

PROLOGO

"Un poder constituyente que no está vinculado a los sectores que son de decisivo influjo para la estructura del poder por medio de principios jurídicos comunes, no tiene poder ni autoridad y por consiguiente, tampoco existencia"

(Hermann Heller)

El Perú ha conocido, en su extensa trayectoria republicana, numerosas cartas constitucionales. Algunas fueron efímeras y carecieron de vigencia efectiva, como las constituciones de 1823, 1856 y 1867. Otras estuvieron vinculadas a un **régimen personal**, como la inaplicada Constitución Vitalicia de 1826 (establecida a la medida de Bolívar) y la de 1920, limitada al Oncenio de Leguía, que no fue, por cierto, un régimen constitucional. Pocas han gozado, como la Constitución de 1979 (más allá de sus defectos e insuficiencias), de un amplio consenso en su elaboración y de un inmediato desarrollo constitucional y legislativo, a lo largo de doce años ininterrumpidos desde su promulgación. Baste recordar, tan sólo, aunque no se trate de ninguna minucia, que ni siquiera la Constitución precedente (la de 1933), alumbró una secuencia de procesos electorales limpios e intachables como los que se sucedieron, en el ámbito presidencial, parlamentario, municipal e incluso regional, entre 1980 y 1990. Bajo ese impecable

escenario, auténticamente democrático, fue elegido, en 1990, para el cargo de Presidente Constitucional, Alberto Fujimori Fujimori.

Las circunstancias políticas que vive el país, aún las más graves, y no pueden hacernos perder la perspectiva. La fundación de la República, según gustaba reiterar Basadre, entraña una ineludible promesa, que significa, para los peruanos de todas las generaciones, un desafío moral: construir, dentro de un régimen de libertades, arraigado en instituciones democráticas y representativas, un mañana mejor. La volubilidad de nuestra historia constitucional revela la frustrante peripecia en que transitó esa promesa, sea por la intransigencia de los gobiernos de turno, por las aventuras caudillescas, por la ruptura de la continuidad del derecho o por los abusivos cuartelazos, pero siempre por la escasa cohesión de nuestra clase política y la nítida ausencia, dentro de ella, del indispensable **sentimiento constitucional** que permita emprender la forja y consolidación de nuestras instituciones en el marco de un amplio y plural régimen de libertades. Son éstas -creemos- las reflexiones mínimas que debe portar cualquier ciudadano peruano, como expresión de nuestro ideal republicano y como dolorosa y triste lección de la permanente situación de inestabilidad a la que estuvimos condenados durante nuestra denominada "historia republicana". Y son éstas, las reflexiones mínimas que todo peruano debe recordar hoy, al abordar la preocupante situación "constituyente" en torno a la cual nos ha correspondido brindar testimonio.

El actual proceso constituyente, que encarna la falsa creencia de suponer que con una nueva Constitución -otra más- habrán de eliminarse nuestros principales problemas, no puede explicarse, adecuadamente, sin abordar el contexto y el pretexto del golpe del 5 de abril. Aquel 5 de abril de 1992 se produjo, en el Perú, un golpe de estado **atípico**. El Presidente Fujimori, ajeno a los predios y sectores tradicionales, alegó oposición parlamentaria y defenestró a los miembros de los otros dos Poderes (Legislativo y Judicial), incluyendo a organismos

autónomos y de control como la Fiscalía de la Nación, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Contraloría General de la República. En fin, toda la estructura del Estado quedó monopolizada en sus manos desde aquella noche del 5 de abril, y el Ejército, que apoyó y consolidó el golpe, intervino en las redacciones de los medios de comunicación para evitar supuestas "distorsiones" de los objetivos que, según los autores, abrigaba la ruptura constitucional.

Transcurrido más de un año de este golpe *sui generis* se advierte, cada vez con mayor claridad, que ése no fue un procedimiento necesario y que sus propósitos, entonces encubiertos, estuvieron vinculados, mas bien, con el manejo personal del poder. Hay antecedentes que permitían prevenir tan abrupto desenlace. Fujimori, tal como lo hace un gobernante en cualquier democracia constitucional, tenía que negociar con el parlamento, por lo menos los grandes planteos. La mayoría parlamentaria (que no toda era opositora a los lineamientos programáticos de su gobierno), había realizado, es cierto, numerosas concesiones; pero Fujimori no se desenvolvía libremente: no tan libre como él quería. Pensamos que aquí hubo, sin lugar a dudas, un factor personal que no puede ocultarse: lo dominaba un estilo autoritario que no admitía conversaciones ni concesiones ni arreglos con los partidos, inclusive con el suyo, Cambio 90, que tenía en sus manos las directivas de ambas Cámaras durante el año legislativo 1990 - 1991. Ya resultaba extraño que, aun sabiendo que sus correligionarios dirigían el Senado y la Cámara de Diputados, Fujimori la emprendiera, sin excepciones, contra todo el parlamento como institución, desde sus más tempranos discursos, pronunciados a poco de estrenar su cargo como mandatario constitucional.

Es cierto -también- que a la altura de 1992, y aún más desde 1989, con la elección de Belmont a la Alcaldía de Lima, se advertía cierta descomposición en la clase política peruana.

Había cierta crisis de representatividad que, unida a la crisis económica que se arrastraba desde hacía varios años (exacerbada en el trienio 1987 - 1990) y a lo que podríamos denominar una crisis de seguridad (por el incontenible avance del terrorismo de Sendero Luminoso), generó un grueso malestar al interior de la ciudadanía. El golpe de Estado fue sostenido por este estado de desesperación y asumió como objetivos introducir un nuevo orden, eliminar la corrupción y sentar las bases -cuándo no- de una "nueva República". Desde esa perspectiva, tan presuntamente ambiciosa, el golpe del 5 de abril no tenía nada de original. Por el contrario: se trataba del mismo discurso que acompañó a todas las aventuras golpistas que padeció nuestra vida institucional.

Consumado el golpe, la presión interna y, sobre todo, la presión internacional, obligaron a Fujimori a asumir que no le era posible actuar como dictador y que le era indispensable "reinsertarse" dentro del sistema democrático formal. Sin este requisito, perdería todo apoyo internacional y la reinserción económica, establecida como prioridad en su programa de gobierno y paralizada por el golpe del 5 de abril, se tornaría en una meta irrealizable. Estados Unidos, y fundamentalmente la OEA, le pusieron un imperativo en la agenda: "volver a la democracia". En ese momento, Fujimori había anunciado un cronograma de plebiscitos napoleónicos, que es el recurso tradicional que utilizan los regímenes cesaristas para "legitimarse" popularmente. Mientras, como contraparte, la oposición parlamentaria, encabezada por el Primer Vicepresidente Máximo San Román, habría propuesto una Asamblea Constituyente como "salida política", que el propio Fujimori rechazó en todos los tonos, reafirmandose en su esquema plebiscitario. La presión internacional -como decíamos lo forzó a convocar a un proceso constituyente que, para diferenciarlo de la Asamblea Constituyente sugerida por San Román, bautizó con el cursi y desafinado mote de "Congreso Constituyente Democrático" (CCD). Aun así, sus ánimos se sintieron reconfortados y empezó a trabajar, apresuradamente,

los lineamientos para reformar, ya no sólo algunos artículos de la Constitución de 1979 (como fue la propuesta de "salida política" de la oposición parlamentaria), sino toda ella, con la perceptible finalidad de asociar su régimen al diseño de una nueva Constitución. En tan insólito escenario, engarzado por una aguda polarización entre sectores pro-golpe y sectores democráticos, inauguró sus funciones el así llamado "CCD".

Respecto a los graves problemas metodológicos de este debate constituyente, y a los numerosos vaivenes temáticos, huérfanos -por lo demás- de la mínima reflexión técnico-constitucional, el lector podrá encontrar abundante información en las páginas interiores de este libro. Así, tras marchas y contramarchas, y con un partitura preconcebida, fue resultando obvio, como se confirmó al publicarse el Anteproyecto de Constitución el 20 de mayo, que esta "nueva" Constitución no difiere mayormente de la Carta de 1979. Dicho en otras palabras: es un maquillaje, un retoque de la Constitución de 1979, presentada sin embargo como "nueva" Constitución acaso para ocultar la gravedad que revisten algunas de sus escasas innovaciones. Nos explicaremos: alrededor del 60% de ese Anteproyecto está constituido por artículos trasplantados literalmente de la Carta de 1979, y ellos son presentados -insólitamente- como fruto de un consenso al interior del CCD, cuando el único consenso que representa es el de su no modificación. El siguiente 30% repite artículos de la Carta de 1979 con algunos cambios gramaticales o algunas modificaciones poco significativas, que en nada justifican ni un Congreso Constituyente ni menos -por cierto- un golpe de Estado. Y el 10% restante, sí contiene sustantivas modificaciones y es ahí donde se aprecia no sólo la desfiguración de la Constitución de 1979 sino los íntimos propósitos que abriga este artificial debate constituyente. Bajo el genérico pretexto de elaborar -o de imponernos, que sería el verbo adecuado- una "nueva" Constitución, introducen de contrabando figuras tan perniciosas como la reelección presidencial (a favor del propio Fujimori, sin duda), la eliminación de la regionalización y de la propia descentralización, la supresión de los derechos económicos y

sociales, la incorporación de la pena de muerte para el terrorismo, la desaparición del Tribunal de Garantías Constitucionales, la anulación de los controles parlamentarios y el aumento desmesurado de las facultades del Presidente de la República, que deriva la estructura de poderes hacia un esquema **autocrático**, reñido, por lo tanto, con cualquier régimen democrático de equilibrio de poderes y con el mínimo espíritu constitucional que debe presidir la confección de una Constitución moderna. He ahí el maquillaje: detrás de toda esta parafernalia, parece claro que lo único que se busca es perpetuar en el poder a Fujimori, y garantizarle, formalmente, el manejo autoritario del poder en el Perú. Nada de ello puede aceptarse como objetivo lícito de una reforma constitucional. Estamos, pues, ante el evidente caso de una **desvirtuación** de los fundamentos que son intrínsecos a toda Constitución (máxime a fines del siglo XX): limitar el poder gubernamental y asegurar un adecuado esquema de pesos y contrapesos entre gobierno y parlamento.

Esta "nueva" Constitución -que ni siquiera se sabe hoy, a fines de junio, cómo habrá de aprobarse- se perfila como una Constitución transitoria. No sabemos cuánto tiempo durará, pero, tal como van las cosas, lo más probable es que no sobreviva a su patrocinador y a sus adláteres. Ella no ha sido fruto de un efectivo proceso constituyente, como sí lo fue, por ejemplo, la Constitución de 1979. Esta ha sido, cuando más, una comedia constitucional. Y si no produce sonrisas ni carcajadas es por su gravedad: porque sabemos que está en juego nuestra promesa republicana, aquella que nos dejaron, como legado, los fundadores de la República. La precipitación y la obsecuencia con que ha actuado el CCD no se explica, exclusivamente, por la mediocridad que caracteriza a la mayoría de sus miembros; se debe, fundamentalmente, a la ausencia de una voluntad política para asumir criterios constitucionales con amplitud y a la decisión palaciega de frenar iniciativas y de encerrar los términos normativos de este texto constitucional exclusivamente en función de las necesidades materiales de aquella misma persona que traicionó su juramento constitucional y quebró la continuidad democrática que gozaba el Perú,

ininterrumpidamente, desde que el Gobierno Militar realizó la llamada "transferencia del poder a la civilidad" en julio de 1980, cerrando un periodo dictatorial que se extendió por largos doce años.

No debe extrañar al lector la dureza de algunas palabras aquí registradas. Ellas obedecen a la inevitable crudeza con que hay que observar y desenmascarar estos hechos, luego de realizar una inspección minuciosa, y en perspectiva, de los acontecimientos producidos desde el 5 de abril. Nosotros -los autores- pertenecemos a dos generaciones distintas, pero nos une un común denominador: la terca preocupación por afirmar, en nuestras tierras, un sólido y sostenido **sentimiento constitucional**, entendido éste como la expresión de madurez y cohesión de nuestra clase política como condición para afirmar, en el Perú, instituciones democráticas y republicanas. En nada favorece a ese sentimiento constitucional el actual **sainete**, destinado a erigir -bajo la formalidad de un "nueva" Constitución- un régimen autocrático y personal, que es antagónico -como lo sabe cualquier ciudadano- a un régimen democrático y constitucional. Esa común preocupación nos ha motivado a reunir nuestras observaciones en torno al mencionado texto constitucional, y al singular comportamiento del CCD, para expresar, a la ciudadanía, sin silencios cómplices ni medias tintas, nuestro **voto en contra** ante este notorio artilugio palaciego. Inspirados en la célebre crítica de Trotsky al régimen de Stalin (condensada en su libro "La Revolución Traicionada"), hemos adoptado como título LA CONSTITUCION TRAICIONADA. En él se resume la frontal interpelación que es indispensable emprender, hoy mismo, con honestidad, patriotismo e independencia de criterio. Este penoso proceso puede sintetizarse, en efecto, en una triple traición constitucional. La Constitución ha sido traicionada, en primer lugar, cuando el gobernante que juró respetarla y cumplirla, optó por violarla y trasgredirla, sin intentar, siquiera, buscar soluciones a través de los cauces democráticos y constitucionales. En segundo lugar: cuando, al convocar un proceso de reforma

constitucional, suprime los procedimientos que garantizan el necesario clima de compromiso y consenso que debe presidir la elaboración o modificación de una Carta Fundamental. Y tercero: al haber impuesto una Constitución *ad hoc*, para su uso personal, legalizando una situación de *facto* y concentrando poderes en su persona. Con todo lo cual, la idea de Constitución ha quedado *desvirtuada* en su más elemental significado. El título del libro engloba, con cruda exactitud, todos los vericuetos que explican y determinan la actitud del "CCD".

Es importante remarcar este principio, a fin de contrarrestar la confusión actualmente reinante. Toda Constitución es resultado de un consenso, que refleja el compromiso institucional entre diversos sectores de la sociedad y debe ser discutida -para ello- *intensamente*, dentro de un adecuado "clima constituyente". Además, una Constitución debe tener siempre metas futuras. Debe estar pensada como un texto que regirá instituciones, y las consolidará en el porvenir, y no puede proyectarse en función de una persona que se sobrepone a las instituciones. Una Constitución debe inaugurar un gran pacto social y no puede acudir a ella como eventual remedio para problemas de coyuntura y menos para consagrar una situación de *facto*, como la actual. Así, la Constitución -como norma fundamental de una Nación- aparece desnaturalizada, traicionada en su esencia, y condenada a regir por muy poco tiempo. Y una Constitución que no es tal, no merece el nombre de Constitución. De ahí el título escogido.

El libro está conformado por diversos artículos (debidamente revisados y ensamblados) que, si bien publicados en forma dispersa, responden a cierta coherencia interna en la observación, y arrojan, por tanto, una posición orgánica en torno a lo que podría ser una mejor Constitución para nuestra Patria. Se nutren de elementos de juicio extraídos del Derecho Constitucional, expuestos sin caer en el doctrinarismo ni en el academicismo, aproximándolos, más bien, al ciudadano común y corriente, con lenguaje sencillo y periodístico y con el propósito

y corriente, con lenguaje sencillo y periodístico y con el propósito de realizar pedagogía cívica y constitucional, indispensable hoy, más que nunca. Hemos agrupado los textos en cuatro secciones. Las dos primeras corresponden a lo que podría denominarse la "batalla periodística" de cada uno de los autores, iniciada paralelamente, sin que supiésemos que integraríamos nuestros simultáneos esfuerzos dentro de una obra común. Cada artículo lleva fecha y lugar de publicación, de modo que el lector podrá realizar, sin mucha dificultad, una adecuada reconstrucción de los principales escaramuzas protagonizados por el CCD. Los textos de la tercera y cuarta sección, si bien se suman a la evaluación del proceso, responden a una orientación doctrinal y más especializada. Los hemos distinguido no sólo para ordenar la lectura sino para facilitar el acercamiento del lector a una visión panorámica de los objetivos, métodos, temas y resultados de ese "debate constitucional". Por lo demás, nuestra común preocupación por el futuro institucional del Perú palpita por igual en cada una de las secciones.

Expresamos, finalmente, nuestro cordial agradecimiento a SEGLUSA Editores, en la persona de Luis Delgado García, por asumir la pesada tarea editorial y poner a disposición del gran público, el mensaje democrático y republicano que alienta las páginas de este libro.

Lima, 30 de junio de 1993

Domingo García Belaunde

Pedro Planas

P.D.: Hemos complementado estas apreciaciones explicativa que precede al Apéndice escrita a fines de Agosto (Cfr. pp. 235-240).