfo, no es sino un pegote de mal gusto. Sin embargo, no perdamos las esperanzas. Todavía tenemos tiempo de mejorar las cosas; de hacer algo más sereno, más pausado, más medita-

do, más pensado en el futuro. Pero para eso hay que tomar las cosas con calma. En estos menesteres, el calendario o el cronómetro no cuentan. Lo que cuenta, al final, es la historia.

16. LA LABOR DEL CCD HA SIDO MEDIOCRE (*)

Doctor García Belaunde, ¿le sorprendió mucho la posición del Ejército?

No sólo eso. Estoy sumamente extrañado y preocupado por el reciente comunicado del Ejército que indica que las Fuerzas Armadas no pueden autorizar en ningún momento la presencia del personal militar en la Comisión Investigadora del Congreso que ha sido conformada para investigar las desapariciones en La Cantuta, más aun cuando algunos miembros castrenses están sometidos a investigación y a juicio.

¿Según usted, qué motivó esta fallida interpretación de la Constitución?

Yo he revisado un artículo de la Constitución que dice que nadie puede interferir en los procesos judiciales, incluyendo en este mandato no sólo al Poder Judicial sino también el fuero militar, en los casos que corresponda. Este es un artículo de la constitución. Por otro lado, el CCD actúa según el artículo pertinente, el 180, que le autoriza para nombrar comisiones investigadoras. En mi opinión, lo que hay que hacer es muy

(*) "La Nación", 23 de mayo 1993

sencillo. Tenemos que partir de la interpretación comprensiva de la Constitución. No se puede pensar que un artículo de la Constitución anule al otro, sino, se tiene que pensar que ambos se complementan entre sí.

Hubo entonces una confusión en lo que estipulan esos artículos. Hay que considerarlo de esta manera: Por un lado, nadie puede avocarse ni interferir en los procedimientos abiertos en la justicia común ni en la justicia militar. Esto es correcto. En ese sentido, el CCD no puede avocarse ni interferir. Pero ¿qué sucede? la palabra "avocarse" jurídicamente hablando, significa "resolver", tomar conocimiento, tener a su disposición las pruebas, los expedientes, los testigos, en forma exclusiva y para un fin concreto. Esto no puede hacerlo la Comisión Investigadora del Congreso. Tampoco lo pretende hacer.

¿Cómo se interpreta lo de la interferencia?

El otro problema sería la interferencia, por ejemplo, que se crucen horas o que se quiten testigos o pruebas. Para evitarlo se puede coordinar con antelación. Entonces, como son dos normas constitucionales del mismo nivel, creo que lo que se debe hacer es coordinar, si hubiera buena voluntad, para que la Comisión Investigadora del Congreso, que tiene facultades investigadoras por ley de este gobierno y por la Constitución, simplemente haga las investigaciones en un local reservado, no en el Congreso, donde hay mucha publicidad que puede ser dañina para las personas; pero ambos mandatos constitucionales deben ser conciliados.

En consecuencia, la función de las Comisiones Investigadoras está nítidamente especificada en la Constitución.

Efectivamente. No pude ser que un artículo de la Constitución referido a la reserva judicial elimine otro artículo sobre comisión investigadora, porque si un Congreso no puede

investigar entonces no tiene razón de ser. Por eso creo yo que hay que considerarlo en ese extremo. Yo veo así la solución. En consecuencia, creo que la respuesta formulada en el comunicado del Ejército carece de fundamentación jurídica adecuada. Para evitar casos similares hay que coordinar, hay que tratar con mucha reserva las investigaciones. En el caso de lo sucedido en La Cantuta, el tema es muy delicado, pero el Congreso, en mi opinión, tiene abiertas sus facultades. Es un problema que se resolverá si se tienden lazos de coordinación entre ambas partes.

¿Se mantiene entonces en la Carta Magna las potestades del fuero militar y las de las comisiones investigadoras?

Hasta donde yo conozco del anteproyecto constitucional, las dos cosas se mantienen. Además son distintas, tienen fines totalmente distintos. Vea usted, el caso del desfalco de la Marina se está llevando en el fuero militar especial. También se está llevando en Washington y hay una comisión investigadora del Congreso, y nadie ha dicho nada porque no se cruzan entre sí y porque al final el que resuelve es el tribunal competente. No olvidemos que el Congreso no resuelve nada. El Congreso investiga, pero jamás decide. Por ejemplo, en el caso último del ex-presidente Alan García, el Congreso no resolvió, sino investigó y los resultados los puso en conocimiento de la justicia. En consecuencia, es claro que hay dos funciones distintas que hay que compatibilizarlas y que existen en todos los parlamentos del mundo.

Usted ha mencionado el caso de Alan García como ejemplo de que el Congreso nunca decide.

Por supuesto. Investigó el Congreso y posteriormente el Poder Judicial cerró el caso porque lo resolvió. Finalmente lo ha reabierto nuevamente, para que vea usted que, uno, no interfiere y, dos, quien tiene la última palabra es el Poder Judicial. Evidentemente, si usted fue un testigo y la Marina o el Ejército

lo cita a las diez, pero el Parlamento lo cita a las nueve y media, presumiblemente allí sí hay interferencia. Se debe entonces coordinar para que el testigo vaya a un sitio en la mañana y a otro lugar en la tarde. Es tan sencillo como eso. Eso se llama coordinación.

¿Cómo evalúa usted el trabajo de la Comisión de Constitución del CCD luego de terminado el anteproyecto de la nueva Carta Magna?

En lo personal pienso que lo importante, lo valioso, lo interesante que tiene la nueva Constitución aprobada en proyecto hasta ahora, es aquello que han copiado los de la referida Comisión de la Carta del 79. Sus defectos son los que han puesto estos caballeros. Yo creo, con toda honestidad, que no han hecho ninguna labor encomiable. Creo sí, que a nivel de parlamentarios han mejorado mucho, pueden dar mucho de sí, pero a nivel constitucional su labor ha sido, digamos, francamente mediocre. Salvando por supuesto las personalidades y los casos especiales que son las excepciones que nunca faltan, pero en términos generales la labor constitucional de este Congreso, yo diría que ha sido deficitaria.

17. VINO VIEJO EN ODRES NUEVOS (*)

Pasó lo que tenía que pasar: el anteproyecto de Constitución del Estado, publicado hace algunos días, no es más que una edición remendada, retocada y maquillada de la Carta de 1979. Así de simple. Aún más, en el proyecto -hasta ahora conocido- se notan serias deficiencias, que deberán subsanarse. Señalamos algunas de carácter general:

I) Serias contradicciones entre las líneas generales del articulado y los enunciados de algunos artículos. Como simple muestra, hemos visto citado varias veces al Tribunal de Garantías Constitucionales y a las leyes regionales, que precisamente no existen (pues se han eliminado las regiones y el Tribunal de Garantías).

II) Falta una sintaxis y redacción adecuadas. Por cierto se podrá arguir, que esto es lo que ocurre siempre en estos casos. Pero el descuido que hemos visto en esta oportunidad es tan grande, que hay que poner especial esmero al momento de la redacción, que consiste no sólo en hacer rimar las palabras, sino las ideas entre si.

(*) "Expreso", 11 de junio de 1993.

III) Excesivo reglamentarismo, que ha acentuado de manera notable un defecto que se advertía desde la Carta de 1979. Pero este proyecto lo supera con creces. Dicho en otras palabras: el reglamentarismo de ahora es superior al de 1979.

IV) La excesiva extensión de la Constitución. Nos ofrecieron, como fórmula mágica, hacer una constitución ágil, moderna, eficaz, sin tantos tecnicismos. Sin embargo, la realidad muestra otra cosa: un texto largo, farragoso, más largo aún que la Constitución de 1979. La Carta de 1979 tiene 307 artículos; la actual 317. Nos preguntamos ¿valía la pena hacer una nueva Constitución, cuando en realidad lo único que han hecho es aumentar los artículos? Para eso no se trabaja cuatro meses, sino cuatro días.

V) Absoluta falta de originalidad del anteproyecto. En efecto, aún cuando parezca mentira, y si comparamos este anteproyecto con el resto de las constituciones de América Latina, o con la vigente Carta de 1979, no contiene éste ninguna originalidad a nivel de instituciones. Tan sólo cabría hacer dos atingencias: la cámara única (que dicho sea de paso fue ampliamente discutida en 1978) y la figura del Defensor del Pueblo (que en realidad lo han desgajado del Ministerio Público, en donde estuvo ubicado originalmente). Por tanto, no hay prácticamente ninguna novedad; se han limitado a repetir lo existente: dicho en otras palabras; el 95% del anteproyecto de Constitución es tan sólo un remedo, con ligeras variantes, de la Carta de 1979. Y no podía ser de otra manera, pues no hay nada nuevo en materia constitucional en los últimos cuarenta años, por más que algunos oficialistas pensaron lo contrario.

VI) El dato oficial es que en rigor, de 300 artículos de la nueva Constitución (que no son tales, pues son 317) hay un total de 148 en calidad de nuevos, o sea, de innovaciones; creación heroica de la Comisión de Constitución. Pero este dato es evidentemente inexacto. Si se revisa con detenimiento el articulado, de estos 148 que aparecen como nuevos tenemos lo siguiente:

- a) Que, muchos de los considerados nuevos, son en realidad adaptación de los que ya existían; así por ejemplo, la parte relativa al Poder Legislativo, es la misma que existe en 1979, pero adaptada a la existencia de una sola cámara, pero manteniendo hasta la redacción de muchos de sus artículos;
- b) Que, otros artículos que aparecen como nuevos, tienen de tales tan sólo la ubicación; así por ejemplo, los relativos a las características del proceso y derechos de los procesados, aparecen, muchos de ellos como nuevos. Cuando lo único que ha habido es una mejor ordenación o redacción de los mismos, o simple traslado de un lugar a otro, y;
- c) Finalmente, otro grupo de artículos, que se señalan como nuevos, de nuevos no tienen nada, sino que son viejísimos. Así por ejemplo, el artículo que dice que los jueces preferirán la Constitución a la ley y ésta a toda otra norma inferior y así sucesivamente. Esto aparece como nuevo. Pero en realidad, ya estaba en la Constitución de 1979, que a su vez lo tomó del Código Civil de 1936.

En resumen: los 148 artículos que se indican como nuevos, más de 100 son tan viejos como los demás; lo cual no quiere decir que sean malos o innecesarios. Por el contrario, ello va a su favor. Pero esto significa, que del total de 300 artículos (o mejor dicho 317, que así son en la práctica) no pasan de la categoría de nuevos un máximo de 50 artículos. Y pensar que para eso la Comisión de Constitución trabajó cuatro meses intensos. Un verdadero trabajo de Hércules.

18. LA REELECCION: AQUI Y AHORA (*)

El tema de la reelección presidencial, presenta muchas aristas; pues depende dentro de que sistema nos encontremos, y depende también de que área geográfica estamos hablando. No puede aquí hacerse un largo excursu teórico; menos hacer comparaciones lamentables, en la cual apelamos al ejemplo europeo o al ejemplo de los Estados Unidos; tampoco hacer populismo fácil y decir que es el pueblo el que de decidir (con ese criterio, también el pueblo debería decidir si los impuestos suben, como se elabora el presupuesto y si es bueno o malo que suba la gasolina todos los meses). Es decir, no podemos ir al simplismo que escuchamos en estos días, que más que posiciones teóricas esconden en realidad dictados del Ejecutivo.

El punto, como decía, era situarse en el aquí y el ahora. El aquí es el Perú, o si se quiere, la América Latina. El ahora, es el momento actual, en la cual tenemos un Congreso Constituyente que obedece órdenes de Palacio de Gobierno, en forma leal y entusiasta, y un Presidente, que en el fondo es la cortina de humo que esconde al poder tras el trono: que es el Ejército. Bajo estas coordenadas, tenemos que ver lo que pasa hoy y lo que pasó ayer.

(*) El Dominical, Suplemento de "El Comercio", 13 de junio 1993.

Lo que pasó antes es muy claro; todo aquel que intenta reelegirse en América Latina se ha perpetuado en el poder; tenemos casos patéticos de hombres providenciales que han permanecido en el poder por cuarenta años y más. A veces no sólo es un hombre; es el caso del generalísimo Trujillo, sino de una familia, como la de los Somoza. En América Latina la experiencia es clara: la reelección no es buena, sus experiencias son malas, y aún cuando el pueblo la aplauda, recordemos que el pueblo ha aplaudido a todos los dictadores, de derecha, centro y de izquierda, motivo por el cual su opinión en estos puntos, no es de fiar. Pero, como vivimos en democracia, estamos en la obligación de orientar al pueblo, sobre las inconveniencias del sistema.

En el Perú, en donde los poderes del Presidente son onmimodos, en donde todos tiemblan frente al poder del Estado, en donde no hay pluralismo en las instituciones, ni en los grupos económicos; en fin, en donde somos tan pocos y tan vulnerables, la no reelección inmediata es precisamente la valla para tales excesos. De esta suerte, el Presidente sabe que al ser elegido después de un período, como es la tendencia mayoritaria en la América Latina, será bienvenido. Por lo menos sabemos que si vuelve, lo hace sin mover los resortes internos del poder.

19. REELECCION HA TENIDO FUNESTAS CONSECUENCIAS EN AMERICA LATINA (*)

1.- El problema de la reelección presidencial debe contemplarse en concreto y no en abstracto. Esto es, no como una posibilidad teórica y doctrinaria que se da en el mundo, sino como una realidad política peruana y latinoamericana. En tal sentido, es importante tener presente que la reelección inmediata presidencial se da mayoritariamente en contextos de carácter parlamentario, como es el caso de Europa, en donde se distingue entre un jefe de gobierno y un jefe de Estado (y esto incluye aun a Francia que no es fiel al esquema parlamentario, pero que se le asemeja mucho) y, por otro, la cultura política distinta y el distinto modo de ser estatal, como es en los Estados Unidos, en donde se ha dado el caso de presidentes que han perdido la reelección (Hoover, Carter, Bush). En América Latina, donde no existe cultura cívica (más bien existe una cultura golpista), en donde los presidentes tienen casi todo a la mano, en donde es muy fácil hacer fraudes francos o subliminales y en todo caso dificultar el sistema electoral y aplastar al adversario, en donde se tiene a la mano el poder de la prensa y del dinero, la reelección siempre ha sido funesta y por eso es que desde el siglo pasado ésta ha sido prohibida sistemáticamente, si bien es cierto con muchas modalidades, que no es del caso desarrollar ahora.

(*) Respuestas a una encuesta de "El Comercio", de 16 de junio de 1993.

Por lo tanto, visto desde el ángulo político peruano y latinoamericano, la reelección es funesta y lo ha sido siempre.

Como no creo en los hombres providenciales y como además es cierto que el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente, es que la reelección aprobada dócilmente por la Comisión de Constitución es inconveniente.

En cuanto a la revocatoria del Presidente de la República, no conozco ningún país en donde exista. Me parece una idea excesiva que puede traer más mal que bien.

2.- La pena de muerte es un problema serio que, a nivel teórico se discute hace más de diez siglos, tanto a favor como en contra. Es inútil, por tanto, pretender resolver la polémica en unas pocas líneas. En lo personal, no creo en ella, por lo menos no creo que tenga ningún efecto sobre nada.

Prefiero otro tipo de penas. Pero admito que la tesis que la favorece tiene apoyos sólidos. En el caso del Perú, la pena de muerte fue confinada a un caso muy concreto como es la traición a la Patria en caso de guerra exterior. Hoy en día la han ampliado ligeramente incluyendo al terrorismo dentro de ella. Sería interesante saber qué piensa la población de esto, ahora que los principales cabecillas están entre rejas.

Pero existe otro problema serio y está relacionado con nuestra pertenencia al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es cierto que la Convención de San José fue aprobada cuando regía la Carta de 1933, pero luego fue ratificada por la nueva Constitución y el instrumento de ratificación se depositó en la OEA hasta dos veces.

Esto significa que solos nos autolimitamos y aceptamos reducir la pena de muerte. Creo que no queda más camino que denunciar la Convención, en lo cual no han pensado nuestros ilustres congresistas.

3.- La regionalización ha sido eliminada, en parte, porque ella no dio los frutos que se esperaba. Pero, en mi opinión, ha debido ser replanteada quitándosele los excesos que tenía en cuanto a diseño, en cuanto a composición y en cuanto a ámbitos geográficos.

En todo caso, hubiéramos podido volver a la departamentalización prevista en la Constitución de 1933. Pero lo que se ha hecho en el proyecto es volver a un departamentalismo iluso, como meras referencias geográficas, con un intendente que controlará los municipios. En síntesis, se ha vuelto al más crudo centralismo de carácter virreinal.

Esto es, sin lugar a dudas, un serio retroceso, quizás el más grave de todo el proyecto.

4.- La estructura del Estado, en cuanto atañe sobre todo a la cámara única, es algo que hay que ver cómo funciona. Es decir, cómo opera, ya que sin lugar a dudas la cámara única es más ágil. Sin embargo, algunas de sus competencias no están definidas y, en cierto sentido, aparecen recortadas.

Quiero, además, referirme a la promulgación parcial de las leyes, que no considero adecuada. En algún momento, en 1991, el gobierno recurrió a esta medida y me pareció bien, pero pensé siempre en esto como una salida de emergencia, no como una salida definitiva. Siempre pensé que había que buscar otras formas de solucionar los conflictos. La promulgación parcial, lo único que va a hacer es agudizar los conflictos.

Creo, por otro lado, que el serio problema del sistema electoral no ha sido enfocado. Nadie se ha dado cuenta de que el sistema electoral es un factor importante en la estabilidad política de un gobierno y esto no ha sido abordado en esta oportunidad, no obstante que tenemos una amplia experiencia sobre esto.

20. LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALISTA (*)

El proyecto de Constitución que circula en nuestro medio, tiene, sin lugar a dudas, algunas ideas definidas. Creo que sería demasiado audaz decir que existe detrás de ellas algún aparato doctrinario o teórico que lo sustenta, pero sí algunas ideas, muchas de ellas vagas, alimentadas por prejuicios, pasiones y por qué no decirlo, por grandes dosis de ignorancia (sin duda, un mal que nos agobia, pues ha llegado incluso a las más altas esferas).

Una de estas ideas es que ante el fracaso de las regiones, debemos volver a los departamentos, que no sólo son nuestra tradición, sino además ellos sí funcionaron efectivamente. Esto, lamentablemente, no es cierto. Analicemos el problema con detenimiento.

Como se sabe, las regiones fueron creadas por la Constitución de 1979 en forma poco clara, a tal punto que en el mismo texto resultó más preciso el modelo municipal que el modelo -si así podemos llamarlo- regional. Fueron las leyes posteriores, mas bien, las que delinearon nuestras regiones. Y en ellas hubo de todo; algunas funcionaron bien y la mayoría mal.

(*) "Expreso", 9 de julio de 1993.

Esto se debe a muchos motivos, uno de ellos a la confusa estructura que se les dio; otro, a los ámbitos geográficos que se les asignaron, más fruto del capricho que del consenso y de la realidad; y finalmente, como siempre pasa, a la total inexperiencia en el manejo del aparato regional. Se llegó, porque no decirlo, a excesos.

Pero es evidente que la regionalización de 1979 representa la culminación de una larga serie de esfuerzos que se inician en 1828 con las famosas Juntas Departamentales. Si bien el Perú rechazó desde muy pronto la posibilidad de ser un país federal, en ningún momento negó la necesidad de descentralizar, o sea, de crear otros centros de decisión, subordinados, por cierto, al poder central en cuanto a jerarquía, y con menor poder que esté.

Un paso audaz fue la creación de los Consejos Departamentales en la Constitución de 1933, elegidos por voto directo y competencias específicas, que lamentablemente nunca se instalaron. Luego hubo una larga línea de esfuerzos que intentaron llevar la gestión -económica y administrativa- a las provincias. Recordemos las CORDES que, sin lugar a dudas, hicieron un papel nada desdeñable. Pero ahora, todo eso se ha eliminado. Se dice que hemos vuelto al departamentalismo y que la descentralización se hará a través de los municipios, con lo cual han matado la regionalización entendida ésta en su sentido amplio (ya que existen países unitarios que también tienen regiones).

Pero hay varias preguntas que quedan sin resolver, ¿Qué órgano intermedio existe entre los municipios y el Estado Central? Es imposible pensar que las 185 provincias y los 1784 distritos existentes puedan hacer algo entre si. Debe existir necesariamente un ente intermedio entre los gobiernos locales y el gobierno central que tengan un mínimo de labor coordinadora en lo administrativo y en lo económico (funciones éstas que podrían asumir los departamentos). Pero el proyecto mantiene los departamentos únicamente como referencia

geográfica, no como referencia de gestión y administración. Por el contrario, ha consagrado la figura del intendente (ahora remplazada por la del prefecto) que coordinará los municipios con el Gobierno. Y como de acuerdo al viejo principio quien divide reina (**divide et impera**) a la larga los municipios quedarán solos y erráticos y el único que mandará será el gobierno central, pues la ley que se dicte en el futuro sobre competencias del prefecto, podrá decir cualquier cosa. Y esto nos demuestra que en el fondo, al diluir la descentralización en los municipios, multiplicados e inconexos entre si -a tal nivel que ni siquiera pueden resolver los problemas de límites entre ellos- el gran elector será el prefecto, que, como se sabe, recibe órdenes del presidente de la República.

Estamos pues ante una descentralización engañosa; que lo único que busca es centralizar aún más al país; retroceder en más de un siglo. Una descentralización ilusa que existe sólo en el papel. Asistimos a la inauguración de un nuevo centralismo, esta vez más férreo y de un modelo realmente inédito. Por eso los pueblos han empezado ya a dar la batalla.