

LA PERSONIFICACIÓN DEL PODER POLÍTICO: EL CASO PERUANO

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

Constitucionalista. Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas.
Profesor de Derecho y Ciencia Política en las Universidades Pontificia Católica del Perú,
Nacional Mayor de San Marcos, Lima y San Martín de Porres. Profesor Invitado
en las Universidades Católica de Quito, Nacional Autónoma de México, London School,
Complutense de Madrid, Alcalá de Henares e Institute d'Etudes pour l'Amérique Latine-Paris.

Sumario: 1. ¿Cómo organizar el Estado? 2. El papel de la cultura política.

La larga inestabilidad política en el Perú tiene factores inmediatos fácilmente reconocibles: el caudillismo militar, los pleitos intestinos entre los caudillos, las disfuncionalidades del sistema de gobierno, dificultades para institucionalizar las organizaciones políticas¹ y una suerte de cultura en la que lo fáctico suele imponerse a lo jurídico. De allí que las Constituciones no hayan logrado cuajar y sostenerse por sí mismas. En el hábito supersticioso de un recurrente embrujo republicano que incitaba a los gobernantes a reinventar la historia cada cierto tiempo, los peruanos aprendimos a convivir con Presidentes que creían que el poder y la persona de quien gobierna eran identidad única, una sola esencia. Ramón Castilla, aunque lejos de la jactancia absolutista de Luis XIV y no sin un toque de envalentonamiento criollo dejó muy claro que “el gobierno era él”. En realidad casi todos los gobernantes republicanos, especialmente los de corte autoritario, han pretendido que la voluntad presidencial es “la voluntad del Estado”.

De acuerdo a ese razonamiento es posible interpretar que cuando los caudillos militares imponían su poder pasando por encima de las instituciones y de las normas constitucionales lo hacían asumiéndose a sí mismos como “superiores” a esa abstracción denominada “Estado” que aunque formalmente creado desde la independencia, fue durante mucho tiempo un arcano y luego, para muchos, un desconocido. Cuando el voluntarismo político predomina, el Derecho se debilita y consecuentemente la democracia pierde su mayor sostén.

1. ¿Cómo organizar el Estado?

Una de las primeras inquietudes que siguió a la independencia fue el tipo de Estado que debía configurarse. El dilema entre la monarquía y la república fue superado tras un corto debate inicial. La definición de la organización Jurídico política quedó sellada en la Constitución de 1823, matriz de las constituciones posteriores. Sin embargo, una ligera insatisfacción rondó a la “clase política”. La primera carta cedió al poder de Simón Bolívar. Los constituyentes socavaron su propia autoridad y abdicaron de todo poder. La Constitución Vitalicia impuesta por los utopistas del autoritarismo no resistió la coyuntura y murió prematuramente². La tarea de construir el Estado y darle solidez quedó diferida.

¹ Puede servir para ilustrar sobre la escasa institucionalización de las organizaciones políticas un interesante ensayo de Raúl MENDOZA CÁNEPA titulado *¿Hacia Nuevos Partidos Políticos?* En: “Perú 2000: un triunfo sin democracia”. Comisión Andina de Juristas, 2000. Lima.

² UGARTE DEL PINO, Juan. Historia de las Constituciones del Perú. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1978.

Adquirimos el hábito – mal hábito desde luego - de redactar constituciones políticas en función de las coyunturas y posiciones de poder. Por eso carecimos de un texto fundamental permanente. Cada gobierno o cada caudillo que invocaba el cambio propiciaba la elaboración de un nuevo texto que reemplazaba al anterior, muchas veces con menos éxito y con mayor audacia sí, de un pueblo que aprendió desde entonces a desconfiar de los cambios constitucionales.

De las once constituciones de la historia republicana, sólo tuvieron vigencia real, en términos de Karl Loewenstein³, la de 1860 (consenso de conservadores y liberales) y la de 1979. Vigencia real, pero no solidez frente a los cambios. La Carta de 1860 fue nominativa por tramos y no resistió las proyecciones autoritarias del Presidente Leguía, que en 1920 elaboró una Constitución a su medida. La Carta de 1979 siguió, por misteriosa recurrencia de la Historia, la misma suerte. Pereció frente a la Constitución de 1993, texto hecho para y por el fujimorismo, moderna aunque aparatosa reedición del leguismo⁴.

Entonces, cabe preguntarse ¿Hubo una verdadera racionalidad constitucional en el Perú? La racionalidad constitucional supone que el sustrato teleológico de elaborar una Carta es que ésta sirva de fundamento jurídico y político a la sociedad y dure en el tiempo. Cuando esto se logra, la Constitución se encarna en el concierto colectivo y adquiere por ello consistencia y duración. La Constitución no está hecha para acomodarse a coyunturas; sirve a lo permanente y lo ideal. Para flexibilizarse frente a los cambios contiene mecanismos de reforma que la amoldan a cada tiempo, evadiendo la obsolescencia y la irrealidad. Sin embargo, el Perú se ha movido constitucionalmente bajo el vaivén de coyunturas, donde organizar el Estado se convirtió en una tarea constante e inacabada, destinada siempre a cubrir brechas, legitimar al gobernante, inaugurar transiciones y borrar de un plumazo la obra de una dictadura o de una democracia.

En la historia republicana hemos concebido reiteradamente transiciones constitucionales porque a cada tramo se nos hizo urgente refundarnos como país o como sistema político. Fue una búsqueda constante y angustiosa que nunca concluyó en nada serio aunque sí en la internalización de un valor clave, que es también una percepción ciudadana común, y es que el Derecho no sirve necesariamente para

³ LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1965.

⁴ PLANAS, Pedro. Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Lima: Editorial San Marcos, 1998.

solucionar problemas; muchas veces los crea y los sostiene. Lo recomendable para la “puesta en orden de la casa” es la opción por la voluntad del gobernante antes que por la obligatoriedad de la norma.

En efecto, el Derecho no sólo puede ser prescindible y “sorteable” (la ley se acata, pero no se cumple, decían las autoridades coloniales frente a las leyes de indias importadas de la metrópoli) sino que además pueden ser destruido si fuera necesario para el gobernante. Bajo esa perspectiva, por ejemplo, Alberto Fujimori, pateó el tablero de la institucionalidad democrática. El permanente vaivén del péndulo nos llevó de los textos desfasados a los textos «necesarios» y a largas dictaduras militares con breves intermitencias democráticas. Llegaron los esquemas constitucionales europeos, quisimos ser Gran Bretaña o Francia, pero los valores políticos europeos no acompañaron a esos esquemas. Importaba más que el tipo de gobierno o las estructuras políticas (vagas abstracciones), nociones esenciales como “legitimidad democrática”, “institucionalidad”, “sociedad civil”, “ciudadanía” e “imperio del Derecho”. El constitucionalismo se precarizó frente al déficit de la cultura política.

La primera coyuntura histórica estuvo signada por la existencia de caudillos militares⁵. La sociedad civil carecía de organización. Riguieron durante varias décadas las leyes de la colonia y sólo transcurridos 50 años de vida republicana a alguien se le ocurrió que podía ser necesario un Código Civil. Frente a la inexistencia de una clase política civil o una sociedad civil organizada irrumpieron los caudillos militares con una suerte de “derecho para gobernar”, el problema era que cada caudillo creía detentar ese derecho. Haber combatido y derrotado a la corona española era un mérito que debía significar la posesión del poder político en la república. El militar se hacía cargo de las responsabilidades de gobierno y proyectaba sobre el desarrollo del Estado la realización de sus propios intereses. De ese modo, por encima de una sociedad civil incipiente y frágil y sobre un mercado dependiente y precario, se montó una estructura de poder, vertical y siempre arbitraria. El Derecho era lo de menos, importaba más la voluntad de poder. Los intentos de Castilla por reorganizar el Estado no acabaron con ese proceso de personalización del poder político, el mismo Castilla le arrebató arbitrariamente a Echenique el gobierno que pocos años antes le había transmitido pacífica y válidamente.

Un *insight* o aproximación honesta y autocrítica a lo que somos como concreción histórica, a lo que sentimos y sabemos como partícipes de la vida republicana y como miembros de una comunidad política debe darnos luces suficientes y ayudarnos a explicar la razón por la que lo político, entendido como poder “a secas” prevaleció a lo jurídico.

2. El papel de la cultura política

No sólo hubo problemas para internalizar una cultura política basada en el Derecho, los esquemas importados no colaboraron con el sostenimiento de la vida constitucional y democrática. Si bien el modelo de república parlamentaria había servido como referente de organización política, la falta de hábito o de preparación para administrar un Estado, llevó a dejar de lado el concepto de administración, reemplazándolo por el concepto de «poder».

Se podía prescindir de las instituciones y las reglas de juego para favorecer los estatus de poder, pero al contrario del “poder legítimo”⁶ basado en la soberanía popular se impuso el poder que proviene de la “gesta” revolucionaria o del golpe de Estado. No fue un juego civilizado. Tampoco fue una característica de los procesos iniciales de la república, fue una constante. Frente a ella poco importaban los esquemas constitucionales. Cada caudillo militar o las propias instituciones armadas posteriormente prescindían de la autoridad popular para dar paso a una autoridad propia nacida en las decisiones de los cuarteles o en los cenáculos del poder civil. Así como lo fáctico se imponía a lo jurídico, lo necesario se imponía a lo ideal. Así, si las “obras eran mejor que las palabras”, la fuerza era mejor que la ley y lo práctico mejor que lo ideal, es decir mejor que el vano principio jurídico que suele operar como camisa de fuerza para la toma de decisiones políticas. La justificación pragmática fue la otra herramienta del poder autoritario. En un país de exclusiones y carencias fundamentales, el discurso práctico (que suele enmascarar el afán autoritario) rige con más posibilidades que el discurso moderado del líder demócrata, a veces “absurda e innecesariamente apegado a las fórmulas y reglas del juego democrático”.

Esta imposición autoritaria es posible porque los ciudadanos no saben que son ciudadanos y no son, por tanto (ni se sienten legitimados para hacerlo) capaces de exigir respeto a la democracia y al Derecho. Esa escasa o nula percepción del concepto de «ciudadanía» fue clave para no lograr la cohesión social en torno a la democracia y el Estado constitucional de Derecho. La Historia registra algunos brotes de sentimiento cívico (o ciudadano en algún caso). Uno de esos episodios ocurrió cuando el pueblo enfervorizado ganó las calles para defender el triunfo democrático de Manuel Pardo en 1872, reprimiendo sangrientamente a los coroneles Gutiérrez, renuentes a aceptar la autoridad de un civil en el gobierno. El siguiente evento fue la jornada civil de los montoneros pierolistas expulsando del poder a Andrés Avelino Cáceres. Fue el triunfo de las fuerzas civiles frente al militarismo de la posguerra. Hubo otros acontecimientos que podrían sugerir la irrupción civil o ciudadana, pero que no fueron otra cosa que un conflicto de intereses por el poder.

Durante el siglo XX se registraron momentos de presión popular por mejores niveles de vida, pero es difícil identificar aquellos en los que las multitudes ganaban las calles en clamor de democracia. Un episodio reciente y válido como resistencia ciudadana fue la movilización popular frente a la dictadura de Alberto Fujimori. Desde el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, el gobernante se avocó a la tarea de tomar el Estado y asegurar su reelección. La corrupción tejió una red extensa y los medios de comunicación fueron virtualmente “comprados” por el régimen. Aún así Fujimori logró gozar de popularidad y ser reelegido (casi con 70% de los votos). Nada era un secreto, se sabía a voces que el gobernante y su alter ego Vladimiro Montesinos controlaban los poderes del Estado y las instituciones; se sabía de persecuciones y acosos; se sabía de violaciones a derechos humanos y control a la prensa. Pese a todo, sólo en las postrimerías de su segundo gobierno, Fujimori empezó a ser ahogado por un mar de protestas en las calles. Los resortes de la indignación ciudadana se activaron tarde, cuando el Estado estaba copado y en proceso de descomposición moral. ¿No fueron los ciudadanos conscientes de lo que podía

⁵ BASADRE, Jorge. Perú: Problema y Posibilidad. Lima: Consorcio Técnico de Editores, 1984.

⁶ WEBER, Max: Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 2 volúmenes, 1969.

pasar luego de ese fatídico 5 de abril? ¿No sabían que a partir de allí el poder cuasiabsoluto podría devorarlos, aplastar sus derechos sin posibilidad de garantías eficaces para defenderse?

Todos estos acontecimientos demuestran que surge a veces la inquietud ciudadana por defender la democracia y el poder civil e institucional, pero también hay acontecimientos que podrían sugerir lo contrario. Por largos años dominaron el escenario dictaduras sostenidas por la pasividad ciudadana.

Sin ciudadanos reales no hay soberanía popular y las reglas del juego democrático previstas por las constituciones no resisten el peso de la presión de los aspirantes a autócratas. En una sociedad en la que los ciudadanos no defiendan su libertad, su categoría de soberanos y su democracia, es posible vislumbrar la aparición de regímenes de terror, autocracias monstruosas o dictaduras solapadas, hábilmente disfrazadas de democracia. En ese escenario pueden abrirse espacios de maniobra y llegada a personajes peligrosos como Alberto Fujimori o como los etnocaceristas de Antauro Humala.

Muchas veces, los latinoamericanos intentamos reflejarnos en el espejo del norte para hallar respuestas, para saber a ciencia cierta en qué fallamos y porque no supimos mantener sólidos regímenes constitucionales y democráticos. En Estados Unidos, los ideales de Thomas Jefferson sirvieron de espíritu a la Constitución norteamericana. Se tenía muy claro para qué servía una Constitución. Los norteamericanos le dieron un valor esencial a su texto constitucional (especialmente a sus fundamentos ideológicos), y sus gobiernos y líderes la respetaron. Fueron capaces de llevar, en teoría, sus ideales constitucionales a la realidad política. Su constitucionalismo giró en torno a derechos más que a estructuras de poder político. En el caso concreto del Perú, se buscó un modelo de organización políti-

ca, una estructura de poder eficaz. De allí que los derechos ciudadanos podían ser conculcados por los gobiernos sin menores reparos o dificultad. Salvo por la exclusión racial, los norteamericanos dieron valor descomunal a los derechos individuales, los ciudadanos podían demandar al Estado y ganarle en juicio. Los jueces supieron estar a la altura de las circunstancias y sobreponerse al poder político. En el Perú, valga la comparación, jueces, normas, procesos y valores, todo jugó a favor de la primacía del poder político. El gobernante estaba por encima del individuo y sus actos por encima de la Constitución y las leyes. Es la opción histórica por el gobierno fuerte. Si los gobernantes eran débiles no significaba que fueran respetuosos del Derecho o de los derechos sino que eran incompetentes y por tanto debían ser cambiados aunque sea a viva fuerza. Gobernantes democráticos eran normalmente desalojados de Palacio de Gobierno entre ruido de tanques y en medio del silencio cómplice de los ciudadanos que sólo unos años antes fueron electores y que complacientemente unos años después cedieron su ciudadanía para tornarse en súbditos. Ni Bustamente y Rive-ro ni Belaunde resistieron el asalto militar con el respaldo popular a la democracia. La pasividad ciudadana también permitió que Fujimori quebrara la legalidad y se apropiara del poder.

Una democracia constitucional es una democracia de consenso en torno a ciertas reglas y valores (objetivados por el texto constitucional). Ello implica que existen procedimientos y reglas de actuación que impiden la alteración arbitraria y unilateral del sistema político, pero sobre todo el convencimiento de las grandes mayorías de que la soberanía reside en cada ciudadano y que la vida democrática no es un pacto únicamente sino también el derecho de cada cual que deviene de esa cuota intransferible e intangible de soberanía. Ese es el marco de cultura política que alentará la defensa de la democracia y su sostenimiento así como la despersonalización del poder político.