

Perú. Nueva Constitución, vieja historia

Pásara, Luis

Luis Pásara: Politólogo peruano. Investigador del Centro Latinoamericano para el Análisis de la Democracia - CLADE, Buenos Aires.

El 31 de octubre de 1993, la ciudadanía peruana aprobó - con un margen que apenas superó el 51% de los votos, luego de descontar blancos y nulos - una constitución que es la decimocuarta de la historia nacional. De esta manera, el gobierno de Alberto Fujimori, que recurrió en abril de 1992 a clausurar el Parlamento que había sido elegido con él en 1990, buscó culminar un proceso de reingreso a la institucionalidad. El presente artículo se propone, primero, examinar las principales novedades que el texto aprobado trae, respecto a la constitución de 1979 que marcó el tránsito del gobierno militar(1968-1980) a la reinstalación de la democracia. En segundo lugar, se pondrá atención sobre algunos rasgos de la preparación del nuevo texto - en el llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD), elegido a fines de 1992 - y a los aspectos más salientes del trámite de su sometimiento a referéndum, en octubre de 1993. Finalmente, se discutirá el significado de un cambio de constitución en el Perú de hoy, que acaso enfrenta la etapa más difícil de su historia.

¿Qué cambios?

Pese a que algunos juristas han apuntado que aproximadamente dos tercios del nuevo texto contienen iguales o muy similares disposiciones a las que se hallaban en la constitución de 1979, el texto de 1993 incorpora ciertas innovaciones en las cuales vale la pena reparar. En el debate público, la reelección presidencial inmediata y la pena de muerte - prohibida la primera, limitada la segunda al caso de traición a la patria en guerra exterior, por la constitución de 1979 - adquirieron la mayor resonancia. No obstante, estos son cambios bastante circunscritos a la coyuntura peruana actual. La reelección es, básicamente, el camino que podría mantener a Fujimori otros cinco años en el poder. La pena de muerte es, contra la subversión, un recurso de espectacularidad y no de eficacia, conforme han mostrado numerosos estudios empíricos en sociología criminal. Sin embargo, en las condiciones creadas por trece años de sangrienta actividad subversiva en el país, tal recurso es apoyado por la mayoría de la población, como expresión de la adhesión a esa

concepción represiva de «mano dura» que corresponde bien a una cultura autoritaria.

Más allá de esas dos medidas de corte circunstancial, y del polémico establecimiento de un legislativo unicameral, el nuevo texto constitucional trae ciertas novedades destacables. En lo económico, es portador de una marcada liberalización de la economía que - no obstante declaraciones acerca de «una economía social de mercado» (art.58) y de reconocerse «el pluralismo económico» (art. 60) privilegia la libre competencia, «la libertad de empresa, comercio e industria» (art.59), otorga a la inversión extranjera el mismo trato que a la nacional (arts. 63 y 71) y restringe el Estado a la función de orientar el desarrollo (art.58). Más precisamente, el texto dispone que «sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional» (art. 60). Asimismo, el Estado se compromete a «establecer garantías y otorgar seguridades» mediante contratos con particulares que «no pueden ser modificados legislativamente» (art.62). En concordancia con esta orientación económica, se han recortado en la nueva constitución derechos laborales como la estabilidad en el trabajo y la retroactividad de la ley en beneficio del trabajador (arts.27 y 103).

Estas modificaciones, referidas a la actividad empresarial y a las relaciones laborales, otorgan rango constitucional a la orientación general que ha presidido el gobierno de Alberto Fujimori en sus tres años de actuación y que en los hechos ya se había plasmado en diversas normas legales.

En el orden político, el nuevo texto fortalece significativamente el peso del presidente y del poder ejecutivo, en general, frente al congreso. Mientras la enumeración de las funciones presidenciales toma 24 incisos (art.118), el capítulo del poder legislativo está sembrado de prohibiciones, límites y recortes atingentes a la función parlamentaria. Respecto a la constitución anterior, se ha sustraído, por ejemplo, la facultad parlamentaria de aprobar ascensos de los oficiales de alta graduación y de ratificar el nombramiento de embajadores. Estas modificaciones también consagran el estilo de gobierno de Alberto Fujimori, que concentra en el poder ejecutivo - y, particularmente, en la persona del presidente - un gran número de decisiones, incluso las de detalles de mera ejecución. En esa dirección, centralizadora de la conducción del Estado, uno de los cambios más importantes - respecto de la constitución anterior - es la liquidación del proceso de regionalización iniciado en 1980. Este consistía, más que en una simple pero necesaria desconcentración administrativa, en la construcción de una nueva estructura de toma de decisiones: se

mantenía en el gobierno central la función normativa, pero se restringía su manejo directo a las relaciones exteriores y el orden interno, al tiempo que se trasladaba a gobiernos regionales, con origen en elección popular indirecta, el manejo administrativo de la mayor parte de la actuación estatal. El proceso, que tuvo una ejecución azarosa y difícil, ha sido cortado de raíz por la constitución de 1993 que, no obstante declarar que el gobierno del país es «descentralizado» (art.43), anula las regiones ya existentes y libra su hipotética creación a la iniciativa de aquellos departamentos o provincias que quieran unirse con los vecinos y manifiesten tal voluntad a través de un referéndum (art.190). Complementariamente, la estructura y competencia de las regiones se envían a una futura ley (art.198). Entretanto, el poder ejecutivo «determina la jurisdicción» de unos consejos transitorios que seguramente perdurarán largamente (Disposición Decimotercera). Y, en lo que constituye un retroceso notorio en favor de la capital de la república - que alberga a un tercio del electorado -, se dispone que el siguiente proceso electoral se efectúe con base en distrito único, fórmula que resta peso relativo a las provincias, inhabilitadas así para elegir directamente a sus propios representantes.

Otras falencias rebajan aún más el nivel del texto aprobado, al incurrirse en definiciones o proclamas de estilo escolar. El art. 2, inc. 22, establece el derecho de la persona «a la tranquilidad». La República del Perú es declarada «social» en un art.43, que copia a la constitución de 1979 y mantendrá en la curiosidad sobre su significado a los exégetas del texto. El art. 49 se preocupa por declarar como «capital histórica» al Cusco y, en párrafo consecutivo, tomado de la constitución de 1979, establece cuáles son los colores y el diseño de la bandera. Tampoco es una innovación, ni una repetición feliz, la contenida en el art.121, que define: «Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros». En cambio, sí innova la noción a la que se dedica el art.188: «La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país». Esta definición, aparentemente innecesaria y en todo caso cuestionable - por aquello de «proceso permanente» -, no parece tener otro objetivo que el de encubrir el desmontaje completo de la descentralización que, conforme hemos visto, garantizan otros artículos, menos declarativos, del texto.

Según declaró el constituyente de la mayoría que presidió la Comisión de Constitución, Carlos Torres, el 87% del proyecto oficial - que nunca fue dado a conocer públicamente resultó recogido en el texto aprobado (El Comercio, 27/8/93). Su testimonio ratifica un hecho de público conocimiento: la constitución de 1993 fue preparada fundamentalmente por la mayoría. Los congresistas de la minoría habían denunciado ese hecho, precisamente, en muchas ocasiones: sus opiniones fueron

escuchadas ritualmente pero no se concedió atención a la calidad de observaciones o razonamientos alternativos. Sólo respecto a un tema importante se introdujo una reconsideración, ya en la recta final de la aprobación del texto en el CCD. Fue en relación con el Consejo Nacional de la Magistratura, órgano encargado de nombrar a los jueces, cuya conformación iba a ser íntegramente decidida por el ejecutivo y legislativo, con lo cual el nombramiento y el ascenso de los jueces tendrían un carácter abiertamente político. La presión de la minoría fue reforzada en este caso por una serie de pronunciamientos, incluidos el del Colegio de Abogados de Lima y el del presidente de la Corte Suprema. La mayoría del CCD aceptó entonces cambiar la composición del Consejo, que quedó integrado por un conjunto de representantes de distintas entidades (art.155).

Concluida la redacción del proyecto y entregada al pleno su tercera «versión final», el texto fue aprobado para ser sometido a referéndum. Es interesante recoger algo de lo ocurrido durante los dos meses transcurridos entre la publicación del texto constitucional y el día en que la ciudadanía debía optar por el SI o el NO. De una parte, una distribución masiva del proyecto - que incluyó su publicación completa en varios diarios y la venta ambulante del texto - y cierta discusión en los medios de comunicación acerca del mismo probablemente permitieron a un segmento de la población familiarizarse con algunos de sus contenidos, en un proceso de educación cívica sin precedentes en el país. De ello puede derivarse algo más importante: una convocatoria al ciudadano - que es posibilidad y desafío al mismo tiempo - para asumir una responsabilidad protagónica en la aprobación del texto que, entonces, no podrá ser atribuida a una clase política que la mayoría de los peruanos ha venido a impugnar en los últimos años. Es muy difícil cuantificar este fenómeno pero cierta dinámica de este tipo se produjo mediante el mecanismo del referéndum.

De otra parte, el gobierno desvirtuó este proceso al convertir la aprobación del texto en un objetivo de campaña electoral. Como algunos comentaristas observaron, se hizo del referéndum un plebiscito, en el cual se sometía a consulta la gestión presidencial. El propio Fujimori anunció, dos días antes de efectuarse la votación, que si el texto no resultaba aprobado él renunciaría al cargo. Pero, para ahorrarse ese desenlace, durante los meses previos al referéndum el presidente viajó por todo el país repartiendo regalos a la población e inaugurando obras públicas, en el estilo de los políticos más tradicionales; redobló promesas de todo tipo y se adelantó al Congreso en una desgravación impositiva sobre sueldos y salarios; y, finalmente, encumbró a Abimael Guzmán - el líder de Sendero Luminoso, preso desde septiembre de 1992 y condenado ya a cadena perpetua - a un sitial preferente en la

atención pública, gracias al recurso de ir dando a conocer una serie de cartas y declaraciones supuestamente suyas, elogiosas para Fujimori, que buscaban crear la imagen de un movimiento subversivo definitivamente vencido por la exitosa acción gubernamental. Al mismo tiempo, una abrumadora campaña publicitaria invitaba a votar por el SI, del cual se hacía depender - como se ha señalado antes un futuro promisorio para el Perú. Del lado del NO, en cambio, no hubo una campaña masiva.

En definitiva, y pese a la atención que en un nivel ciudadano se prestó al texto constitucional en suerte, el debate del mismo y la campaña gubernamental en torno al referéndum dieron a esta ocasión el carácter de un pronunciamiento ciudadano sobre el gobierno. De ahí se desprende el peso político de un resultado que divide al país en dos mitades casi exactas, no en torno a un proyecto de constitución sino en relación con un gobierno cuyo período concluye recién en julio de 1995.

¿Cuál es la diferencia?

En nuestros países es frecuente que el significado de una constitución sufra interpretaciones ambiguas y curiosas. En el Perú, cuando se aprobó la constitución de 1979 y se reprochó a uno de los hombres claves de su gestación - Luis Bedoya Reyes, cabeza de uno de los tres sectores con peso decisivo en la Asamblea Constituyente de 1978 - que el texto aprobado incurriese en demasiadas declaraciones de derechos y garantías que el Estado no estaba en condiciones de efectivizar, respondió: «la constitución es un programa».

En muchos de nuestros países puede hipotetizarse que, para la clase política, la constitución es la ocasión por excelencia para mostrar una arquitectura normativa que - según saben bien los políticos de oficio - no corresponde, ni puede corresponder realísimamente, al país real pero que, sin embargo, puede ser exitosamente presentada como testimonio de «progreso» o «modernidad». De ahí la frecuente copia de normas que son trasladadas de países que gozan de respeto, sin atención a que, en realidad muy diversa, su funcionamiento y sus resultados serán también radicalmente distintos.

Si el lector del texto constitucional de 1993 no queda apresado en él, sino que acude al recurso de efectuar incursiones mentales regulares en la realidad que aquel texto supuestamente debe normar, aparecen ciertos contrastes llamativos. Esta constitución, como la anterior, proclama la igualdad ante la ley y proscribiera toda discriminación (art. 2, inc. 2) en uno de los países menos igualitarios de América Latina,

gracias a la enraizada prevalencia de un racismo despiadado. El mismo generoso artículo 2, en el inciso 24, consagra la presunción de inocencia y destierra la tortura. Aparte de los miles de casos de desapariciones y ejecuciones sumarias, denunciados internacionalmente y no sancionados en el país, los juicios de «presuntos subversivos» a cargo de jueces militares sin rostro han liquidado el primer principio y la práctica policial rutinaria reduce a letra muerta la segunda garantía.

En un país donde el hambre y la desnutrición se han hecho masivos, «todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad», proclama el art.7. Y, en medio de una deserción escolar enorme, los artículos 14,15 y 16 se alargan en definiciones educativas que carecen de la más mínima vigencia en los hechos. «Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas», promete el art.16 en alarde de un valor dolorosamente irónico. «El trabajo es un deber y un derecho» anuncia el art. 22, para un país donde el 80% de la PEA cae en las categorías de desocupación y sub-ocupación. En el primer país productor de coca en el mundo, la constitución garantiza en su art.8 que «el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas». Y, con dos generaciones que han padecido la estafa de intereses pasivos fijados por el Estado por debajo o del devorador índice inflacionario, la flamante constitución repite una promesa incumplida: «El Estado fomenta y garantiza el ahorro» (art.87).

Habiendo el gobierno de Alberto Fujimori clausurado el Parlamento e intervenido el poder judicial en abril de 1992, a partir de lo cual quedó en condición flagrantemente violatoria de la constitución de 1979, ¿cómo puede leerse el mandato del art. 46, que ordena: «Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes»? ¿O qué actitud debe adoptarse ante el art. 117, que manda acusar al presidente de la República por disolver el Congreso? Hay una forma de mirar la institucionalidad jurídico-política que sabe poner entre paréntesis su vigencia y se contenta con la perfección del diseño en sí mismo. Para justificar ese enfoque, el argumento más utilizado es que la distancia entre la normatividad y la realidad resulta inevitable. Pero en el caso peruano la distancia es tan grande que separar una de otra parece una tarea no sólo excesiva sino también imposible. La pregunta clave, entonces, es: ¿qué significado cobra el hecho de que el texto de la constitución establezca una serie de derechos ciudadanos y un conjunto de garantías de la persona que, en la práctica, no alcanzan vigencia y, debido a diversas razones, parecen destinados a no tenerla en muchos años? Acaso esta pregunta aconsejó no votaren el referéndum del 31 de octubre a aproximadamente 30% de los ciudadanos inscritos.

En realidad, lo fundamental de un texto constitucional se juega en ciertas reglas contenidas en él; esencialmente, las que norman el régimen político: elecciones, órganos de poder, controles sobre su ejercicio. En ese sentido, lo central del cambio constitucional en el Perú consiste en una concentración de facultades en el presidente, que incluye la posibilidad de su reelección inmediata, y en una atenuación/eliminación de los contrapesos a su ejercicio previamente existentes. La pregunta que entonces surge, y ha sido repetida en estos meses, es: ¿para qué se hizo un proceso constitucional si bastaba, en razón de tales objetivos, introducir unas cuantas modificaciones en la constitución de 1979? Recuérdese que el proyecto político de Fujimori pasaba por eliminar a la oposición parlamentaria elegida en 1990 - que era mayoritaria - y que ir a la elección de un congreso constituyente para que redactara un nuevo texto constitucional fue una salida ante la presión internacional que siguió a su autogolpe. En medio de la desaprobación interamericana, Fujimori marchó a la reunión de la OEA en Bahamas, en mayo de 1992, con esta carta que podía limpiarle la cara ante la opinión pública del mundo.

El proceso ha sido largo, costoso y, luego del resultado del referéndum, quizá devenga inconducente. Resulta difícil sostener que un régimen se ha institucionalizado cuando la forma de hacerlo resulta aprobada de la manera estrechísima como lo fue la constitución de 1993 en el Perú. Al contrario, se abre a partir de ahora un campo de incertidumbre y se refuerza la hipótesis de que este pobre texto constitucional tendrá vigencia tanto como dure Alberto Fujimori en el poder.

Buenos Aires, diciembre de 1993.