

HOMENAJE A VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

HOMENAJE A
VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE ORGANIZAR
EL LIBRO HOMENAJE EN MEMORIA DEL EXCELENTÍSIMO
DR. VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

PRESIDENTE

Javier Arias-Stella

VICEPRESIDENTE

Juan Incháustegui Vargas

MIEMBROS

Alberto Adrianzén Merino

Gustavo Bacacorso

Domingo García Belaunde

Francisco Miró Quesada Canturias

Luis Ortega Navarrete

Henry Pease García

Marcial Rubio Correa

Alberto Velarde Yañez

COORDINADORES

Marita Castro Pisfil

Marco Jamanca Vega

COLABORADORES

Débora Urquieta

Juan Manuel Velarde

Homenaje a Valentín Paniagua Corazao

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
feditor@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:
Fondo Editorial PUCP
Primera edición, noviembre de 2010
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-941-5
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14040
Registro de Proyecto Editorial: 31501361000964

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación <i>Juan Inchaústegui Vargas</i> | 13 |
| PRIMERA PARTE | |
| LA PERSONALIDAD Y OBRA DE VALENTÍN PANIAGUA | |
| TESTIMONIOS | 17 |
| El reformismo refundacional de Valentín Paniagua <i>Alberto Adrianzén M.</i> | 19 |
| Días con huellas <i>Javier Alva Orlandini</i> | 26 |
| Valentín Paniagua: promotor de la creación del Club de Madrid <i>Antonio Alvarez-Couceiro</i> | 39 |
| Valentín Paniagua Corazao. Figura ilustre del siglo XX <i>Javier Arias-Stella</i> | 41 |
| Valentín Paniagua. Un testimonio <i>Alfredo Barnechea</i> | 50 |
| Valentín Paniagua: la virtud de la decencia y la docencia <i>Enrique Bernales Ballesteros</i> | 53 |
| La contribución de Valentín Paniagua al desarrollo del derecho electoral peruano <i>Carlos Blancas Bustamante</i> | 60 |
| Valentín Paniagua Corazao <i>Juan Chávez Molina</i> | 71 |

| | |
|--|-----|
| Valentín Paniagua Corazao, Presidente de la República, jurista, maestro, político, amigo y padre de familia ejemplar <i>Francisco José del Solar Rojas</i> | 75 |
| Valentín Paniagua y su faceta de historiador político electoral <i>Javier Díaz Orihuela</i> | 88 |
| El Club de Madrid: Paniagua, un icono de la transición democrática <i>Jorge I. Domínguez</i> | 102 |
| Valentín Paniagua Corazao. Breves apuntes sobre el estadista, el político y el constitucionalista <i>Carlos Fernández Sessarego</i> | 106 |
| Valentín Paniagua: ejemplo imperecedero para la juventud <i>Raúl Ferrero C.</i> | 121 |
| La personalidad y la obra de Valentín Paniagua <i>Alan García Pérez</i> | 124 |
| Valentín Paniagua: el bastión de la transición democrática en el Perú <i>Enrique García</i> | 130 |
| Valentín Paniagua desde el Parlamento <i>Victor Andrés García Belaunde</i> | 136 |
| El arte de gobernar un país difícil: Valentín Paniagua, un presidente que no pudo elegir el Perú <i>Efraín Gonzales de Olarte</i> | 148 |
| Viejo es el viento... <i>Gustavo Gorriti</i> | 164 |
| Homenaje al Presidente Valentín Paniagua Corazao <i>Juan Incháustegui Vargas</i> | 167 |
| Valentín Paniagua: el intelectual y la política <i>Marco Jamanca Vega</i> | 180 |
| El presidente que tenía una biblioteca <i>Luis Jochamowitz</i> | 187 |
| La propuesta republicana de Valentín Paniagua. A propósito del prólogo al libro sobre «Manuel Pardo y el Partido Civil» <i>Carmen Mc Evoy</i> | 189 |
| Una conversación con Valentín Paniagua <i>Carlos D. Mesa Gisbert</i> | 198 |

| | |
|---|-----|
| Más que un presidente <i>Francisco Miró Quesada Cantuarias</i> | 214 |
| La trayectoria académica y jurídica de Valentín Paniagua <i>Víctor Julio Ortecho Villena</i> | 221 |
| Epílogo <i>Luis Ortega Navarrete</i> | 224 |
| Presidente Valentín Paniagua. Un testimonio <i>Jaime Paz Zamora</i> | 229 |
| La oposición democrática al fujimorato: Valentín Paniagua en su momento culminante <i>Henry Pease García</i> | 233 |
| Homenaje a Valentín Paniagua <i>Javier Pérez de Cuéllar</i> | 256 |
| La convicción educadora de Valentín Paniagua <i>José Rivero</i> | 259 |
| Valentín Paniagua, el político y el intelectual <i>Rafael Roncagliolo</i> | 273 |
| Valentín Paniagua: el hombre de la conciliación <i>Ernesto Samper Pizano</i> | 286 |
| Semblanza de Valentín Paniagua Corazao <i>Javier Silva Ruete</i> | 289 |
| Valentín, protagonista de la historia <i>Luis Solari de la Fuente</i> | 292 |
| Paniagua: el foro de partidos y los retos de la política <i>Alberto Velarde Yáñez</i> | 300 |
| Una semblanza de Valentín Paniagua <i>Fernando Vidal Ramírez</i> | 319 |
| SEGUNDA PARTE LA INFLUENCIA DE VALENTÍN PANIAGUA EN LA CIENCIA JURÍDICA ESTUDIOS Y ENSAYOS | 327 |
| El principio de unidad del Estado y los organismos constitucionales autónomos <i>Jorge Avendaño V.</i> | 329 |

| | |
|---|-----|
| El tratamiento del principio de la legalidad en las leyes de procedimiento administrativo de América Latina <i>Allan R. Brewer-Carías</i> | 340 |
| <i>Fétichisme de la loi, séparation des pouvoirs et gouvernement des juges.</i> Tres ideas-fuerza para el rechazo del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en Francia (1789-1958) <i>Francisco Fernández Segado</i> | 361 |
| La crisis del Derecho <i>Manuel Fraga Iribarne</i> | 394 |
| RACSO y el Derecho <i>Domingo García Belaunde</i> | 399 |
| El derecho a la memoria histórica <i>Victor Guevara Pezo</i> | 407 |
| Gobierno representativo y consejo de Estado: de la libertad de los modernos en los orígenes del Estado liberal <i>Marta Lorente Sariñena</i> | 416 |
| La reforma constitucional y la reforma del Estado requieren, sobre todo, una reforma en el pensar la sociedad política y su organización <i>Marcial Rubio Correa</i> | 447 |
| Aplicación del principio de no discriminación en las disposiciones estatutarias y prácticas establecidas en clubes sociales y deportivos <i>Jorge Santistevan de Noriega</i> | 462 |
| Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales <i>Diego Valadés</i> | 487 |
| La Constitución en la España del siglo XX <i>Joaquín Varela Suanzes-Carpegna</i> | 497 |
| El diálogo y la concertación socio laboral en el Gobierno Constitucional de Transición <i>Jaime Zavala Costa</i> | 515 |
| Libros, artículos, entrevistas, discursos, y trabajos en proceso producidos por el doctor Valentín Paniagua Corazao | 534 |
| Relación de colaboradores | 543 |

PRESENTACIÓN

Juan Incháustegui Vargas

Algunas personas marcan huella en la sociedad gracias a su aporte al bienestar de sus semejantes. Así, pasan a la historia de sus comunidades y naciones y se convierten en fuente de inspiración para quienes las conforman y los incentivan a luchar por sus derechos, buscar oportunidades y desarrollar al máximo su potencial. Valentín Paniagua Corazao es una de esas personalidades. Por ello hemos querido realizar este libro de homenaje, que servirá tanto para destacar la vida y la obra de este ilustre peruano como para reunir vivencias, testimonios y análisis que puedan convertirse en una guía que permita, a todos quienes aspiramos a un mundo mejor, emular el ejemplo de este compatriota excepcional.

El libro contiene descripciones, narraciones, comentarios, testimonios y análisis sobre Paniagua como hombre, como político, como educador y como estadista. En otros aportes y según elección de algunos de sus destacados autores, incluye planteamientos y análisis sobre temas diversos, con alcances, profundidad y versación que les confieren en muchos casos niveles de ensayo sobre asuntos sociológicos; constitucionales; derechos de las personas; organización, estructura y composición del Estado; poderes públicos; instituciones representativas de la sociedad; sistemas electorales; partidos políticos y su importancia crucial en la generación, desarrollo y consolidación de la democracia.

Se abordan también los factores que sustentan la democracia, como el diálogo, la transparencia, el escrutinio social, la concertación, la gobernanza y la gobernabilidad.

Es, pues, un libro que de un lado contiene una visión y unos análisis de políticas y acciones que cubren un amplio espectro de las relaciones humanas; y del otro, refleja las varias facetas de la personalidad de Paniagua describiendo en muchos casos sus actos, sus angustias y sus logros de modo tal que, finalmente, sin ser en rigor formal una biografía, proyecta una imagen de la personalidad de Paniagua y de su vigencia actual y proyección al futuro en su lucha por preservación y mejora continua de la democracia para su querido Perú.

De tales facetas de la personalidad de Valentín Paniagua destaca sin duda como la más característica la que el mismo definiría como su naturaleza o el rasgo humano y vocacional de mayor peso en su vida: la del político. Es por eso absolutamente coherente en todos los aportes recogidos en el libro el trato destacado y pertinente a su ejemplar y sacrificada vida política. Desde sus inicios como dirigente estudiantil hasta su brillante gestión como Presidente del Perú, y más allá aún, en su proyección internacional destacando en el selectísimo Club de Madrid ante políticos, jefes de gobierno y presidentes del mundo entero; pasando por sus intervenciones en universidades como Harvard, Wisconsin, San Marcos o Siracusa, se percibe su notable y brillante calidad de político. Es así como se advierte además su dimensión intelectual de estadista y queda nítidamente consignada su visión holística y trascendental del devenir, del futuro y de la necesidad de actuar en la política. Se eleva finalmente hasta los límites del sacrificio personal, en su campaña final como candidato presidencial, donde sin alcanzar la comprensión de su convocatoria concertadora, lucha por sus ideales y por su partido, dejando prácticamente la vida en tan loable empeño.

No menos importante es su faceta de profesor y catedrático, que es igualmente destacada en varios de los artículos o escritos que conforman este libro. Ellos abarcan menciones y descripciones de esa vertiente de su vida, que llenó tanto de su tiempo que podría decirse que fue tan político como maestro. Y es que ambas vocaciones fueron consustanciales e indisolubles de su vocación de servicio y de su entrega por los demás. Se describen en dichos artículos muchas de sus actividades, logros y anécdotas que sirven para reflejar esa abnegada dedicación. Habrá de quedar sin duda en sus discípulos la huella de su incesante actividad y de su convocatoria para actuar en la política con decisión, honestidad y desprendimiento; y por tanto —abrigamos la esperanza— tendrá que germinar en ellos ese afán del ejercicio de la política como servicio que tanto lo distinguió.

Por último, y solo para centrar esta introducción en los rasgos esenciales de la personalidad de Paniagua que el libro refleja, no podría omitirse su ejercicio de la abogacía como lucha por los derechos fundamentales de las personas y en defensa de las instituciones creadas por la sociedad. Allí están las referencias a su brillante participación en defensa de los magistrados del Tribunal Constitucional y su actuación respecto de la Corte Internacional de Derechos Humanos.

No están mencionados, pero quedan sin duda grabados imperecederamente en quienes recibieron su generosa defensa, muchísimos casos de defensa de derechos pensionarios, laborales, de propiedad y de responsabilidad constitucional y política. La mayoría de ellos fueron conducidos sin percepción alguna de honorarios, pero con la mayor dedicación y aporte de su brillante capacidad profesional.

No podría cerrarse esta introducción sin hacer una referencia expresa a la producción bibliográfica y ensayística de Paniagua. Se incluye en el libro una lista de sus publicaciones y trabajos, que de una sola mirada muestran de modo impactante la amplitud y variedad de los temas que estudió y en los que actuó; y sobre los que escribió con vocación de maestro sin duda, pero a la vez exponiendo aquella personalidad de político extraordinario que ya hemos reseñado.

Finalmente y en nombre de la comisión que tuvo el honor y el privilegio de promover y editar este libro de homenaje, es de justicia expresar nuestro reconocimiento y gratitud a todos los ilustres colaboradores que acogiendo la invitación escribieron sus testimonios, análisis y comentarios sobre la vida y obra de Valentín Paniagua con verdad, talento y brillantez, permitiendo ofrecer este texto a la sociedad como un aporte para avanzar hacia la realización del sueño que le impulsó siempre.

Para describir ese sueño con propiedad preferimos usar a manera de colofón las palabras de Valentín Paniagua pronunciadas al concluir su gestión como Presidente del Perú el 28 de julio de 2001:

Hace ocho meses, desde esta misma tribuna, anuncié que nacía un tiempo nuevo. Atrás ha quedado ya la imprecación indignada de ese «nunca más» que recorrió el país de uno a otro confín, esta es la aurora que no pudieron ver los que ofrendaron su vida o cayeron alentando la ilusión de este largo combate social. Este es el nuevo día que aguardaban los niños, los jóvenes, los trabajadores y las mujeres que marcharon cantando su esperanza en el fragor del combate democrático hace apenas pocos meses. Aquí están, vivos y palpitantes, su fe y sus sueños, animando nuestra irrevocable decisión de cambio e inspirando esta inmensa posibilidad que la historia ha puesto en nuestras manos, de hacer que el Perú sea un hogar cálido y generoso como siempre debió ser para todos sus hijos [...].

Pero, sobre todo, mi gratitud imperecedera al pueblo del Perú que, en medio de la tempestad, no perdió jamás la ilusión, como no la perdieron los jóvenes y niños que, con su fresco entusiasmo, nos infundieron fuerza en la tarea. A todos ellos, les pido, en esta hora, no desmayar en el empeño, sabiendo que el Altísimo no desoír la plegaria de un pueblo que ama la paz y anhela la reconciliación, y que está decidido a reemprender su camino en la historia, bajo la misma divisa que los padres fundadores inscribieron en el Escudo Nacional, como una apuesta y un anhelo de futuro que ahora repetimos como conjuro y como una clara determinación, para que el Perú sea siempre firme y feliz por la unión.

Lima, julio de 2010

PRIMERA PARTE
LA PERSONALIDAD Y OBRA
DE VALENTÍN PANIAGUA
TESTIMONIOS

EL REFORMISMO REFUNDACIONAL DE VALENTÍN PANIAGUA¹

Alberto Adrianzén M.

Comparto mucho de lo que se ha escrito sobre Valentín Paniagua luego de su desaparición. En efecto, era un hombre decente, austero y bondadoso. Sin embargo, creo que es importante darle contenido a estas palabras para que no se pierdan en el laberinto del lenguaje y en la formalidad de los elogios. Por ejemplo, la palabra *decente* significa estimar no solo la dignidad de uno mismo sino también la de todos. Y Valentín Paniagua trataba a todos «decentemente», es decir, a todos les reconocía la misma dignidad. Su trato, por tanto, partía del principio de la igualdad.

Lo mismo sucede con la palabra *austero*. Paniagua lo era. Sin embargo, en su caso, la austeridad de la que hoy todos hablan y escriben no solo está referida al manejo de los dineros públicos sino también al uso del poder. Paniagua era austero en el manejo del erario público, pero sobre todo en la conducción de un poder que emanaba de su condición de político y de Presidente. Era un republicano. Por ello, durante su gobierno, se volvió al viejo concepto de la «austeridad republicana» que combina una administración honrada del dinero con un uso democrático del poder con el objetivo de no afectar la dignidad ni violar los derechos de las personas.

Ello se completaba con una visión de la democracia que iba más allá de entenderla como una suma de instituciones o de reglas para elegir a las autoridades. En ese sentido, su propuesta democrática combinaba dos elementos claves: la libertad y la igualdad. Para Paniagua la democracia suponía no solo una igualdad formal ante ley sino también una «real» entre todos sus miembros, tal como afirmó en su discurso cuando recibió el Honoris Causa de la Universidad de San Marcos en 2001: «La democracia exige, de otro lado, igualdad, como se ha dicho.

¹ Este artículo tiene como base otro que fue publicado en el diario *La República* el 21 de octubre de 2006.

[Pero] no solo igualdad jurídica, sino igualdad real que implica la reducción creciente de las desigualdades económicas. Los pobres lo son no solo porque carecen de bienes o no satisfacen sus necesidades, sino porque carecen de derechos que es una condición necesaria, pero no suficiente, para salir de la pobreza. La lucha contra la pobreza se ha convertido hoy en una lucha por la igualdad y en un elemento que condiciona —éticamente, también— el quehacer del Estado y de la sociedad peruana». Su concepción de democracia lo ubicaba lejos del pensamiento de derecha y si este era neoliberal, aún más. Su deuda intelectual con Norberto Bobbio era más que evidente.

Por ello, su principal virtud política no fue tanto su moderación sino más bien su talante de reformador, su visión refundacional y su sentido de justicia. De ahí que el gran objetivo de su gobierno no era solo la realización de elecciones limpias, sino además (re)legitimar al Estado y a la propia democracia, luego de un periodo autoritario y corrupto como fue el fujimorista. La democracia (que es donde se ejerce la libertad) era para Paniagua el camino para conseguir la igualdad de todos. Su idea, por ello, como lo señaló en su discurso de asunción a la presidencia el 22 de noviembre de 2000, era clausurar el ciclo autoritario (fujimorista) para inaugurar otro democrático de largo aliento, capaz de transformar el país: «Nace hoy un nuevo tiempo. Se cierra una etapa y se abre otra en la historia del Perú. Un sentimiento de fe anima los espíritus de la Nación y una ilusión, acaso excesiva, sacude a todos los peruanos». Su propuesta, como diremos después, fue «refundacional». Paniagua, en este contexto, fue el más formidable y poderoso adversario que haya tenido hasta ahora el fujimorismo y las corrientes autocráticas en este país.

Su idea de transición, por tanto, no se agotaba en considerar a su gobierno una suerte de puente para pasar de un régimen autoritario a otro democrático mediante elecciones limpias, tal como sucedió, sino también en ejercer un «gobierno reformista» para iniciar un proceso de cambio refundacional al interior de la propia transición; legitimar, así, a la democracia y a la política devaluadas ambas por el autoritarismo; y trazar un nuevo camino para el país.

En un texto del año 2002, Paniagua dice lo siguiente: «¿Qué posibilidades de abren en el futuro? Deseo ser muy claro en este aspecto. El Perú no está viviendo una transición más hacia la democracia. Vive en verdad, un momento auroral, fundacional» (Paniagua, 2002, p. 36). En otro momento, en este mismo texto, dirá: «Al nacer el milenio, vivía el Perú, sin duda alguna, una crisis global que exigía e impone aún un esfuerzo de refundación republicana» (p. 20). Su propuesta, por lo tanto, se entroncaba, curiosamente, con los movimientos refundacionales que hoy viven algunos países andinos.

Sin embargo, quisiera hacer la siguiente aclaración: la propuesta de Paniagua buscaba conciliar en ese momento refundacional o constituyente con una visión republicana, el liberalismo con la democracia; o dicho en otros términos, el poder constitucional derivado con el poder constituyente originario.

UNA BREVE DIGRESIÓN: LAS DOS FORMAS CONSTITUCIONALES

Si se sigue la doctrina constitucional veremos que esta distingue entre un poder constituyente originario y un poder constituyente derivado.

El primero, como dice César Alarcón Mondorio, ex ministro de justicia boliviano y abogado constitucionalista, pero también otros estudiosos, «se ejerce la primera vez que la comunidad se organiza jurídicamente, en el momento de la primera Constitución (Asamblea Constituyente Fundacional), o cuando, mediante un hecho revolucionario se constituye un nuevo ordenamiento jurídico en contravención de las disposiciones constitucionales establecidas para la reforma de la norma fundamental» (Alarcón, *s/f*).

Por eso, como dice este autor y otros, la Asamblea Constituyente Originaria (o poder constituyente originario) es un «hecho político con consecuencias jurídicas». Es «una noción extrajurídica o metajurídica», su poder es ilimitado ya que «no está condicionado por el derecho positivo» ni por un control constitucional.

Mientras que el Poder Constituyente Derivado (otros la llamarían Asamblea Constitucional), «se ejerce en el momento de llevar a cabo una reforma constitucional» (parcial o total) y se respetan «los órganos y procedimientos establecidos en la Constitución vigente para su reforma». Por ello, este tipo de poder produce lo que se llama «un hecho jurídico y político con consecuencias jurídicas»; es también una noción jurídica normativa; además, es pasible de control constitucional y, por lo tanto, es limitado ya que está «condicionado por una Constitución vigente objeto de la reforma».

No es mi intención hacer una exposición jurídica y constitucional sobre ambos conceptos, más allá de que ello sea importante, sino más bien plantear algunos temas políticos que se derivan de estas dos nociones de poder constitucional.

Si se sigue lo que dice Rune Slagstad (1999) podemos señalar que el poder constitucional derivado es o pertenece al campo del constitucionalismo liberal, ya que sus gobernantes actúan «sobre la base de una ley». Para este autor la «legitimidad del Estado liberal se basa en la general legalidad de todo su ejercicio de poder», por ello, es un Estado legal, «en el sentido de que la única forma de intervención legítima en la esfera libre del individuo es una intervención basada en la ley».

En ese sentido, como afirma este autor, «el propósito central del constitucionalismo liberal es institucionalizar un sistema de mecanismos de defensa para el ciudadano». O como dice Carl Schmitt: «No es tanto el Estado mismo el que está organizado por los principios del Rechtsstaat (Estado de derecho), sino más bien los medios y métodos por lo cuales es controlado; se crean garantías contra el abuso del Estado y se hace un esfuerzo para poner frenos al ejercicio del poder del Estado».

De otro lado, el poder constituyente originario pertenecería más bien a lo que podemos llamar un constitucionalismo democrático. En este caso lo democrático está referido a un momento de unidad, de homogeneidad o, como dice Chantal Mouffe, a un momento constitutivo de *lo político* en el cual se «fijan los campos» para acción de la política². No es casual que este debate se dé en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador que hoy, más allá de cualquier opinión, llevan a cabo procesos de cambio. Tampoco lo es el surgimiento de propuestas que incrementan el presidencialismo y la reelección presidencial en nuestra región.

Si el primero deriva la reforma de la ley, el segundo la deriva del poder. Si el primero es un Estado de derecho, el segundo es un Estado de Poder, porque, como dice Slagstad, su preocupación es «institucionalizar el monopolio del poder por el Estado: el Estado como modelo de unidad política». No es extraño tampoco que el primero se base más en la búsqueda del consenso y en el respeto a la ley, y el segundo en el uso de la mayoría y la fuerza o en una ley que crea la propia mayoría. En este caso legalidad y legitimidad se funden en un solo acto, ya que la ley es un acto político (de mayorías) de consecuencias jurídicas³. No es demás decir que este conflicto expresa la tensión entre liberalismo (o libertad) y democracia (o igualdad) que existe en nuestra región. Hasta aquí la digresión.

En este contexto, Paniagua se planteó tres tareas centrales: crear un Estado de derecho, fortalecer un «sentimiento constitucional» en la población e iniciar la transformación del orden social. La propuesta de Paniagua difiere de las actuales experiencias andinas en que buscaba construir una República Democrática conciliando, como hemos dicho, democracia y liberalismo, o como él mismo dice: «Nació la república como fruto de la decisión de un pueblo a construir una sociedad justa, de hombres libres e iguales bajo un gobierno representativo y dentro de un Estado de derecho. Una y otra se fundaban en primerísimo término en la preeminencia del interés general, o de todos, sobre los intereses particulares, o de grupos privilegiados, que habían enfeudado la sociedad y el

² Para Valentín Paniagua la política era confrontación y consenso al mismo tiempo. En ese sentido, el consenso era un producto de esa confrontación que la política creaba.

³ La actual reforma constitucional en Venezuela es un ejemplo de ello.

Estado peruanos a su arbitrio [...] República significaba, luego, dentro de esa misma concepción, fundamentalmente un *pactum juris*. Esto es, la voluntad de vivir bajo el imperio no del arbitrio de las personas sino de un orden de derecho expresado, naturalmente, en una Constitución concebida, como el programa de un quehacer histórico y, desde luego, como un orden regulador del poder de Estado puesto al servicio de la libertad» (Paniagua, 2002, p. 20).

Ahora bien, la propuesta de Paniagua suponía una Asamblea Constituyente o cuanto menos una reforma constitucional profunda no solo porque la Constitución del 93 era, como él mismo dice, «espuria» y producto «de un proceso electoral fraudulento que le negó la libertad y la verdad electorales a todos los opositores de Fujimori» sino también porque el régimen autocrático de Fujimori había dado inicio a un proceso de «desconstitucionalización» del país, de debilitamiento del llamado «sentimiento constitucional», de concentración y centralización del poder y de empobrecimiento de las mayorías nacionales: «Así surge en el Perú una suerte de proyecto corporativo que asocia muy clara y netamente a las cúpulas de las Fuerzas Armadas, a los grandes empresarios y algunos propietarios de medios de comunicación —particularmente, radiotelevisivos— que aparecerán vinculados estrechamente al gobierno a lo largo de los diez años del régimen fujimorista» (Paniagua, 2002, p. 28)⁴.

La diferencia con algunos de los actuales líderes andinos es que si bien quería cambiar el orden social, fundar una sociedad de hombres iguales y libres y crear «ciudadanos reales», ello debía hacerse construyendo al mismo tiempo un Estado de derecho. Es la ley (es, decir, lo que acuerden los hombres y las mujeres en una sociedad) la que debe proteger a los ciudadanos del poder y promover el cambio del orden social. La política debe ser, por lo tanto, la creación de una nueva institucionalidad democrática que permita el desarrollo de la libertad y la igualdad de todos y no expresión de la voluntad de un caudillo que gobierna de manera arbitraria.

Por eso sus objetivos en el Gobierno de Transición fueron muy claros: a) constitucionalizar el Estado, es decir, separar los poderes constitucionales que el fujimorismo había unido para su control político; b) modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, mediante la participación y concertación, para liquidar el clientelaje y el autoritarismo políticos que se habían construido en la década pasada; c) luchar contra una pobreza que se había incrementado por las políticas neoliberales; d) poner fin al militarismo en el país; e) luchar y castigar a

⁴ Sería muy interesante que se estudien las visiones que tenía Paniagua tanto sobre el militarismo como también sobre el fujimorismo. Para Paniagua, el fujimorismo fue una suerte de nuevo militarismo y, por lo tanto, un viejo problema nacional.

la corrupción; y f) estabilizar la economía para crecer y disminuir la desigualdad y la exclusión social. De otro lado, creó la Comisión de la Verdad, que tanta polémica generó y genera, porque le parecía lo más justo y porque pensaba que (re) conocer a quienes fueron las víctimas mayoritarias de esta violencia (indígenas y pobres), era una condición fundamental para unir al país y para profundizar la democracia.

Valentín Paniagua, en este contexto, fue un político trágico y agónico, no en el sentido que usualmente tiene la palabra tragedia, sino más bien porque entendía la política como una permanente elección, siempre difícil, y como un intento, igualmente permanente, de conciliar (también se puede decir administrar) tensiones que no son conciliables, tales como libertad e igualdad, democracia y liberalismo, momento refundacional (o momento constituyente⁵) con Estado de derecho, transformación social y reforma. Su praxis y concepción política lo aproximaba a lo que hoy podemos llamar un reformismo activo y radical.

Valentín Paniagua, militante de Acción Popular, fue también un político excepcional al administrar la tensión que derivó de su condición de político pero al mismo tiempo de intelectual. La política, en ese sentido, estaba guiada por su condición de intelectual. Por eso no es extraño que hoy se hable de su «modestia» o de su rechazo —permanente, por cierto— a convertir la política en un espectáculo mediático. Para él, la política era también un ejercicio que, si bien no desdeñaba el realismo que impone este quehacer, estaba orientado a la creación de hombres «virtuosos», como pensaban los ingleses del siglo XIX, ya que tiene un fin civilizatorio. La política era tal en la medida que estaba al servicio de las mayorías.

CODA

Nos vimos pocos días antes de que fuese internado. En aquella oportunidad me dijo que hubiera sido mejor haberse quedado más tiempo en el gobierno. No se pudo, ya que tuvimos un mandato muy claro y un tiempo muy preciso. Ahora que observo cómo ha terminado por naufragar la transición democrática y la esperanza refundacional de Valentín Paniagua, luego del gobierno de Alejandro Toledo y durante este segundo gobierno de Alan García, solo me queda decir que tenía razón. Por eso, construir una sociedad de hombres libres e iguales, un Estado de derecho que garantice los derechos de todos, es decir, fundar un momento constituyente y democrático, es aún una tarea pendiente en este país. Seguir ese camino, me parece, que es el mejor homenaje que le podemos hacer a Valentín Paniagua.

⁵ Sobre el momento constituyente o refundacional, ver Negri, 1994.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón Mondori, Carlos (s/f). «La Constituyente solo puede ser derivada». En La Razón. La Paz.
- Negri, Antonio (1994). *El Poder Constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Libertarias.
- Paniagua, Valentín (2002). La nueva transición en el Perú. En *Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas, 2001-2002*. Madrid: FRIDE.
- Slagstad, Rune (1999). El Constitucionalismo liberal y sus críticos: Carl Schmitt y Max Weber. En Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y Democracia*. México: FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Vanossi, Jorge (2002). *Estudios de Teoría Constitucional*. México: UNAM.

DÍAS CON HUELLAS

Javier Alva Orlandini

Cuando inicio la redacción de estas líneas para hacer recuerdo de casi medio siglo de amistad y de afinidad de ideas con Valentín Paniagua Corazao, advierto que tengo frente a mí cuatro tomos de *Les Vies des Hommes Illustres* de Plutarco, traducidas al francés por Par E. Talbot y editadas en 1880, por la *Librairie Hachette Et Cie, Paris*, que formaron parte de la biblioteca de mi padre. Y hago esa referencia porque, ciertamente, le correspondió a Valentín, en la historia del Perú, desempeñar un rol semejante al de otro ilustre surandino: don David Samanez Ocampo.

Las vidas paralelas de Samanez Ocampo y de Paniagua Corazao tienen, sin embargo, matices de diferencia.

En 1930 había sido depuesto el dictador del oncenio, Augusto B. Leguía, quien llegó a Palacio de Gobierno en elecciones limpias en 1908 y semi limpias en 1919. El mini golpe del 4 de julio de 1919 permitió a Leguía, mediante una Asamblea Nacional, la aprobación de la Constitución de 1920, que si bien no permitía la reelección presidencial, con sucesivas reformas consiguió ser «reelecto» en 1924 y «re-reelecto» en 1929. Depuesto Leguía, el 22 de agosto de 1930, ocupó la jefatura de Estado el coronel Sánchez Cerro, con sus ministros militares Gustavo A. Jiménez, Ernesto Montagne, Armando Sologuren, E. Castillo, Ricardo Lloná y Carlos Rotalde, de acuerdo a las facultades que se auto otorgaron mediante el decreto ley 6874, publicado el 22 de octubre de 1930.

Los primeros actos de la Junta de Gobierno fueron destituir a los vocales de la Corte Suprema (decretos ley 6875 y 6876) y crear el Tribunal de Sanción Nacional (decreto ley 6878). Para hacer viable la postulación presidencial de Sánchez Cerro, se procedió a recomponer la Junta de Gobierno bajo la presidencia de Samanez Ocampo, para cuyo efecto dictó su propio estatuto, según el decreto ley 7045, del 11 de marzo de 1931, suscrito, además de Samanez Ocampo, por

Juan Francisco Tamayo, Rafael Larco Herrera, José Gálvez, Gustavo A. Jiménez y Federico Díaz Dulanto.

Los miembros de esa junta declararon que ella era «un organismo político indisoluble», que el «cargo de miembro de la Junta de Gobierno es irrenunciable», que «no podrán postular su candidatura a la Presidencia de la República ni a ninguna representación parlamentaria» y que «asume todas las atribuciones propias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo».

A Valentín Paniagua Corazao el Congreso lo eligió su presidente cuando la opinión pública y los congresistas de oposición declararon las vacancias del «presidente» Alberto Fujimori Fujimori, fugado del país y las de sus dos «vicepresidentes». Asumió, pues, Paniagua las funciones de Presidente de la República, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución y, de inmediato, convocó a elecciones generales, en circunstancias harto difíciles para el Perú.

En efecto, en el curso de los ocho años precedentes, el dictador Alberto Fujimori Fujimori, autor del golpe del 5 de abril de 1992, manipuló la elección del Congreso Constituyente Democrático, a efecto de tener mayoría. Suplantó, también, la voluntad ciudadana en el referéndum del 31 de octubre de 1993 para la aprobación de la Constitución. Acomodó luego el resultado del proceso electoral de 1995, y con la mayoría congresal sumisa le dio «interpretación auténtica» al artículo 112 de la Constitución de 1993 (Ley 26657), para que lo habilitara a ser candidato a un tercer período presidencial consecutivo. Finalmente, burlando groseramente la voluntad popular, se hizo proclamar nuevamente Presidente de la República por el servil Jurado Nacional de Elecciones del año 2000.

Por otra parte, con dinero del Estado, a través del real jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos Torres, Fujimori buscó el apoyo de congresistas tránsfugas en el afán de preservar el poder hasta el 2005. Empero, la oportuna denuncia de los actos de corrupción a través de algunos medios de comunicación social impidió que se perpetuara el funesto régimen del decenio fujimorista.

El Congreso recogió el clamor popular. No aceptó la renuncia del fugitivo y lo inhabilitó durante diez años para ejercer toda función pública.

Exaltado, pues, a la presidencia del Congreso, por sus méritos personales y públicos, por el voto de todos los sectores democráticos del Congreso, y a la jefatura del Estado por mandato constitucional, Paniagua aceptó el reto de restablecer el Estado de derecho del que solo esporádica y precariamente había gozado el Perú.

Conciente de que el suyo no era un gobierno elegido directamente por el pueblo, no quiso hacer, ni hizo, un gobierno de partido. Sus ministros reflejaron

al amplio espectro de la opinión pública. Paniagua culminó su quehacer público ejerciendo la Presidencia de la República con el respeto y el beneplácito de los distintos partidos políticos y, en general, de la población, salvo obviamente los que habían sido desalojados del poder, el cual ejercieron para saciar apetitos voraces de enriquecimiento ilícito. La Nación, sin embargo, debió lamentar la desaparición física del probo ciudadano Valentín Paniagua Corazao el 16 de octubre de 2006, quien dejó profunda huella de su vocación democrática.

A diferencia de lo que ocurriera setenta años antes, los delitos de corrupción perpetrados durante el régimen de Fujimori fueron denunciados por el Ministerio Público ante el Poder Judicial. No hubo, por lo tanto, ningún Tribunal de Sanción (como en 1930), sino respeto pleno al debido proceso. Es menester señalar, empero, que no todos los procesos han sido tramitados con observancia de los plazos legales preestablecidos en la legislación procesal penal; y siete años después de derrocada la dictadura fujimorista, muchos de los procesos están sin sentencia, incluyendo los que tienen como inculpadados o acusados a los principales autores del golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El delito de rebelión está tipificado y sancionado con pena privativa de libertad hasta de veinte años y con expatriación hasta de diez años, conforme al artículo 364 del Código Penal, promulgado precisamente por Fujimori el 8 de abril de 1991. Los principales autores de ese delito son los firmantes de los decretos leyes 25418, 25419, 25422, 25424, 25425 y otros que disolvieron el Congreso y el Tribunal de Garantías Constitucionales, cesaron al Fiscal de la Nación y al Contralor de la República y disolvieron el Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros hechos que agravan la democracia y el Estado de derecho.

El Congreso de la República tampoco ha cumplido con aplicar la sanción de incautación de los bienes de quienes usurparon funciones públicas como consecuencia del golpe del 5 de abril de 1992, según lo dispuso el artículo 307 de la Constitución de 1979, vigente hasta el 31 de diciembre de 1993.

La fecunda vida cívica de Valentín Paniagua Corazao se inicia en la Universidad Nacional del Padre Abad, en Cusco, en cuyas aulas no solo destaca como alumno aprovechado sino como dirigente exitoso. Su pensamiento diáfano y su expresión galana hacen que Valentín sea líder en los certámenes universitarios.

Cuando apenas tenía la edad requerida, Paniagua fue elegido diputado por Cusco, en la lista de la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, en 1963. Sorprendió el joven parlamentario por sus atinadas intervenciones.

Recuerdo que en la Cámara de Diputados trataba respetuosamente de *usted* a su antiguo maestro universitario, el también diputado Rodolfo Zamalloa Loayza. Un poco autoritariamente, pero amistosamente, les dije a ambos: «Aquí

todos somos diputados. El trato debe ser de *tú*». Con el asentimiento risueño de Rodolfo, su ex alumno se colocó al nivel del maestro.

Paniagua fue cordial con todas las personas. Puede afirmarse de él que tenía buen talante; pero también claridad en sus opiniones y firmeza en sus decisiones.

El panorama político peruano de 1963 era de tensa confrontación. El proceso electoral del año anterior había sido anulado por graves irregularidades denunciadas y comprobadas. Antes de la instalación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, los partidos perdedores APRA y Unión Nacional Odríista formaron una coalición, inicialmente parlamentaria, pero posteriormente electoral (municipal).

Las juntas directivas de ambas cámaras fueron copadas por la coalición. Los debates eran aguerridos, sin tregua. Los ministros resultaban, por lo tanto, indispensables en el menú legislativo. Y los hechos dieron prueba de ello.

En efecto, el 27 de diciembre de 1963 los diputados de la Coalición APRA-UNO —haciendo un «paréntesis» en la sesión permanente para aprobar la Ley de Reforma Agraria— acordaron interpelar al ministro de Gobierno y Policía, doctor Oscar Trelles Montes, quien era además presidente del Consejo de Ministros. Al día siguiente el ministro se presentó ante la cámara para responder a la interpelación. Los temas tratados: las elecciones municipales, la nacionalización de la Caja de Depósitos, la recuperación de los yacimientos de la Brea y Pariñas, la reforma agraria, las invasiones de tierras y los incidentes entre campesinos y policías.

El debate fue prolongado. Participaron muchos diputados de los distintos sectores. Paniagua ratificó su filiación constitucional, pues dijo que

Quienes hemos llegado hasta estos escaños, traídos por la voluntad insobornable de un pueblo ansioso de hallar, por el camino de la democracia, la justicia y el bienestar a que tenía derecho, somos respetuosos del mandato que nos entregó a través de su voto. Y ninguna oportunidad más propicia para dar testimonio de nuestra lealtad con el sentido e inspiración de tal voto, que esta. No somos, pues, conforme consta a la opinión del país y de esta Cámara, opuestos a esta interpelación, y lo bueno es que así se sepa a fin de desvirtuar el tendencioso rumor que pretende hacernos aparecer como tratando de impedirlo. Tanto porque no queremos desconocer los derechos del Parlamento que, como cualquier otra institución democrática es respetable, más allá de su circunstancial composición política por ser expresión de la voluntad popular, cuanto porque nos es imposible, por indeclinable vocación democrática, atropellar o desconocer la voluntad de nuestro pueblo, que nos ha encomendado la preservación de este régimen democrático.

El doctor Trelles Montes renunció como presidente del Consejo de Ministros y ministro de Gobierno y Policía el 31 de diciembre de 1963. El doctor Fernando Schwalb fue llamado a presidir el nuevo gabinete. 45 días después, el 15 de febrero de 1964, la coalición censuró, también, pero en el Senado y sin interpelación, al ministro de Fomento Carlos Pestana Zevallos, al que se le atribuyó responsabilidad por las declaraciones polémicas de Eduardo Orrego Villacorta, jefe del Programa de Cooperación Popular. Pestana se informó en su domicilio que había sido censurado y que, por lo tanto, estaba constitucionalmente obligado a renunciar.

Asimismo, el 3 de octubre de 1964, la Cámara de Diputados censuró al ministro de Educación, Francisco Miró Quesada, quien absolvió el pliego interpelatorio y se retiró del recinto.

El Gabinete Schwalb, que sustituyó al Gabinete Trelles, optó por la renuncia colectiva a fin de no afrontar la interpelación y censura. Uno de sus integrantes, Octavio Mongrut Muñoz, solo estuvo cuarenta días en el ministerio de Gobierno y Policía.

El 15 de setiembre de 1965 juró el denominado Gabinete Parlamentario, presidido por el senador por Moquegua, doctor Daniel Becerra de la Flor. La cartera de Justicia fue encomendada al diputado Valentín Paniagua Corazao.

Debido a un acalorado debate entre los senadores Julio de la Piedra y Héctor Cornejo Chávez, sin interpelación, la mayoría del Senado censuró a Valentín Paniagua Corazao, el 21 de enero de 1966, o sea cuando solo había desempeñado el cargo cuatro meses y seis días.

La confrontación política se hizo más intensa. José Navarro Grau, ministro de Educación, fue interpelado y censurado en la Cámara de Diputados el 14 de abril de 1966.

Por otra parte, de acuerdo a la Ley 14669, las elecciones municipales fueron convocadas para el domingo 18 de noviembre de 1966. Como ministro de Gobierno y Policía había yo recorrido numerosas provincias para conocer la situación de los locales policiales, de correos, de tránsito y otras dependencias de ese portafolio. Naturalmente, esas visitas no eran del agrado de la Coalición APRA-UNO.

A fines de octubre de 1966, o sea a tres semanas de las elecciones municipales, los diputados de la Coalición presentaron una moción de censura, sin interpelación, contra los ministros de Gobierno y Policía (diputado Javier Alva Orlandini) y de Trabajo y Asuntos Indígenas (senador Miguel Dammert Muelle).

El debate fue tenso y extenso. Paniagua hizo gala de sus conocimientos históricos y constitucionales. Refirió, por ejemplo, que muchos de los integrantes del primer Congreso fueron elegidos en Lima, entre ellos los de Cusco, población

que seguía ocupada por las fuerzas realistas. Asimismo, el diputado Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio recordó que el presidente del Primer Congreso Constituyente, Javier de Luna Pizarro, también fue elegido en Lima, puesto que Arequipa estaba bajo dominio realista.

En el desarrollo del debate, Paniagua afirmó:

Lo trágico es que el Congreso no respete las normas de la Constitución, siendo así que es, precisamente, su función «examinar las infracciones de la Constitución» conforme al inciso 4) del artículo 123 de la Carta Fundamental. Esto es lo lastimoso y alarmante. Ciertamente que este Congreso ha cometido ya muchas y reiteradas violaciones de la Constitución. No tantas, sin embargo, como otros congresos de infeliz recordación, como aquel del 50 al 56, que nació a espaldas del pueblo y que soportó, sin rubor ni dignidad, el más repugnante instrumento antidemocrático que recuerde nuestra historia republicana: la Ley de Seguridad Interior. Aquel Congreso sumó a su obsecuencia el silencio cobarde y cómplice ante sus propias y ajenas infracciones de la Constitución. No podemos comparar esta Institución, por mil conceptos respetable, con aquel espurio e ilegítimo congreso de amigos y cómplices del mandón de turno. Pero, es un hecho que aquí se han cometido violaciones de la Carta Fundamental. En breve se consumará una más. Mas no será con nuestro silencio ni con nuestra aprobación. Que el país sepa y que la Historia juzgue y ubique a quienes hoy tenemos responsabilidades.

Naturalmente, como en los casos anteriores y posteriores, los ministros fuimos censurados.

A pesar de las decisiones del Congreso, violatorias de la Constitución, el Poder Ejecutivo mantuvo el orden democrático y las elecciones municipales se realizaron en los plazos establecidos por la legislación, con absoluta transparencia.

Las censuras continuaron, sin pausa. El 29 de diciembre de 1966, la misma Coalición, también en el Senado y sin interpelación, censuró igualmente al ministro de Educación, Carlos Cueto Fernandini, por decir que algunos senadores no conocían la semántica de algunas palabras.

El enfrentamiento de poderes no paraba. Al contrario, la pasión política exacerbaba los espíritus. El viejo problema de los yacimientos de La Brea y Pariñas seguía en el debate público. El presidente Belaunde decidió darle solución consensuada. El 13 de agosto de 1968 se suscribió el «Acta de Talara» y las Fuerzas Armadas, por mandato del jefe del Estado, recuperaron esos yacimientos, sin costo alguno para el Estado.

El presidente de la Empresa Petrolera Fiscal, Carlos Loret de Mola, ofreció en su residencia de San Isidro una cena de gala en honor del presidente Belaunde, con asistencia de ministros y otros invitados, en obsequio a la solución alcanzada.

El vicepresidente de la República, Edgardo Seoane Corrales, en Palacio de Gobierno, en la reunión semanal del presidente Belaunde con los senadores y diputados de Acción Popular, a mediados de setiembre de 1968, elogió el «Acta de Talara» y expresó, como Secretario General del Partido, que era obligación de los parlamentarios populistas apoyar esa solución.

Días después, por radio y televisión, Seoane y Loret de Mola denunciaron que se había perdido la página once del «Acta de Talara». Seoane, además, «separó al Gobierno del Partido».

La escisión fue concertada con los militares, encabezados por el general Juan Velasco Alvarado, quien desde meses antes estaba conspirando. Uno de los locales que usaban para ese fin inicuo se hallaba en el edificio Marsano, en Miraflores.

El golpe se produjo el 3 de octubre de 1968, después de que Velasco saludara al presidente Belaunde y a los integrantes del Gabinete Mujica Gallo que ese mismo día, por la mañana, habían prestado juramento. El presidente Belaunde fue preso y deportado a Argentina. El Congreso quedó disuelto. Varios e importantes medios de comunicación aplaudieron, sin reserva, el pronunciamiento militar. Poco tiempo después esos medios fueron incautados por el régimen usurpador.

Los senadores y diputados ajenos al golpe debimos denunciar el artero cuartelazo. Otros se acomodaron con el gobierno «revolucionario» de la Fuerza Armada.

Ante la actitud cómplice de la dirigencia del Partido Demócrata Cristiano, Valentín Paniagua se alejó de tal agrupación. El presidente de ese partido, además de asesor de los golpistas, fue designado director del diario que más identificación tuvo con la insurgencia.

Velasco y sus adláteres fungían de nacionalistas. Sin embargo, convirtieron el mapa del Perú en un papel cuadriculado, para celebrar decenas de contratos con distintas compañías extranjeras a efecto de que exploraran y explotaran el petróleo que se suponía existía en abundancia en la selva peruana.

La mayor parte de esas compañías hicieron inversiones, pero no encontraron petróleo en cantidades comerciales y se retiraron luego.

Las empresas que tuvieron suerte en sus operaciones fueron la Belco, en el litoral, y la Occidental Petroleum Company, en la selva.

Para transportar el petróleo de la selva a la costa, el gobierno de Velasco celebró un contrato con los japoneses a fin de construir el oleoducto norperuano. Las estipulaciones del contrato merecieron un pronunciamiento del Colegio de Abogados de Lima, en el que cuestionaba la constitucionalidad de los tribunales extranjeros para resolver posibles conflictos entre las partes contratantes.

La política «nacionalista» de Velasco incluía la expropiación de los bienes de otras empresas extranjeras, casi todas norteamericanas. El gobierno de los Estados Unidos, obviamente, estuvo preocupado frente a tal situación y, a través de los canales diplomáticos, exigió que se respetara el derecho de aquellas.

Velasco llegó a un acuerdo con los Estados Unidos de América, en virtud del cual indemnizó satisfactoriamente a todas esas empresas, incluyendo la IPC, pero de manera sutil, hipócritamente.

Respecto de la solución dada al problema con la IPC por el gobierno militar, el doctor Fernando Schwalb («El Convenio Greene-De la Flor y el Pago a la IPC», pag. 48), escribe:

¿En qué consistió la «ingeniosa» solución? Simplemente en pasar de contrabando, a espaldas del pueblo peruano, el pago de estos US\$ 23,157,875.07, provenientes de los fondos proporcionados al Tesoro Americano por el Gobierno Peruano, con el objeto de liquidar el caso de la International Petroleum en forma subrepticia. Esta apreciable suma fue parte de un empréstito que por mayor cantidad había gestionado el Perú en la banca de New York, de la que para estos efectos hacía cabeza el financista y negociador James Greene, para poder cancelar los reclamos pendientes de las compañías norteamericanas expropiadas por el gobierno revolucionario, entre ellas la IPC; empréstito que por su elevado monto y severas condiciones gravita hoy sobre la economía nacional y contribuye a causar el desequilibrio de la balanza de pagos.

Con Valentín y con otros ex diputados y ex senadores mantuve esporádicos contactos hasta mi deportación en 1974. Es a partir de 1977 que las reuniones se hicieron más frecuentes y conversamos sobre la manera de acelerar el tránsito del gobierno de hecho a uno de derecho. Valentín tenía admiración y aprecio por Fernando Belaunde Terry y su gestión como Presidente de la República. No existía, además, ninguna discrepancia ideológica y, sobre todo, había el común propósito de dar al Perú un sistema de gobierno emanado de la voluntad popular y con sensibilidad humana.

Como había ocurrido en la década del 60 con José María de la Jara y Ureta, un grupo importante de dirigentes demócrata-cristianos (que no compartieron la identificación partidaria con los militares usurpadores) decidieron inscribirse en Acción Popular entre 1977 y 1980. Entre ellos destacaban Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio y Valentín Paniagua Corazao.

En las elecciones de 1980, Paniagua fue elegido diputado por Cusco. Integró la lista de Acción Popular con su maestro y amigo Rodolfo Zamalloa Loayza.

Yo no sé en qué medida mi amistad y mi reiterada solicitud influyeron en la decisión de Valentín para inscribirse en Acción Popular; pero, como les consta

a los diputados del período 1980-85, intervine activamente para que sea candidato a la presidencia de esa rama del Congreso (elegido el 27 de julio de 1982). Antes de Valentín fueron presidentes de la Cámara de Diputados Francisco Belaunde Terry y Luis Pércovich Roca y posteriormente Dagoberto Lainez Vodanovic y Elías Mendoza Habersperger.

La labor de Valentín Paniagua Corazao en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados fue sobresaliente. Entre sus importantes intervenciones e iniciativas de Paniagua, destacaron la referente a la Ley de Hábeas Corpus y Amparo (23506), que rigió más de veinte años, con la que se cauteló, salvo en el período 1992-2000, la vigencia plena de los derechos fundamentales de la persona.

Como Secretario Nacional de Planificación, Valentín Paniagua integra, por primera vez, en 1981, el Plenario Nacional de Acción Popular, del que yo fui secretario general. Posteriormente, Valentín sería secretario general y presidente del partido.

El 10 de mayo de 1984 Paniagua asume el ministerio de Educación, en el segundo gobierno del Presidente Belaunde. Como anécdota se recuerda que Valentín usaba la escalera del ministerio, ubicado entonces frente al Parque Universitario, hasta el undécimo piso, pues temía usar el ascensor. Y tal temor, justificado, me consta. Efectivamente, el año 1979 me visitó en mi estudio ubicado en el sexto piso del edificio Colón (segunda cuadra del Paseo Colón). Valentín, al despedirse, quiso salir por la escalera; pero yo, para demostrarle que su aversión a los ascensores era infundada, lo acompañé a bajar por el ascensor, con tan mala suerte que este quedó dañado varios minutos.

En ejercicio del cargo de Presidente de la República, Valentín Paniagua Corazao por Resolución Suprema 281-2000-JUS, de 4 de diciembre de 2000, creó una Comisión de Estudio y Revisión de la legislación emitida desde el 5 de abril de 1992, a efecto de que hiciera un diagnóstico e identificación de las normas contrarias a la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. La Comisión fue presidida por el ministro de Justicia, Diego García Sayán. El informe final de dicha comisión fue aprobado por Resolución Ministerial 191-2001-JUS, del 8 de junio de 2001.

Asimismo, el presidente Paniagua por Decreto Supremo 018-2001-JUS, de 26 de mayo de 2001, creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional y, mediante Resolución Suprema 232-2001-JUS, de 31 de mayo de 2001, conformó dicha Comisión con 28 juristas, presididos por el ministro de Justicia, Diego García Sayán. La comisión se instaló el 7 de junio y entregó su propuesta el 15 de julio de 2001 al propio presidente Paniagua en Palacio de Gobierno.

En esa ceremonia, entre otros conceptos, el presidente Paniagua dijo:

La sencillez de esta ceremonia, ciertamente, no recorta los perfiles de la importancia y trascendencia del hecho que ahora estamos protagonizando todos. Es necesario destacar que, aquí, están presentes, entre los 28 miembros de la comisión, hombres de distintas generaciones que, en los últimos cuarenta años, han librado batalla o han dado testimonio, siempre en defensa de la constitucionalidad y del Estado de derecho en el Perú. Hay, además, un conjunto de antiguos e ilustres maestros universitarios, jóvenes maestros —en la mejor y en la histórica acepción del término—, políticos y parlamentarios de fuste y hombres jóvenes que han aportado entusiasmo y fe al trabajo que ustedes han realizado. Esta circunstancia justifica una reflexión para que el país aprecie el valor de la tarea cumplida por todos ustedes. Poco honor haría a ustedes, ilustres juristas, si me limitara a expresarles, como debo hacerlo, el reconocimiento del gobierno, sin destacar la enorme trascendencia de su aporte y de su trabajo.

Los padres fundadores de la Patria, intuyendo, con profética certidumbre, el sino trágico de nuestro constitucionalismo, hecho de democracias agónicas y acosadas permanentemente por militarismos y autocracias insolentes y egoístas, decían, en el estupendo Discurso Preliminar de la Carta de 1823, que el último y fundamental medio de afianzar el Gobierno «es la observancia de las leyes fundamentales que lo constituyen. Sin ella —añadían— todo es inútil y mejor sería que ni los pueblos dictasen sus leyes ni que se afanaren por crearse instituciones. Y este es el punto capital de que va a depender la conservación y engrandecimiento de la República o de su toral ruina, por no decir la vergüenza de no poder hacer cumplidos los votos de un pueblo que se ha puesto en el rango de los libres. Debilitado el vigor de algunas leyes fundamentales, se ha puesto la primera base de desmoralización al pueblo [...]».

Paniagua, en esa ceremonia, concluyó su discurso expresando que

Cualquiera sea el procedimiento que el Congreso juzgue conveniente, cualquiera sea la oportunidad que elija, en su soberana autonomía para iniciar esa inevitable tarea, el país reclama que el fruto de los desvelos y empeños de esta comisión sea valorado. Ojalá que el futuro constituyente no cometa el pecado luzbeliano de ignorar —como lo hiciera el de 1931— el aporte de ilustres maestros universitarios, juristas consagrados, abogados distinguidísimos, magistrados y políticos de fuste que han vivido los sinsabores de la lucha democrática y que han escrito, en sus propuestas, la ilusión de un nuevo quehacer histórico para la Nación. Porque conozco, de antiguo, a todos sus integrantes, porque compartí sus frustraciones y también sus luchas, percibo la ilusión juvenil que hay en la propuesta. Y, por ello, al agradecer su participación y esfuerzo desinteresados, permítanme decirles que la historia registrará, con sus nombres,

el testimonio inapreciable de hombres que, enfrentados al reto de su hora, apostaron por el porvenir, esperando que, con su obra, despunte el alba de un nuevo día que le dé al Perú libertad, bienestar y, desde luego, paz que solo puede fundarse sobre el sólido cimiento de la justicia y de la verdad.

En la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional fui el único militante de Acción Popular. El Gobierno Transitorio quería dar oportunidad a todos los sectores cívicos a fin de que el proyecto recogiera la mayor gama de sugerencias, como, en efecto, ocurrió.

Las fechas en que se dictan el Decreto Supremo 018-2001-JUS y la Resolución Suprema 232-2001-JUS y la de instalación de la referida comisión permiten afirmar que el Gobierno Transitorio no buscó plantear al Congreso instalado el 17 de julio de 2000 la reforma constitucional, sino dejar esta cuestión para que fuera debatida posteriormente.

De haber procedido apenas instalado el Gobierno Transitorio a expedir las disposiciones administrativas aludidas, la Comisión de Estudio pudo haber elaborado su propuesta en el mes de enero de 2001 y, por lo tanto, aprobada la reforma por el Congreso, las elecciones de ese año se hubieran realizado conforme a normas constitucionales distintas.

Simultáneamente con su actividad política, Valentín Paniagua ejerció la abogacía y la docencia universitaria. Fue catedrático en la Universidad Nacional de San Marcos, en la Universidad Católica de Lima y en la Universidad Femenina del Perú; y autor de numerosos artículos y de libros publicados en el Perú y en el extranjero. Sus discípulos, que son miles, están esparcidos por todo el territorio nacional.

La vasta producción jurídica de Valentín Paniagua Corazao, especialmente la referente a los procesos electorales en el Perú, demuestra que su vocación política iba de la mano de su pasión por el derecho constitucional. Así lo acreditan, entre otros textos, *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*; *Relaciones Ejecutivo-Legislativo*; *Sistema electoral y elección del Congreso en el Perú*; *¿Acusación Constitucional, antejuicio o juicio político?*; *La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso*; *Crisis de la representación-libertad y verdad electora*, entre otros.

Valentín Paniagua Corazao fue incorporado el 10 de marzo de 2003 a la Academia Peruana de Derecho y en esa oportunidad leyó un discurso que tituló «Evolución del Constitucionalismo Peruano», en el que distingue cuatro grandes etapas en la historia constitucional del Perú:

1. El constitucionalismo mesiánico (1820-1860)
2. El constitucionalismo pragmático (1860-1931)

3. El constitucionalismo social (1931-1979) y
4. El constitucionalismo democrático y social (1979-1992).

El 21 de marzo de 2003 participó Valentín Paniagua Corazao en el coloquio sobre «El Derecho Procesal Constitucional actual» y, entre otros conceptos, afirmó que

El Estado Constitucional de Derecho que, día a día, se afirma en el panorama universal, se ha consolidado, merced no solo a la internacionalización de los derechos sino, más bien, a la internacionalización de su protección jurisdiccional. La revolución latinoamericana —cuyos aportes ha reivindicado con tanta justeza Allan R. Brewer-Carías— tuvo la virtud de sistematizar, enriquecer y universalizar las declaraciones de derechos francesa y norteamericana y de contribuir a la creación de procesos destinados a su protección. La constitución venezolana de 1811 anticipó a Europa en la creación de una dogmática que era precisamente el Estatuto de la Libertad que faltó, en su origen, a la Carta norteamericana. A México debe el mundo, precisamente, el enriquecimiento de esta dogmática merced al constitucionalismo social, así como el del Derecho Procesal Constitucional.

El Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (2005) publicó el estudio de Valentín Paniagua Corazao, denominado «Estado de derecho, política y democracia en la sociedad globalizada», en el que expresa que

Hacia 1850, Lorenz von Stein pronosticaba que había terminado la época de las revoluciones y de las reformas políticas para comenzar la de las revoluciones y de las reformas sociales.

[...] Las revoluciones del conocimiento, de las comunicaciones y de la información, así como las transformaciones producidas en todos los aspectos de la vida humana y social en la denominada posmodernidad han afectado la concepción y estructura de la política, del Estado y de la democracia. Esa crisis (provocada por la transnacionalización de la economía y de la ideología de la economía de mercado) ha erosionado las bases de sustento del Estado mismo y ha afectado, por cierto, las relaciones del Estado con la Nación, la sociedad y los ciudadanos.

Su salud precaria nunca constituyó obstáculo para que Valentín Paniagua asumiera el reto de ser candidato a la Presidencia de la República en las elecciones políticas del año 2005. Recorrió gran parte del país.

Entre los numerosos amigos que cultivaban amistad, cercana y frecuente, con Valentín Paniagua recuerdo los nombres de Juan Chávez Molina, Luis

Ortega Navarrete, Juan Incháustegui Vargas, Gastón Acurio Velarde, Gilberto Muñiz Caparó, Jorge Lazarte y, obviamente, Rodolfo Zamalloa Loayza.

Valentín tuvo amistad, desde muchos años atrás, con Oswaldo Hurtado, ex Presidente de Ecuador, y con otros mandatarios de América.

En la «mesa de diálogo» que convocó a los representantes de las diversas agrupaciones políticas, sindicales y empresariales, la voz de Valentín Paniagua Corazao siempre fue escuchada con respeto. Sus planteamientos para alcanzar objetivos comunes, dirigidos a dar solución a los problemas sociales y económicos, mantienen vigencia.

**VALENTIN PANIAGUA:
PROMOTOR DE LA CREACIÓN DEL CLUB DE MADRID**

Antonio Alvarez-Couceiro

Conocí al doctor Paniagua en el año 2000; él acababa de dejar la presidencia de Perú y yo, como vicepresidente de FRIDE, era responsable de la organización de una conferencia sobre transición y consolidación democrática. El doctor Paniagua había sido invitado a participar como moderador de los debates sobre diseño constitucional, en su doble perfil de académico experto en el tema y de político de gran experiencia; su condición de ex Presidente del Perú lo calificaba también para moderar los debates previstos entre los jefes y ex jefes de Estado participantes, que en la segunda fase de la conferencia discutirían las conclusiones y propuestas de un importante grupo de expertos.

Mis primeros contactos con el presidente Paniagua fueron telefónicos; desde el primer momento me sorprendió su accesibilidad, su claridad de ideas, su calidad humana y su disponibilidad para ayudar. Siempre trataba de encontrar soluciones y soluciones fáciles a los problemas que se le planteaban.

En la Conferencia sobre Transición y Consolidación Democráticas dirigió con maestría los debates sobre diseño constitucional, sabiendo conciliar la difícil labor de moderador de un grupo de importantes personalidades en la materia con sus propias aportaciones, sin ensombrear el papel de ninguno de los expertos, bien al contrario sacando lo mejor de cada uno de ellos. En los debates con los jefes de Estado demostró su talla política a la vez que intelectual. Sin duda su reciente y exitoso mandato como Presidente del Perú para gestionar la transición a un régimen democrático le había hecho ganar de antemano el respeto de sus colegas, respeto que aumentó durante los debates.

El éxito de la Conferencia dio lugar a la creación del Club de Madrid, una organización de ex jefes de Estado y de Gobierno dirigida a apoyar a las democracias emergentes y a contribuir al reforzamiento de la democracia en el mundo. El presidente Paniagua fue nombrado miembro del Comité Ejecutivo de la organización, cuyo día a día me correspondió gestionar como secretario

general; ello me dio la oportunidad de mantener un contacto más frecuente con el doctor Paniagua y de valorar más aun su calidad humana, su disponibilidad a ayudar y su valía intelectual y política. Sus aportaciones a los debates eran siempre brillantes, pero expuestas con una gran sencillez y modestia que sorprendía a sus interlocutores; sus ideas fueron siempre enriquecedoras para la organización y para mí personalmente, que tuve en el Presidente Paniagua un gran apoyo.

Seguí en contacto con el doctor Paniagua cuando dejé la Secretaría General del Club de Madrid y tuve la oportunidad de reunirme con él y de charlar tranquilamente en distintas ocasiones. Estoy orgulloso de que me honrara con su amistad.

El Perú siempre fue uno de los temas de conversación; amó a su país con todo su corazón y a él sacrificó su salud. Su último intento de llegar a la Presidencia no fue, en mi opinión, por ambición de poder, sino para contribuir en su medida a hacer un Perú mejor. Lástima que Dios se lo haya llevado tan pronto. El Perú ha perdido a un gran político y a una gran persona. Yo he perdido a un amigo al que echaré mucho de menos.

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO FIGURA ILUSTRE DEL SIGLO XX

Javier Arias-Stella

El lamentable alejamiento terrenal del doctor Valentín Paniagua Corazao ha significado la pérdida de una de las más importantes figuras políticas del Perú en el siglo XX.

En este comienzo de la nueva centuria, que insurge promisorio por el concurso y esfuerzo de tantos peruanos, entre los que le correspondiera a él una cuota prominente, la ausencia de su inteligencia, tolerancia, capacidad y equilibrio para el diálogo fecundo, se hace cada día particularmente notoria y relevante. Su voz guía: honesta, diáfana, ceñida a los principios democráticos, derechos y libertades del hombre e impregnada de un auténtico nacionalismo, cuánto hubiera servido en esta etapa histórica que vive la República.

Valentín proviene de uno de los troncos familiares que los historiadores han calificado como las «elites cuzqueñas» (Tamayo y Zegarra, 2008). Hijo de doña Hortensia Corazao Berti, descendiente de don Demetrio Corazao Montalvo, dueño de la Hacienda Yanahuara, predio de gran dimensión limitado por el río Urubamba en el Valle Sagrado de los Incas, eventualmente casi totalmente afectado por la Reforma Agraria. Don Demetrio tuvo una destacada actuación en la revolución estudiantil de 1909, presidiendo la Asociación Universitaria. Más adelante intervino con dinamismo y entusiasmo en la política cusqueña, llegando a ser diputado por el Cusco en el periodo 1950-1956. La señora Corazao se casó con el ciudadano boliviano don Valentín Paniagua Medina, que luego se nacionalizó peruano.

Si bien conocí a Valentín durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, cuando ocupara el cargo de ministro de Justicia, mi relación con él y nuestra creciente amistad se desarrolló después, cuando ese gobierno fuera derrocado por la revolución del general Velasco. Como he relatado, en un breve comentario, corría el fin de la década del setenta, las circunstancias me habían llevado a la posición de secretario general de Acción Popular, cuando sonó el timbre de

mi casa y acudí personalmente a la llamada. ¡Qué grata visita! Era el joven doctor Valentín Paniagua, reputado y estimado colaborador del gobierno depuesto. Venía a manifestarme su voluntad de inscribirse en Acción Popular (Arias-Stella, 2001). No eran buenos tiempos para el partido de Fernando Belaunde y, sin duda, su propuesta me hizo un grato y estimulante impacto. Él que había pertenecido a la Democracia Cristiana, desde su fundación, y que con otros jóvenes cusqueños había participado activamente en los movimientos estudiantiles en el Cusco, se mantuvo en el lado del doctor Héctor Cornejo Chávez, quien le tenía especial consideración, cuando se produjo la escisión de ese partido y la creación del Partido Popular Cristiano. Esa lealtad principista tuvo su fin cuando el doctor Cornejo Chávez asumió la dirección del expropiado diario *El Comercio*, actitud que Valentín consideró reñida con los principios y filosofía que el partido sostenía. Liberado de ese vínculo, el doctor Paniagua, político por antonomasia, mantuvo contacto con todo el sector democrático que combatía a la dictadura. Es así que, luego de su visita, pronto se convirtió en un activo miembro de Acción Popular e iniciamos una sincera, sólida y fraterna amistad.

Valentín Paniagua fue diputado por el Cusco como miembro de la Alianza de Acción Popular —Democracia Cristiana— en 1963. De fuentes directas conocí la siguiente anécdota (Schwalb, s/f). Cuando en el proceso de 1963 las precandidaturas de la Democracia Cristiana en el Cusco habían pasado la primera selección, el asunto llegó a un comité presidido por el doctor Javier Correa Elías. En el momento decisivo quedaron dos nombres: un distinguido y veterano político, con solera y pergaminos, y un joven desconocido, líder local de las juventudes universitarias. Casi no había competencia. Sin embargo, el respetable y respetado don Javier Correa se inclinó por el novel Valentín Paniagua y subrayó al sustentar su decisión lo siguiente: «Ustedes verán que este joven está llamado para destinos superiores».

Siguiendo esta línea de pensamiento es pertinente aquí recordar un interesante trabajo del doctor Pacheco Vélez (1993), referido a las generaciones en el Perú. Es fácil comprender que en cada época los principales fenómenos de la sociedad son diferentes de los que había en una etapa precedente y es fácil, también, reconocer que el cuerpo social está sometido a la misma condición fundamental a la que están sometidos los organismos individualmente.

Si bien la idea de «generación» es muy antigua, ha sido tan solo en el siglo XIX, al desarrollarse las ciencias históricas, que el concepto se incorpora en las reflexiones de los estudiosos, conduciendo a precisiones y a una pretendida sistematización.

Comte, subrayó que en la existencia individual, treinta años son de preparación para la vida, treinta de utilización —en la que el individuo más influencia

y es influenciado en la sociedad— y treinta de declinación o preparación para la muerte.

De aquí surge el sistema de Comte de treinta años o Genealógico, para definir un ciclo generacional. Dilthey, enfatiza en la definición de generación «la relación de contemporaneidad de individuos».

Pero es, sobre todo, Ortega y Gasset y luego sus seguidores, en particular, Julián Marías, quienes establecen un sistema conceptual y definen, verdad que arbitrariamente, los parámetros para su aplicación práctica.

Si aceptamos el punto de partida de la filosofía de Ortega y Gasset: «Yo soy yo y mi circunstancia», podemos extrapolar: «la sociedad es ella y su circunstancia» y de aquí llegar a la definición: «la sociedad y su circunstancia en un periodo que se hace diferente al precedente y subsiguiente, hace una generación».

El sistema de Ortega y Gasset considera a cada generación como un cuerpo social integrado por hombres nacidos entre una zona de fechas que abarca quince años. Comprende, por lo tanto, coetáneos y contemporáneos. El sistema considera, también la presencia de figuras epónimas, el rasgo o rasgos salientes del momento y coyuntura histórica.

En su libro *Ensayos de simpatía. Sobre Ideas y Generaciones en el Perú del Siglo XX* César Pacheco Vélez ha intentado aplicar el sistema de Ortega y Gasset para estratificar generacionalmente a la sociedad peruana moderna. En armonía con la metodología orteguiana escoge como figura epónima a Tupac Amaru y como rasgo saliente de la coyuntura histórica a su rebelión, hace más de 200 años, que marca el comienzo del proceso emancipador y el primer intento de establecer un proyecto nacional peruano.

Siguiendo la fórmula orteguiana inicia la seriación generacional con los nacidos entre 1727 y 1741: la *Generación Tupac Amaru*.

Continúa con los nacidos entre 1742-1756: Unanue, Baquíjano y Carrillo, Rodríguez de Mendoza.

- De 1772 a 1786, la de Riva-Agüero y Sánchez Boquete y Manuel Lorenzo de Vidaurre.
- De 1787 a 1801, la de Mariano Melgar y de José Faustino Sánchez Carrión.
- De 1802 a 1816, la del Mariscal Nieto, Felipe Pardo y Aliaga, Manuel A. Segura, Bartolomé Herrera.
- De 1817 a 1831; la de Manuel Pardo.
- De 1832 a 1846, la de Ricardo Palma, Nicolás de Piérola y Manuel González Prada.

- De 1847 a 1861, la de Federico Villarreal y Daniel A. Carrión.
- De 1862 a 1876, la de Manuel Vicente Villarán y José Santos Chocano, Leguía y José Pardo.
- De 1877 a 1891, la de la Jara y Ureta, los Belaunde, los García Calderón, José de la Riva-Agüero, Abraham Valdelomar, Luis E. Valcárcel. Generación conocida como la del Novecientos.
- De 1892 a 1906, la de César Vallejo, Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui, José Luis Bustamante y Rivero, Jorge Basadre, Oscar Trelles. Generación conocida como la del Centenario.
- De 1907 a 1921, la de Fernando Belaunde Terry, Luis Bedoya Reyes, Héctor Cornejo Chávez, Francisco Miró Quesada C.
- De 1922 a 1936; la de los hermanos Salazar Bondy, Alfonso Barrantes Lingán, Pablo Macera y en año último, Mario Vargas Llosa.
- De 1937 a 1952 menciona solo a Valentín Paniagua, subrayando que fue Ministro de Justicia a los 29 años y Presidente de la Cámara de Diputados a los 46. Insinúa así que los de esta secuencia constituyen «la generación Paniagua».

Hasta aquí llega su ensayo y su intento de secuenciación generacional. Sin duda, se trata de un interesante estudio que debe completarse y complementarse. Lo relevante que queremos destacar es que tanto el doctor Javier Correa Elías, como el doctor César Pacheco Vélez, tuvieron un ojo avizor.

La trayectoria ulterior de Valentín Paniagua, diputado en 1980-1985, presidente de la Cámara de Diputados, ministro de Educación, secretario general de Acción Popular y luego presidente del Congreso, para culminar, por su talento, cualidades humanas y políticas como Presidente Constitucional del Gobierno de Transición e Institucionalización Democrática, destaca la visión premonitoria de aquellos que, tempranamente, subrayaron sus singulares dotes personales.

Durante todo el periodo del presidente Fujimori, mantuvimos estrecho contacto con todos aquellos que después del golpe de Estado de 1992 asumimos la posición de restaurar la democracia en el Perú. Con un pequeño grupo de amigos y hermanos acciopopulistas, cambiábamos puntos de vista sobre la situación nacional en almuerzos semanales, que conforme se alargaba la presencia del régimen fujimorista se convirtieron en ejercicios dialécticos en los que los atisbos de esperanza que solían aparecer, pronto se esfumaban. Fue surgiendo, sin embargo, un espíritu de coordinación interpartidaria, que en su momento daría sus frutos.

Por esos años los doctores Max Hernández, Francisco Sagasti y otros entusiastas ciudadanos promovieron, al margen de tendencias políticas o ideológicas, intercambios de ideas y reflexiones, de profesionales y estudiosos de la problemática peruana, para intentar delinear los canales para la gobernabilidad y desarrollo del Perú. Sendos folletos sucesivamente publicados, dieron cuenta de las conclusiones de estos bien intencionados cónclaves (Sagasti *et al.*, 1999). Paralelamente, a nivel político, al compás del creciente autoritarismo y evidencias de corrupción en las esferas del gobierno, se fue asentando una, cada vez, más firme coordinación entre los partidos democráticos que, dejando de lado sus naturales discrepancias, se aunaron con solidez en el objetivo de oponerse a la reelección del presidente Fujimori. En estas innumerables reuniones jugó un importante papel orientador y moderador el doctor Valentín Paniagua. Con él, Gustavo Mohme Llona, Jorge del Castillo, Henry Pease, Javier Diez Canseco, Alejandro Toledo, Carlos Ferrero y otros distinguidos políticos, fueron definiendo una posición y acción concertada que habría de ser la antesala para un acuerdo nacional de políticas de Estado para el mediano y largo plazo. Justo es remarcar que en el aspecto netamente político la decisión del ingeniero Mohme, director del diario La República, fue muy significativa.

Cuando el congresista Fernando Olivera hizo público el video de Alberto Kouri, ocurrió el escándalo y la protesta general en el país. El corrupto gobierno de Fujimori y Montesinos quedó al descubierto, y en pocas semanas los opositores del gobierno asumieron la iniciativa. La nefasta dupla: Fujimori-Montesinos llegó a su fin.

Los hechos políticos se sucedieron con una rapidez increíble y así, en esa crucial etapa, de nuevo, salió a relucir la inteligencia, ponderación, tolerancia y equilibrio del doctor Paniagua. Es así que, por concurrencia de todos los sectores políticos, fue sucesivamente exaltado a la posición de presidente del Congreso y casi de inmediato a la de Presidente Constitucional de la República.

Cuando ya las discusiones y cubileteos, propios de la política, habían terminado y se había definido que Paniagua sería ungido presidente del gobierno de transición e institucionalización del Perú, Valentín llamó por teléfono al ingeniero Juan Incháustegui pidiéndole que convocara inmediatamente a su consuegro Javier Arias-Stella y al doctor Javier Silva Ruete, para que fueran buscando nombres para el nuevo gabinete. Al día siguiente estábamos los tres a las 8 a.m., en la oficina de Silva Ruete, iniciando el encargo recibido.

El trabajo fue arduo, el tiempo jugaba en nuestra contra. Barajamos muchos nombres, e hicimos llamadas a algunos probables candidatos que estaban en el extranjero. Se fue así delineando un conjunto de probos ciudadanos con calificaciones sobresalientes, para eventualmente presentarle la nómina al doctor

Paniagua. Estando en esos preliminares ajetreos me enteré de una conversación en la que el doctor Javier Pérez de Cuellar habría manifestado su simpatía y disposición a colaborar con el nuevo gobierno que estaba «ad portas» de constituirse. Me di cuenta del significado que tendría la presencia del ex Secretario General de Naciones Unidas en el gabinete y le transmití al propio Valentín esta posibilidad. «Llámallo de inmediato y consúltale» fue su rápida respuesta. Javier Pérez de Cuellar estaba en París. Conseguí su teléfono y tuve la suerte de encontrarlo. Pérez de Cuellar agradeció mi llamada y aceptó la propuesta. Le manifesté que el propio doctor Paniagua lo llamaría para formalizar el compromiso. Así se hizo y Pérez de Cuellar retornó al Perú en 48 horas. Designado presidente del Consejo de Ministros él tomó las riendas para conformar, de la nómina de nombres escogidos, aquellos que en definitiva constituyeron el gabinete del gobierno de transición.

Cuando en su discurso de aceptación a su nominación el presidente Paniagua anunció que el doctor Javier Pérez de Cuellar presidiría el gabinete, una cerrada ovación expresó el beneplácito general y los buenos augurios con los que comenzaba esta nueva etapa en la historia de la República. Sin duda, esa nominación, por el prestigio mundial del doctor Pérez de Cuellar, fue un primer y gran acierto.

Entronizado como presidente, facetas de su personalidad cobraron nuevo impulso. El hombre sobrio, tomó conciencia y confianza en sus propios valores y sin perder su natural sencillez supo asumir y demostrar la firmeza de carácter y su rígida derecho moral.

Su sólido conocimiento de los temas jurídicos y constitucionales nos hacía recordar a los que, en su momento, supo lucir el presidente José Luis Bustamante y Rivero y su constante referencia a la historia, acendrada peruanidad y apego a los valores andinos, lo identificaban con la prédica y ejemplo del presidente Fernando Belaunde Terry que, con gran satisfacción, vivió para verlo sentado en el mismo lugar desde donde él había hecho tanto por la justicia y progreso del Perú. Con ambos, sin duda, compartió la hoy rara virtud de la honestidad sin mácula.

Está en lo cierto Fernando de Szyzlo cuando, en junio del 2008, afirma: «Desde los días en que el doctor Valentín Paniagua fue designado presidente interino, hasta el día de hoy, hemos vivido una curva ascendente en la figura que proyectamos para el resto del mundo. Durante los pocos meses del gobierno de Paniagua se sentaron las bases para el camino que hoy, llenos de esperanzas recorreremos» (Szyzlo, 2008). En efecto, el gobierno de Paniagua no solo inició la recuperación de la democracia, entregó el manejo económico a manos experimentadas, nombró una comisión que al investigar los hechos perpetrados por

los delincuentes de Sendero Luminoso analizara también la forma como se condujo esa guerra y los excesos que pudieran haberse cometido para lograr un país auténticamente reconciliado, sino que en una acción, sin precedentes en nuestra historia, inició una verdadera lucha contra la corrupción poniendo en la cárcel a prominentes colaboradores del régimen fujimontesinista.

No actuó de manera abusiva o autoritaria. Creó una bien organizada y respetable procuraduría especializada «con todos los poderes que debía tener, para no solo facilitar la detención y el encarcelamiento de quienes lo merecían, sino para que estos fueran favorecidos por el debido proceso en los niveles de investigación fiscal y en los propiamente judiciales» (Paredes Castro, 2008). Organización, lamentablemente, luego debilitada al extremo que hoy comprobamos, sorprendidos, frente a evidentes escándalos de estafa y tráfico de influencias que «el Congreso, el Gobierno y el Poder Judicial muestran una reacción laxa e indiferente» (Paredes Castro, 2008). Contraste notable con la actitud decidida que supo ejecutar el gobierno de transición del doctor Paniagua.

Esa antesala de coordinación interpartidaria a la que hemos aludido líneas arriba, se plasmó durante el gobierno de transición y el doctor Paniagua estuvo listo a darle la partida de nacimiento. Sin embargo, ya teníamos un nuevo presidente electo y el doctor Alejandro Toledo le pidió a Valentín postergar esa decisión para que fuera el nuevo gobierno el que instalara el Acuerdo Nacional. En otra muestra de su sobriedad, Paniagua accedió al pedido y dejó así que el presidente Toledo recogiera los laureles de este histórico logro nacional¹.

Mirando su actuación con perspectiva histórica y tratando de resumir su trayectoria podemos afirmar que Paniagua se preparó para servir a la sociedad, para entender la democracia y para valorar los deberes y derechos humanos. Tempranamente el destino le dio ocasión de mostrar lo asimilado y desplegando inteligencia, tolerancia y vocación por el diálogo, alcanzó la más alta responsabilidad que la Nación puede encomendar a uno de sus hijos. El momento era complejo y la tarea gigantesca, pero él no defraudó y en ocho meses de ejemplar gobierno supo cumplir con la tarea que le había sido encomendada, mereciendo

¹ Después de haber actuado, por encargo de la OEA como observador en el proceso eleccionario de Guatemala en el 2003, Valentín regresó convencido que el Acuerdo Nacional de Políticas de Estado, debía complementarse con un Foro de Partidos Políticos, dirigido a constituir una instancia capaz de cautelar la prestancia y la ética de los partidos. La idea era establecer un nexo permanente, que al actuar de manera continuada, frente a la dinámica coyuntura del día a día político sirviera para la reflexión, evitando excesos, rupturas e intolerancias, enfatizando el sentido democrático que debe primar en la conducta de los partidos. Su objetivo es eliminar actitudes y posturas que en el pasado han dañado la imagen de los partidos políticos frente a la ciudadanía. En esta forma los partidos se convierten en instituciones respetables y respetadas. Hoy el Acuerdo Nacional está trabajando la constitución de este foro.

al final de la transitoria jornada el aplauso y reconocimiento de la mayoría de los peruanos.

Al juzgar la política es común la tendencia a subrayar solo su vertiente negativa, sin tener en cuenta que el avance en la consecución de metas y objetivos es, por su naturaleza, lenta y difícil. No obstante, no han faltado hombres en la política peruana que por sus ejecutorías han sabido ganarse el reconocimiento ciudadano. Así, no se puede negar que la palabra de Manuel González Prada (González Prada, *s/f*), convertida en látigo de las taras de nuestra vida republicana —ignorancia, desunión y corrupción—, despertó conciencias e incentivó y dinamizó a la inteligencia y a la juventud peruana. Tampoco se puede discutir el rol que le cupo a José Carlos Mariátegui al analizar, con crudeza, la realidad nacional (Mariátegui, 1975), haciendo un diagnóstico que todavía nos sirve. Y el que le cupo a Víctor Andrés Belaunde haciendo el mismo análisis desde otra vertiente ideológica (Belaunde, 1963).

Igualmente, no puede discutirse el ejemplar desprendimiento de Víctor Raúl Haya de la Torre, que entregó su vida a la organización por él constituida, erigiéndose como iniciador del partido político como institución fundamental para el desarrollo de la democracia en el Perú (Haya de la Torre, 1977).

De otro lado, en el plano de ex presidentes de la República, los historiadores han calificado a Ramón Castilla como el *Constructor de la República*, por haber logrado superar los escollos y defectos de la tumultuosa etapa que siguió a la independencia, y a Nicolás de Piérola como el *Reconstructor de la República*, por recuperar la nacionalidad después de la nefasta Guerra del Pacífico (Chirinos Soto, 1991). Sin duda, por su obra infraestructural, sin precedentes, y por su ejecutoria en el asentamiento del proceso democrático en el país (Cabieses, 2006; 2007; 2008), Fernando Belaunde Terry, igualmente, puede considerarse como el *Promotor de la República Contemporánea*, como lo he propuesto en otra ocasión (Arias-Stella, 2006).

Siguiendo el pensamiento anterior creo lícito sugerir que a este corto listado de presidentes que han logrado hitos históricos para nuestra patria debemos adicionar al doctor Valentín Paniagua. Su breve mandato demostró que no hay poderosos o intocables y que sí es posible combatir el flagelo de la corrupción en el Perú, si se asume a plenitud la responsabilidad de jefe de Estado peruano. Por ello creo justo añadir a los ilustres nombres de Castilla, Piérola y Belaunde Terry el del doctor Valentín Paniagua, como el *Precursor de la lucha efectiva contra la corrupción en la República*.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias-Stella, Javier (2001). La Presidencia de Paniagua. Editorial de *El Comercio*. Lunes 22 de enero.
- Arias-Stella, Javier (2006). Paniagua en la Historia. *La República*. 12 de noviembre.
- Belaunde, Víctor Andrés (1963). *La realidad nacional*. Tercera edición. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva.
- Cabieses López, Carlos (2006). *Rescate de la memoria. El 56*. Lima: Librería Editorial Minerva.
- Cabieses López, Carlos (2007). *Rescate de la memoria II. Acción en democracia. Belaunde 1963-1968*. Lima: Grijley.
- Cabieses López, Carlos (2008). *Rescate de la memoria III. Luminosa madurez. Belaunde 1980-1985*. Lima: Grijley.
- Chirinos Soto, Enrique (1991). *Historia de la República*. Tomo II. Lima: A. Ch. Editores S.A.
- González Prada, Manuel (s/d). *Páginas Libres*. Versión completa revisada. Lima: PEISA.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1977). *Obras completas*. Lima: Juan Mejía Baca.
- Mariátegui, José Carlos (1975). *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 31ª edición. Lima: Amauta.
- Pacheco Vélez, César (1993). *Ensayos de simpatía. Sobre ideas y generaciones en el Perú del siglo XX*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Paredes Castro, Juan (2008). La lección de Paniagua contra la impunidad. *El Comercio*. 26 de agosto.
- Sagasti, Francisco, Max Hernández, Pepi Patrón y Nicolás Lynch (1999). *Democracia y buen Gobierno*. Tercera edición corregida y aumentada. Lima: Agenda: Perú.
- Schwalb López Aldana, Fernando (s/f). Relato personal de conversación sostenida con el doctor Javier Correa Elías.
- Szyszlo, Fernando de (2008). Una sede para el APEC. *El Comercio*. 9 de junio.
- Tamayo Herrera, José y Zegarra Balcazar, Eduardo (2008). *Las elites cuzqueñas*. Cusco: Instituto Nacional de Cultura.

VALENTÍN PANIAGUA. UN TESTIMONIO

Alfredo Barnechea

Conocí a Valentín Paniagua un día especial. Era el 3 de octubre de 1968. A eso de las once de la mañana, Javier de Belaunde, entonces presidente de la Federación de Estudiantes de la Católica, y yo, tratábamos de dejar la Plaza Francia, ahogados por las bombas lacrimógenas, y alcanzar la avenida Wilson. Nos encontramos súbitamente con Valentín, que era parlamentario como el padre de Javier (a esas horas en realidad ex parlamentario).

Era, como todo el mundo lo sabe, bajo, pero lo que recuerdo de ese encuentro es que me pareció un hombre viejo. Yo tenía dieciséis años entonces, y quizá eso explica esa impresión. No deja de ser gracioso, porque Valentín acababa de cumplir treinta y dos años.

Recuerdo también con claridad su análisis del *pronunciamento* militar: «Este es un golpe distinto. El lenguaje del manifiesto es diferente, más bien progresista».

Me crucé con él algunas veces, más bien a la distancia, en los años setenta, y volví a encontrarme de nuevo con él por casualidad en 1979, en Arequipa. Estaba otra vez, qué casualidad, con el otro Javier de Belaunde, el padre, ambos ya en la campaña de Fernando Belaunde.

Alan García y yo habíamos viajado a Puno con Hernán Siles Suazo y Jaime Paz Zamora, y los habíamos introducido clandestinamente por la frontera con Bolivia para enfrentarse al golpe de Natush. Regresamos por tierra de Juliaca hasta Arequipa, donde nos encontramos con don Javier y Valentín.

Esa noche tuve mi primera conversación a fondo con Paniagua. «¿Por qué, me preguntó, eres tan crítico del primer gobierno de Fernando Belaunde?» Fue el comienzo de un diálogo hasta el amanecer, y varias de sus observaciones me ayudarían más tarde, cuando publiqué *La república embrujada* y reexaminé en un capítulo mi apreciación sobre Belaunde.

Lo vi mucho, y llegamos a ser muy amigos en los años de oposición al fujimorato.

En la entrevista que le hicieron Eduardo Dargent y Alberto Vergara, que acaba de publicarse póstumamente en la revista *Politai*, Paniagua cuenta que estaba en mi casa junto con Belaunde y otros amigos, el día en que el periodista Lúcar lo atacó en la televisión, innoblemente, cuando era Presidente.

La última vez que lo vi fue el 2005. Yo estaba por irme a trabajar a Washington, y él estaba por ser candidato a la Presidencia, y tuvimos una larguísima conversación en su oficina.

Cuento estos jalones solo para testimoniar que lo traté, y que era mi amigo. Quisiera, basado en esa experiencia, decir en unas pocas líneas algunas cosas que distinguían, creo, a Valentín Paniagua Corazao.

La primera era que la política fue para él una experiencia casi natural: su infancia estuvo rodeada por ella. Estaba por ejemplo en La Paz, viviendo con su familia, el día que colgaron al presidente Villarroel en 1946. En esa entrevista con Dargent y Vergara dijo que «la visión que yo tuve de la política desde niño fue la de un espectáculo de la prepotencia». ¿Fue ese el origen de su vocación de hombre de derecho?

En todo caso la segunda impresión con Paniagua era que, para él, la política se movía por recuerdos históricos, por la memoria. Ahora que escribo estas líneas, me doy cuenta de que nuestras conversaciones siempre terminaban, o comenzaban, por Piérola —y algunas veces por Pardo.

Lo tercero que debemos resaltar de Paniagua es su intensa naturaleza «altoperuana». Ello provenía en primer lugar, por supuesto, de que su padre era boliviano, pero también es un testimonio del viejo tráfico de ideas que envolvió a su Cusco natal con el altiplano boliviano y con Buenos Aires. Me decía a menudo que a Cusco llegaban por tren los periódicos de Buenos Aires mucho antes que los de Lima —o estos ni siquiera llegaban. Lo que está vinculado con algo que hemos olvidado: la resistencia, profundidad, riqueza de las elites cusqueñas, tanto a izquierda y a derecha, a lo largo del tiempo.

La cuarta nota que deseo destacar tiene que ver con lo que sería la «ideología» de Valentín. ¿Era «izquierdista», como han dicho, intonsamente, algunos empresarios? ¿Un «centroderechista», como han dicho algunos supérstites del marxismo? Quizá esa contradicción evidencie su acendrado talante centrista.

No era un liberal económico, ciertamente, aunque sí uno político. ¿Cuáles eran, en el fondo, sus ideas más profundas? Me gustaría creer que dos.

Por un lado era un «contractualista», en un sentido lato de la palabra, es decir alguien que sostenía la noción de que una sociedad es siempre el producto de un pacto constitucional y, por tanto, que la «forma» política, la democracia

representativa, el Estado de derecho, es tan o más importante que el «fondo» de cualquier ideología.

Por otro lado era un «desarrollista». Esta posición fue barrida del panorama intelectual de la política latinoamericana, prácticamente desde fines de los años setenta. Pero el «desarrollismo», algo que en parte venía de las ideas de Prebisch y en otra buena parte del *New Deal* de Roosevelt, fue la plataforma que produjo un salto decisivo de América Latina en las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado. Detrás de cada desarrollista había alguien que creía en el poder de la razón aplicada al progreso social, y alguien que creía que, junto con el crecimiento, se necesitaba expandir los horizontes de equidad en las sociedades. Valentín pertenecía a esa estirpe, y eso explica su asociación con Fernando Belaunde.

Paniagua llegó a la Presidencia por sorpresa el 2000. Ese año, creí que tendría pocos votos y que era fundamental que alguien como él estuviera sentado en la Plaza Bolívar, así que voté por él para el Parlamento. No estaba muy equivocado porque fuimos unos pocos miles sus votantes. Pero precisamente porque no representaba una gran fuerza, era menos amenazante que otros. Y encarnaba además, en sí mismo, la idea del derecho, indispensable en esa circunstancia. Por eso, precisamente, fue una fortuna que Paniagua fuera el presidente de la transición.

Varios de los mejores presidentes latinoamericanos lo fueron por accidente. Carlos Mesa en Bolivia es uno de los ejemplos. Otro es Fernando Henrique Cardoso en Brasil. Justamente, Cardoso tituló la versión en inglés de sus memorias como *The Accidental President*.

¿Por qué el Perú produjo, el 2000, una transición de ribetes casi suizos?

Esto me lleva a una última idea, una que Alan García y yo discutimos una larga noche con Valentín, en una de mis clases universitarias a la que lo invité: los gobiernos de coalición en el Perú. De hecho, el país ha funcionado muy bien, en su historia republicana, cuando ha tenido regímenes de coalición. Eso fue el gobierno de Piérola en 1895, y eso fue, de alguna manera, el primer gobierno civil de Manuel Pardo, sobre quien Paniagua ha escrito un libro esclarecedor: una coalición de oficios, regiones, clases, que reemplazó a la soldadesca, que había gobernado el primer medio siglo de república. ¿Qué reservas llevan al Perú, cada cierto tiempo, a felices coaliciones?

Es una pena no tener más a Valentín para hablar de política e historia —que es la política del ayer. Queda en nuestra memoria la rectitud de su conducta y su vocación de servicio público. Para quienes tuvimos la suerte de ser sus amigos, nos queda además la firmeza de su amistad. Le recité un día un verso de Jorge Guillén, que le gustó tanto que me pidió repetirlo para copiarlo: «Amigos, nada más. El resto es selva».

VALENTÍN PANIAGUA: LA VIRTUD DE LA DECENCIA Y LA DOCENCIA

Enrique Bernales Ballesteros

Entre las ilustres personalidades que cuajan la memoria histórica del Perú, descolla con nombre propio el de Valentín Paniagua Corazao. La grave crisis en medio de la cual se produjo la caída del régimen fujimorista, requería la conducción de quien encarnara la entereza moral, la seguridad que dan el conocimiento y la experiencia; en suma, un estadista. Las miradas se concentraron entonces en él para dirigir la transición democrática.

I. VOCACIÓN POR EL ESTADO DE DERECHO

Cuando se piensa en Paniagua es fácil recordar a otro insigne peruano: José Luis Bustamante y Rivero, que resistió las tentaciones inducidas de usar la mano dura y convertirse en un déspota, para preferir el amor al Derecho y a las reglas del juego democrático.

Paniagua era de la misma estirpe democrática. Pero en Valentín confluía además de esa vocación por el derecho constitucional la larga experiencia en el trajín de la política. La vocación le llegó temprano. Fue dirigente estudiantil y presidente de la Federación Universitaria. A comienzos de los años 60 ya militaba en la juventud Demócrata Cristiana. A los 26 años fue elegido diputado por el Cusco y ese mismo año se convirtió en el ministro de Justicia más joven de nuestra historia. Conocía muy bien el teje y maneje de la política, pero nunca descendió al infierno dantesco donde suelen habitar los malos políticos criollos; aquellos que rentan de la política o la utilizan al servicio de su vanidad. Paniagua era diferente, en cada acto de su vida pública trascienden el espíritu de servicio y su severo compromiso con un modo de hacer política, a condición de ser y mantenerse leal a los principios éticos que la fundamentan.

Para él gravitaba el ejemplo de los grandes juristas y estadistas republicanos, los grandes defensores de la constitucionalidad. Alguna vez, cuando era

homenajeados, confesó su alegría cuando Domingo García Belaunde le advirtió que la casona Riva Agüero era la vieja casa de Ramírez de Arellano, el gran luchador por el constitucionalismo. Decía Paniagua: «Naturalmente, para mí es grato recordarlo porque era cusqueño. Ramírez de Arellano fue el primer batallador en este país por el imperio de la constitucionalidad; fue tal vez el primer preso político por defender la Constitución de 1812 en las elecciones a las Cortes Ordinarias que se produjeron después de la dación de esa Constitución y, cuando en 1813 se eligieron las primeras municipalidades en este país conforme a esa Constitución, Ramírez de Arellano —una vez más en demanda del cumplimiento del mandato constitucional— provocó desordenes que terminaron naturalmente con él en el Callao». Esa es la progenie y uno de los modelos del hombre de Derecho.

Valentín tuvo claro desde muy joven qué es lo que quería. Cuando otros jóvenes tantean una profesión rentable y vislumbran negocios, prefirió ser el líder del Frente Universitario Independiente que se enfrentaba a comunistas y apristas que se disputaban el liderazgo del movimiento estudiantil en la Universidad San Antonio Abad. La temprana lucidez intelectual, unida a su capacidad de atraer la confianza de otros y de persuadir con una oratoria brillante, lo condujeron a presidir muy pronto la Federación de Estudiantes de su universidad. La política bullía en su interior, la radicalidad de esos primeros años nos exhiben a un Paniagua movilizándolo gente, arengando. Él, como muchos en el Cusco, protestaron por la presencia de Pedro Beltrán, presidente del Consejo de Ministros de Prado, en las alturas cusqueñas.

Pero a Paniagua la política le interesaba especialmente por su vocación de justicia y su sed de Derecho. Yo que lo conocí y fui su amigo desde los años mozos doy testimonio de que no era un hombre de ambiciones inmediatas; le era ajena la sensualidad del poder. Por esa razón, y cuando recibió el Honoris Causa de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, dijo, sorprendiendo a todos: «Este es tal vez el único honor que ambicioné secretamente a lo largo de toda mi vida». ¡Un hombre grande!

Pese a su desdén por el poder, aceptó los retos de la política, pero participó en ella enriqueciéndola con ideas y doctrina, con acciones positivas y ejemplar rectitud. Paniagua, fervoroso en la batalla de sus ideales, cobijaba también a un sereno estadista, tan reflexivo y paciente como el virtuoso ajedrecista que también albergaba en su interior. De allí su pasión por el *fair play* en todos los ámbitos de la vida.

Católico leal, abrazó la política al lado de un apasionado líder como Héctor Cornejo Chávez. Esa es la razón por la que integró la lista de candidatos al Congreso de la alianza Acción Popular-Partido Demócrata Cristiano. Cuando

Luis Bedoya Reyes y un grupo del ala conservadora abandonan la DC, Paniagua permanece fiel a su organización. Sus cualidades como orador y polemista revelaron sus condiciones políticas, esta vez enfrentándose en fino combate de esgrima verbal a los apristas y odriístas en el Congreso del primer belaundismo. El golpe de Estado del general Velasco Alvarado clausuró el Congreso y Paniagua se mantuvo bajo la misma línea democrática que siempre había propugnado. Un hombre coherente, íntegro, que a riesgo de reservar distancias del nuevo régimen, abandonó la DC en julio de 1974, en protesta por su contemporización con la dictadura militar. Pocos recuerdan eso para medir la estatura de su honradez política. Cornejo Chávez se había convertido en director de *El Comercio*. Poco después, Paniagua se afiliaría a Acción Popular, siguiendo la figura de otro gran líder como fue Fernando Belaunde.

Mucho puede decirse de su gestión ministerial o presidencial, pero quiero enfocar al hombre de Derecho que desde la política se lanzó valientemente contra todo aquello que amenazara la constitucionalidad y la democracia. Él lo reafirma cuando dice:

Pero en todo caso sí quiero decir que desde joven aprendí, y me parece que fue un útil aprendizaje, la experiencia histórica vivida en el Cusco; de joven aprendí a resistir y a rechazar la arbitrariedad. Teníamos allá en el Cusco una vieja tradición de lucha frente a las autocracias y las dictaduras que no habían permitido el desarrollo de nuestro departamento. Algunos sentíamos casi como un compromiso familiar, heredado de las montoneras gloriosas de 1895, la responsabilidad de defender la libertad y la democracia en el Perú.

2. EL MAESTRO

Paniagua, como era de esperarse, ejerció la función pública con intermitencia, pero su magisterio con los jóvenes fue permanente. Fue profesor en la Pontificia Universidad Católica, en la Universidad de Lima, en la Universidad San Martín de Porres, en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue, como se ve, un maestro dedicado, que alternaba la cátedra con la política, prodigando su sapiencia en los dos ámbitos. Un hombre de múltiples actividades y conocimientos. Sus cursos, hasta sus últimos días, pertenecieron a temas de derecho constitucional, derecho administrativo e instituciones políticas.

Coincidí con él en la docencia y pude apreciar de cerca su rigor académico y su sapiencia; su comprensión para las inquietudes estudiantiles y su exigencia para el conocimiento. Supo ser maestro y amigo.

En simultáneo, publicó libros en los que abordó la historia política y electoral peruana. Conocemos de la calidad de sus innumerables ensayos, abordó meticuloso la ingeniería constitucional, el tema de los regímenes políticos, el de los problemas del militarismo. Fue un colaborador entusiasta en las publicaciones de la Comisión Andina de Juristas. Memorables son los ensayos y los discursos con los que nos acompañó en el análisis del proceso de descomposición del fujimorato, cuando no preveíamos que quien nos ilustraba con su sapiencia iba a ser pronto condecorado con un honor que solo él podía minimizar: la Presidencia de la República; pero a Paniagua le importaba muy poco el poder. A él le interesaba más que todo, la enseñanza de la Constitución. Se recuerda como anécdota, que un día después del golpe de 1992, el maestro ingresó al aula donde le tocaba dictar en la Universidad de Lima y tras un lapso de silencio y miradas cómplices de sus alumnos, solo atinó a decir: «¡Ya no tengo nada que enseñarles sobre Derecho Constitucional!»

3. LECCIÓN DE DECENCIA

Paniagua solía referirse a la democracia como una categoría que está más allá de las formas. Para él, ella no es apenas procedimiento, sino valores permanentes. Pensaba en la verdad, la justicia, la igualdad y la tolerancia. Fue maestro en la defensa de sus ideales y en la sinceridad del amor al Perú y su compromiso con la utopía. Pocos son los hombres que transmiten que la política puede ser sacerdocio, esto es, un ministerio al servicio de una idea, incondicional. Muy pocos como Paniagua han sido ajenos a las mezquindades, los cálculos o las compendias. Él era un solitario en medio del barullo politiquero, a veces sórdido, de la politiquería criolla. Por eso la validez de clasificarlo como un ejemplo para los jóvenes.

Concebía también que la política se enrreace cuando está contaminada de odios. Era amigo del diálogo y de los consensos, el más apto según los «tirios y troyanos» de la época para guiar la nave del gobierno luego de la renuncia cobarde de Fujimori desde el Japón. Pero dejemos que él mismo nos ilumine: «En el Perú hace falta un cambio de conducta política. Ha sido tradición hacer de la política un ejercicio de permanente confrontación, se le entiende como un empeño destructivo entre fuerzas en permanente combate dispuestas a cultivar sentimientos de enemistad sin entender que los grupos políticos somos hombres que amamos profundamente el Perú, pero que no compartimos los mismos criterios para resolver sus problemas. La confrontación ha hecho naufragar la democracia peruana permanentemente».

Paniagua fue parlamentario y ministro de Justicia (1963) y de Educación (1984), la suya fue una obra política ejemplar, especialmente por la honestidad con que asumió y ejerció sus cargos. Es común escuchar que una de las mayores virtudes de este gran hombre fue su decencia. Curiosamente la palabra «decencia» tiene en el diccionario de la Real Academia cuatro acepciones y todas encuadran en el perfil moral de Paniagua: 1) Respeto exterior a las buenas costumbres o a las convenciones sociales. 2) Dignidad en los actos y en las palabras conforme al estado o calidad de las personas. 3) Limpio, aseado, arreglado. 4) Respeto moral que impide avergonzar o herir la susceptibilidad ajena.

En efecto, fue ajeno a la actitud retadora o fuera de las formas. Era ordenado y prolijo en el hablar y en la apariencia y guardaba respeto moral. No lo recuerdo hiriendo o desafiando. Era elegante en el lenguaje. Era todo lo contrario de lo que aconseja la mala política, la que gana réditos, es decir, aquella a la que recurren los nuevos maquiavelos mediante el engaño y la manipulación.

Dadas sus cualidades, el Congreso lo eligió en el 2000 para la alta responsabilidad de conducir la transición. Doy testimonio de su entrega y de su valentía para lidiar con el saldo dejado por el fujimorato, una red corrupta y una aguda descomposición en la estructura estatal, además de una inquietante recesión. Solo él generaba la sensación de confianza y lucidez para encaminar y garantizar la transparencia de nuevas elecciones generales. La confianza solo se gana con la decencia y no solo fueron los políticos los que no tardaron en dársela, fueron también los ciudadanos. Cuando Paniagua abandonó Palacio, lo hizo en olor de multitud, con 70% de respaldo en las calles.

4. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Paniagua no aspiraba al poder, era un hombre de ideales al que le tocó por destino ejercer cargos políticos. Cuando quedó vacante el puesto para la presidencia del Congreso y todos mencionaban su nombre, él, pegado a las reglas de la decencia política, dijo que la presidencia del Congreso le correspondía a Perú Posible, dada su mayor representación parlamentaria. Nuevamente, el «deber ser» por encima de todo.

Incluso Carlos Ferrero, quien había asumido la primera vicepresidencia del Congreso, tenía la primera opción para la Presidencia de la República. Pero declinó a su favor porque Paniagua era el hombre del consenso.

Fue así cómo el hombre que no quería tampoco ser presidente del Congreso se convirtió (también sin quererlo) en Presidente de la República. Vale decir que Valentín solo aceptó ser candidato al Congreso el 2000 muy contra sus deseos, dada su condición de secretario general de Acción Popular. Fue un político leal

a su partido hasta el final de su vida, dispuesto a dar batalla desde todas las tribunas para preservar el legado orgánico de Fernando Belaunde.

Por eso, solo alguien de las cualidades de Valentín podía asumir los difíciles retos de una transición cuya carga más pesada era desentrañar y juzgar la red corrupta creada por Vladimiro Montesinos para comprar conciencias. Políticos, empresarios, testaferros, militares, componían la lista de personajes que se habían corrompido en el fujimorato. Su trayectoria y decencia lo hacían digno de confianza en la tarea encomendada, eludiendo así la posibilidad de que algunos esgrimieran la tesis de la venganza política. Su compromiso con la lucha anticorrupción fue el de un hombre de Derecho.

Para consolidar esa confianza, su gabinete tenía que ser de lujo y así lo fue, comenzando por la cabeza. Javier Pérez de Cuellar presidió el Consejo de Ministros y fue su canciller. Lo acompañaron Javier Silva Ruete, Diego García-Sayán, Emilio Navarro, Juan Inchaústegui, Marcial Rubio, Susana Villarán, entre otros.

Muchos de los ministros claves eran personas comprometidas con los derechos humanos y, por tanto, su visión y misión iban vinculadas a la necesidad de adecuar el régimen político y ajustarlo al Derecho. Mal podía una transición legitimar abusos e injusticias o apelar al viejo recurso republicano del «borrón y cuenta nueva». El fujimorato fue un régimen sustentado en la artimaña jurídica, la leguleyada, la corrupción y la violación de derechos humanos.

De su obra política de esa época destaca el nuevo juicio que inició a los cabecillas terroristas en el fuero civil, tal como lo ordenaba la sentencia que, sobre el tema, emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un gobierno democrático debía ser justo, sin dejar de condenar las acciones criminales y genocidas de Sendero Luminoso y el MRTA y ver porque todos los ciudadanos sean procesados conforme a las leyes y a los tratados internacionales de derechos humanos. Creer en el Derecho no es debilidad, es rescatar las reglas, que en una república saludable deben estar por encima del voluntarismo político. Quienes cometieron delitos contra la vida y la integridad física de las personas así como las propiedades pública y privada deben ser sancionados con rigor.

La creación de la Comisión de la Verdad¹ durante el Gobierno de Transición fue otra de las obras en la perspectiva del Derecho y la justicia con la que se buscó rescatar de la memoria histórica la verdad de un tiempo de terror que aún seguía afectándonos. Era necesario saber que pasó en el Perú de los 80 y 90 para esquivar la posibilidad de que la Historia se volviera a repetir. Es bajo esas líneas de razonamiento que la Comisión de la Verdad le dio al Perú no solo un recuento detallado de hechos y testimonios sino también de recomendaciones y

¹ Alejandro Toledo le agregaría «y de la Reconciliación Nacional».

reparaciones por ejecutar, en la búsqueda de un país reconciliado consigo mismo y optimista sobre su futuro.

La transición liderada por Paniagua fue mucho más, fue también la reinserción del Perú en la comunidad democrática internacional.

Fue un trayecto duro, porque en el gobierno se granjean enemistades y se desafían tempestades. Es fácil acomodarse en la oposición, lo difícil es ejercer el cargo ejecutivo en el que todas las miradas (sobre todo, las más críticas) se suelen centrar.

EPÍLOGO

Los grandes líderes son providenciales, están allí y son llamados para las grandes tareas de la Historia. El espíritu de un líder es vital para guiar los cambios. Los grandes estadistas son líderes anímicos, generan esperanza y convocan a la acción. Otro hubiese sido también el destino político de la India si Mahatma Ghandi no hubiera sido el faro moral de una revolución sin armas.

En los momentos difíciles, Valentín Paniagua estuvo allí. Y no es que sin él todo hubiera sido fracaso. Nadie es imprescindible en la Historia. Sin embargo, pocas veces, en una crisis, se encuentra la solidez moral de un personaje honesto. La política suele atraer a mediocres signados por menudos apetitos. Pero fuimos afortunados. Paniagua fue uno de esos pocos modelos ejemplares que por suerte y en la más azarosa de sus crisis, el Perú pudo hallar.

LA CONTRIBUCIÓN DE VALENTÍN PANIAGUA AL DESARROLLO DEL DERECHO ELECTORAL PERUANO

Carlos Blancas Bustamante

Entre las numerosas —y valiosas— contribuciones de Valentín Paniagua al constitucionalismo peruano destacan las que realizó al derecho electoral, materia a la que dedicó, sin duda alguna, sus mayores afanes y en la que plasmó sus mejores aportes.

1. LA HISTORIA ELECTORAL

En el interés que tuvo durante toda su vida por el estudio de la legislación y los sistemas electorales, una preocupación central fue la referida a la necesidad de elaborar una historia electoral peruana. Fruto de sus investigaciones al respecto, es el libro *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*, obra extensa y enjundiosa en la que el autor estudia los procesos electorales realizados en el Perú entre 1809 y 1826. Este libro es tan solo el primer volumen de una obra más amplia, cuyo proyecto consistía en investigar los procesos y las normas electorales hasta nuestros días, el mismo que quedó truncado por su prematuro deceso¹.

No obstante, este libro acredita no solo la intensa preocupación de Paniagua por la historia electoral, sino la calidad de su investigación y el acierto metodológico de su enfoque.

A pesar de comprender tan breve período de nuestra historia electoral, esta obra representa un paso decisivo en el desarrollo de dicha materia, cuya importancia es para Paniagua trascendente:

Pocos historiadores han abordado, formalmente, el estudio de nuestra evolución electoral. Existen, desde luego, investigaciones específicas en torno de

¹ Según información brindada por sus colaboradores en ese proyecto, Paniagua alcanzó a redactar el 80% de la obra, por lo que es posible que estos puedan completarla y publicarla más adelante.

ciertos procesos electorales o mirajes generales respecto de algunas de nuestras experiencias electorales. No existe, sin embargo, un estudio comprensivo de toda nuestra legislación electoral y de su evolución en el tiempo; y, menos todavía, de procesos electorales propiamente dichos. Es ocioso destacar su importancia. Bastará decir que en ellos está, en gran parte, la clave para entender y explicar nuestra historia política y, naturalmente, los avatares del muy precario sistema representativo peruano (Paniagua, 2003a, pp. 27-28).

Para Paniagua el proyecto inicial de la emancipación, que consistió en hacer del Perú una república democrática, dentro de los parámetros de una democracia representativa², se vio afectado, desde un inicio y a lo largo de su evolución histórica, por la falta de autenticidad, libertad y seguridad de las elecciones:

En una historia política caracterizada por la precariedad democrática (un tercio de vida democrática contra dos tercios de regímenes autocráticos en menos de 200 años), las elecciones pocas veces se desarrollaron en un clima de libertad, seguridad, igualdad o verdad electorales. Esa circunstancia, ciertamente ha privado de autenticidad y vigor a nuestro sistema representativo y ha vaciado de todo significado (incluso simplemente electoral) a la democracia (Paniagua, 2003a, p. 36).

Su visión no es, empero, pesimista o negativa, pues considera que «[...] las elecciones, a pesar de su falta de autenticidad o precisamente por ello, fueron creando en el pueblo una mentalidad, cada vez más acusada, de respeto por la verdad, la equidad y la libertad electorales. Y, en ese sentido, han sido un factor y un símbolo de la democracia a que el Perú aspira» (Paniagua, 2003a, p. 37).

Uno de sus aportes más significativos, —porque está destinado a influir en futuras investigaciones, aunque Paniagua no haya podido concluir su obra—, es la estructuración de un esquema para el desarrollo de la historia electoral, que lo llevó establecer una periodificación de esta.

La historia electoral peruana, según Paniagua, permite diferenciar dos grandes períodos: i) la historia electoral bajo influencia extranjera (1809-1826) y ii) la historia electoral propiamente dicha, que comprende desde 1827 hasta la actualidad y que, a su vez, se subdivide en cinco etapas a las que nos referimos más adelante.

El primer período también puede subdividirse en un antes y un después de la declaración de la Independencia. Antes de esta, comprende las instituciones electorales que llegaron a regir en el Perú en los años finales del Virreinato, bajo

² Sostiene al respecto: «Los fundadores de la República, siguiendo las ideas de su tiempo, distinguían entre la democracia clásica o de los atenienses (directa) y la democracia representativa, encarnada en la elección de unos representantes a los que correspondía ejercer el poder. Esa distinción tenía mucho que ver no solo con los conceptos mismos sino, también, con los prejuicios que las experiencias históricas concretas suscitaban en sus espíritus» (Paniagua, 2003a, pp. 29-30).

la influencia de la liberalización política generada en España por la resistencia a la ocupación francesa y la Constitución de Cádiz (1812).

Durante esta etapa tuvieron lugar las elecciones de un diputado del Perú ante la Junta Central Gubernativa del Reino Español (1809), las de diputados antes la Cortes generales y extraordinarias de Cádiz (1810-1812) y, luego de sancionada la Constitución de Cádiz, las elecciones de diputados a las Cortes ordinarias (1813-1814 y 1815-1816) así como las elecciones municipales (1812-1813, 1813, 1814 y 1820-1821.)

Proclamada la independencia, se define otra etapa, que dura hasta 1826, en la que el Perú emancipado se encuentra, todavía, bajo dominio de fuerzas extranjeras. En esta etapa se llevan a cabo los procesos electorales para elegir a los diputados al Congreso Constituyente de 1822, así como las elecciones para el frustrado Congreso Constitucional de 1826 y la aprobación plebiscitaria de la Constitución Vitalicia, impuesta por Bolívar.

Para Paniagua, sin embargo, la historia electoral peruana «propriadamente dicha» empieza en 1827:

El constitucionalismo peruano, en realidad, rompe amarras ideológicas y políticas con el pasado y con el extranjero solo a partir de 1827. La Constitución de 1828, en efecto, echa los cimientos de la constitución histórica del Perú, define sus instituciones fundamentales y, por ello, influye duraderamente en todas las constituciones que habrían de dictarse posteriormente (p. 42).

A partir de 1827, se suceden, en la visión de Paniagua, cinco etapas en nuestra historia electoral:

- a) La primera, cubre desde 1827 hasta 1895, un periodo ciertamente extenso, cuyas instituciones electorales quedaron condensadas en la ley del 4 de abril de 1861 y cuyas características esenciales fueron: el sufragio indirecto «prácticamente universal» (Paniagua, 2003b), el registro electoral a cargo de los notables o las municipalidades, la administración electoral en manos de los propios sufragantes y la justicia electoral encomendada al Congreso (autocalificación). Esta «[...] era la etapa del empirismo puesto al servicio de la imposición y el fraude» (Paniagua, 2003a, p. 43)³. Esta etapa concluye, con la Ley de Elecciones del 17 de diciembre de 1892⁴.

³ Citando a Basadre, señala que «Excepto las elecciones presidenciales de 1872 y 1895, todas las ocurridas en el siglo pasado adolecieron de vicios fundamentales [...]» (nota 20).

⁴ Señala Paniagua que bajo esta ley el general Borgoño disolvió el Congreso y dispuso su renovación total, el cual declaró «elegido por los pueblos» al general Cáceres, provocando, con ello, la revolución de 1895 (Paniagua, 2003a, p. 43).

- b) El inicio de la segunda etapa, coincide con el régimen de Piérola (1895-1899) y el nacimiento de la «República aristocrática», culminando en 1931. La reforma electoral se materializó mediante dos instrumentos: la reforma de la Constitución de 1860 (noviembre de 1895) que exigió ser alfabeto para sufragar (voto capacitario), dejando fuera del cuerpo electoral a los indígenas, a los cuales las anteriores constituciones habían reconocido el derecho de sufragio; y la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896.

El nuevo sistema electoral abolió el sufragio indirecto y, por ende, los colegios electorales, consagrando el sufragio directo⁵, público y en doble cédula; creó el Registro Electoral, haciendo obligatoria su inscripción en él; creó una administración electoral independiente a cargo de las Juntas Electorales (nacional, departamentales y provinciales), que fueron dominadas por los «notables» y los partidos; y, finalmente, confió a la Corte Suprema decidir sobre la impugnación de las elecciones. En 1912, las juntas fueron suprimidas y los mayores contribuyentes asumieron la administración electoral. A partir de 1919, durante el oncenio de Leguía, existió «[...] un régimen desembozado de fraude institucionalizado» (Paniagua, 2003a, p. 44)

- a) La tercera etapa comprende el período que media entre 1931 y 1962, el cual, según Paniagua, «coincide con la aparición de los partidos hoy denominados “tradicionales” y con el intento [...] de fundar una “democracia de partidos”» (Paniagua, 2003a, p. 45)⁶. Su inicio está marcado por el Estatuto Electoral de 1931, que estableció el sufragio secreto y obligatorio, la representación de las minorías mediante el sistema de la lista incompleta, el Jurado Nacional de Elecciones y los jurados departamentales y la presencia de los partidos y personeros en las mesas de sufragio.
- b) Una cuarta etapa comienza en 1962, al dictarse nuevas normas electorales, los decretos leyes 14207 y 14250 que introdujeron otras importantes reformas: el escrutinio público e irrevisable en mesa, la cédula única de sufragio y la representación proporcional para la elección del Congreso. Posteriormente, la Constitución de 1979 constitucionalizó las reformas

⁵ Para Paniagua, «La ley de elecciones de 1896 intentó pues fundar sobre base firme el régimen representativo y, al consagrar el sufragio directo, aportó una de las piezas maestras del régimen político peruano que se funda en una acentuada personalización del poder» (Paniagua, 2003b, p. 77).

⁶ Esos partidos son el APRA, el Partido Comunista Peruano y el Partido Socialista fundado por Luciano Castillo.

electorales que databan desde 1931 y extendió el derecho de sufragio a los jóvenes de 18 años y a los analfabetos.

- c) La quinta etapa corresponde a la dictadura fujimorista (1990-2000) la cual, a su juicio, creó un sistema electoral con tres instituciones, —el JNE, la ONPE y RENIEC—, manipuló a su antojo la legislación electoral y los sistemas informáticos y consumó el fraude electoral.

En realidad, aunque Paniagua no lo dice explícitamente, nos encontraríamos ahora en la sexta etapa, pues nuestro autor da por definitivamente concluida la quinta: «[...] al cabo de una década oprobiosa concluyó una etapa siniestra de la historia electoral del Perú y se abrió otra de reivindicación plena de la libertad y verdad electorales que se produjo, precisamente, en el proceso electoral del 2001» (Paniagua, 2003a, p. 49).

En esta misma obra sobre la historia electoral, resulta muy interesante e ilustrativa la investigación realizada acerca de las elecciones del Congreso Constituyente de 1822. Recurriendo a abundante fuentes históricas, Paniagua nos presenta este proceso desde su más lejano origen —el decreto de convocatoria del 27 de diciembre de 1821— hasta su culminación, detallando cada una de sus fases, con mención de los documentos oficiales e informaciones públicas que les corresponde y, asimismo, de los acontecimientos políticos que las rodearon. Así, da cuenta de los trabajos de la comisión designada para elaborar el reglamento electoral, la cual no pudo redactarlo en el breve plazo de un mes que se le impuso, obligando a que el gobierno extendiera su plazo y se viera precisado a prorrogar la instalación del Congreso Constituyente, inicialmente prevista para el 1 de mayo de 1822.

Considera Paniagua que este Reglamento Electoral, finalmente sancionado el 26 de abril de 1822, creó el régimen electoral peruano y «[...] consagró inicialmente, el sufragio directo y casi universal» (Paniagua, 2003a, p. 308).

El reglamento dispuso el uso de dos urnas, una para los diputados propietarios y otra para los suplentes, y optó por el distrito electoral departamental. Paniagua reliva la trascendencia del reglamento al afirmar que «Excepción hecha del sufragio directo, casi todas sus instituciones prevalecieron posteriormente en la legislación peruana» (pp. 295-296). Según dicho reglamento, gozaban del sufragio activo los ciudadanos nacidos en el Perú y los de los estados de América que hayan jurado la independencia, casados o mayores de 21 años que tuvieren «casa abierta» (domicilio independiente), incluso los eclesiásticos seculares. En cuanto al sufragio pasivo, además de los requisitos para sufragar, se exigía tener 25 años, pero a los extranjeros, adicionalmente, se les exigía ser casados.

Conforme a este reglamento, las elecciones se debían efectuar en distritos departamentales, correspondiendo un diputado por cada 15 mil habitantes y uno más si tenía 7500 o más habitantes. El proceso electoral se iniciaba con la convocatoria efectuada por el gobierno, luego se realizaban las «elecciones preparatorias» de las mesas de sufragio, que debían elegirse por el pueblo, siendo presididos estas comicios por los alcaldes y regidores. Llegado el día de la votación, esta se iniciaba con un rito religioso, en el cual los miembros de las mesas de sufragio y los electores asistían a la misa de Espíritu Santo y escuchaban las exhortaciones del párroco. Recién después se daba inicio a la votación. El acto era público y al concluir se escrutaban los votos y se levantaban las listas con los votos obtenidos para los diputados propietarios y suplentes, respectivamente. Estas listas se remitían a la capital del departamento, donde una Junta de Regulación, integrada por los presidentes de las mesas, procedía al cómputo y, finalmente, a la proclamación y entrega de poderes a los elegidos. Paniagua glosa la norma del reglamento que regulaba la ceremonia de proclamación:

[...] el Presidente y demás individuos de la junta de regulación saldrán fuera de la casa consistorial, y avanzarán hasta la balaustrada de los corredores que dan a la plaza de la Independencia. Colocados en este punto publicará al pueblo dicho presidente en alta y perceptible voz, la elección de Diputados, del modo siguiente: El departamento de la heroica y esforzada ciudad de los libres ha tenido a bien nombrar de sus diputados para el Congreso Constituyente a los ciudadanos N.Y.N ¡Viva la Patria! ¡Viva la Independencia! ¡Viva la libertad! en medio de signos de regocijo y las aclamaciones del público, la Municipalidad conducirá a los Diputados de la Sala Consistorial a la Catedral, se entonará en la Iglesia un magnífico *Te Deum* y habrán otras demostraciones públicas de regocijo (artículos 36, 37, 39 y 40) (Paniagua 2003a, pp. 307-308).

2. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Como se sabe, uno de los temas centrales del derecho electoral es el relativo a los sistemas electorales, fundamentalmente los referidos a la elección del parlamento. Este fue, por ello, otro objeto importante de las inquietudes de Valentín Paniagua, al cual dedicó su lúcido ensayo «Sistema electoral y elección del Congreso» (1996).

Paniagua es decididamente partidario del sistema proporcional, aplicado en el Perú desde los comicios de 1963. Analizando la experiencia de la aplicación de este sistema afirma que «No obstante sus conocidos sesgos, la fórmula d'Hondt logró, en primerísimo lugar, asegurar el pluralismo político. Ninguna fuerza de

relativa significación nacional o regional quedó excluida. En segundo término, no obstante la dispersión del sufragio aseguró a los vencedores, en todos los casos, la posibilidad de organizar gobiernos» (Paniagua, 1996, p. 173)⁷. Por ello, a pesar de reconocer que el sistema proporcional alentó el multipartidismo y no contribuyó a consolidar un «multipartidismo bipolar» que parecía el ideal de nuestro sistema de partidos, concluye que «[...] una equilibrada ponderación de sus beneficios e inconvenientes aconseja no sustituirla. Esa opción está avalada, además por la experiencia internacional» (Paniagua, 1996)⁸.

Otra cuestión que aborda es la relativa a la circunscripción electoral, estudiando las diversas alternativas posibles.

Respecto a la elección en distrito nacional, implantada durante el régimen fujimorista, tras establecerse una sola cámara de 120 miembros, considera que genera graves inconvenientes. En el plano electoral, el principal de ellos consiste en favorecer la dispersión de las fuerzas electorales y parlamentarias, debilitando la posibilidad de conformar mayorías. Y en el plano político alienta la creación de clientelas electorales y la competencia entre los candidatos del mismo partido, quebrando la unidad de este. Además, tiende a acentuar la centralización y concentración del poder, dado el gran peso de Lima en el electorado. No obstante, concluye que dado el tamaño reducido del Congreso, el distrito nacional podría subsistir, como un mal menor, a condición de establecer una barrera legal o cláusula de exclusión, que redujera el efecto proporcional de un distrito de gran tamaño.

También analiza la propuesta de establecer múltiples circunscripciones creadas legalmente para fines exclusivamente electorales, rechazando esta fórmula porque considera que multiplica el número de circunscripciones y, a la par, reduce el tamaño de cada una de estas, provocando la exclusión de las minorías, tal como ocurre en el sistema británico.

Respecto a la utilización de la demarcación político-administrativa del país para establecer los distritos electorales, nuestro autor se muestra favorable. Sin embargo, precisa que este ámbito no debería ser el de la región, salvo que existiera una segunda cámara de representación territorial. También descarta a la provincia y considera, por tanto, a los departamentos «que tienen solera electoral,

⁷ Respecto a esto último agrega: «En una oportunidad (1985-90) sobre la base de una mayoría «natural», en otra, gracias a una mayoría «manufacturada» (1980-1985) y, por fin, entre 1990-92 por obra de minorías sostenidas por amplios consensos multipartidarios que fueron sistemáticamente torpedeados por el Poder Ejecutivo».

⁸ Al respecto, precisa que «Ocho países latinoamericanos la usan con relativo éxito y ha sido la más frecuentemente utilizada en los últimos cincuenta años entre las 27 democracias más estables del mundo».

por así decirlo, desde hace más de sesenta años» (Paniagua, 1996, p. 179). No obstante, objeta que se puede optar por este criterio si se mantiene un congreso unicameral con apenas 120 miembros, lo cual reduciría a 4,61 el promedio de escaños de cada uno de los 26 distritos⁹, siendo preferible, en este caso, el distrito nacional con barrera legal.

Finalmente, evalúa la posibilidad de las circunscripciones de doble nivel, unas de tipo uninominal, que permiten la personalización del sufragio, y otras plurinominales para posibilitar la proporcionalidad. Sin embargo, nuevamente, considera que el reducido número de miembros del Congreso lo hace imposible, porque al reservar para las circunscripciones uninominales la mitad de los escaños, el 50% restante (60) que deben elegirse en distritos plurinominales arroja que la media en estos sería de apenas 2,4 escaños, lo que, virtualmente, elimina toda proporcionalidad.

Este análisis lo lleva, inevitablemente, a cuestionar el tamaño del Congreso. Para ello, parte por considerar que no corresponde a la Constitución fijar la cantidad de los congresistas, sino a la ley electoral, teniendo como referencia obligada ya sea a la población en general o a la población electoral y estableciendo una adecuada proporción entre cualquiera de estas y el número de representantes. Paniagua nos demuestra cómo en el Perú se ha ido debilitando la relación población-representación, pues mientras la primera no ha cesado de crecer, la segunda ha ido disminuyendo.

Así, en 1963, el Congreso tenía 139 diputados, lo que representaba uno por cada 14.897 electores; en 1980, existían 180 diputados, a razón de uno por cada 35.812 electores; en 1990, con el mismo número cada diputado representaba a 50.000 electores¹⁰. Actualmente, los 120 congresistas de nuestro parlamento representan aproximadamente, una proporción de uno por cada 133.642 electores o uno por cada 216.666 habitantes¹¹.

Por ello, Paniagua propone que el Congreso peruano cuente con 250 diputados (uno por cada cien mil habitantes) y 48 senadores (uno por cada 225.000 electores)¹². Sugiere, asimismo, que la elección de la Cámara de Diputados se

⁹ Considerando a las provincia de Lima en forma separada de la provincia de Lima.

¹⁰ También en comparación a otros parlamentos, señala Paniagua, el nuestro resulta en extremo reducido, pues España tiene un representante por cada 54.000 electores, Bolivia uno por cada 26.435, Paraguay uno por cada 31.000, Uruguay uno por cada 23.425 y Chile uno por cada 62.970 electores (Cfr. Paniagua, 1996, p. 191).

¹¹ Estimando una población total de 26 millones de personas.

¹² Su planteamiento consiste en que el Senado sea elegido por las regiones, las cuales serían 8 o 12, correspondiendo a cada una, según el caso, 6 o 4 senadores, siempre bajo el sistema proporcional, que estima puede permitir un juego razonable con distritos con no menos de cuatro escaños (Paniagua, 1996, p. 190).

realice en dos niveles: 200 escaños serían elegidos en distritos departamentales, con una media de 7,9 curules por distrito, y los otros cincuenta en distrito nacional con una barrera legal consistente en obtener al menos el 3% de los votos o, alternativamente, la elección de dos diputados en las circunscripciones departamentales.

Este planteamiento, rigurosamente técnico y sostenido en la experiencia internacional, choca, sin embargo, con la resistencia de la opinión pública a la ampliación del Congreso e, incluso, al retorno de la bicameralidad. La negativa imagen del Congreso ocasionada por el abuso de las prerrogativas parlamentarias, los actos de corrupción, el «espíritu de cuerpo» (malentendido) para autoprotegerse de investigaciones y sanciones, la baja producción legislativa, etcétera, conspiran contra cualquier propuesta que suponga crear un mayor número de curules. Por ello, sin duda, la Comisión para las Bases de la Reforma Constitucional, creada por Paniagua durante su mandato presidencial, planteó ampliar la Cámara de Diputados a 150 miembros y restaurar un Senado con cincuenta senadores. Sin embargo, esta propuesta tampoco ha conseguido ser aprobada por el Congreso.

3. LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Paniagua fue un crítico permanente e implacable del denominado «sistema electoral» creado por la Constitución de 1993, que dividió la función electoral en tres organismos autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). A su juicio, la Constitución de 1993 «[...] ha creado un Sistema Electoral ajeno a nuestra tradición histórica y extraño también en la legislación electoral latinoamericana» (Paniagua, 1997, pp. 105-106).

Este sistema, al dividir las funciones electorales, antes encomendadas exclusivamente, en sus fases organizativa, fiscalizadora y de justicia electoral, al JNE, significa, en opinión de Paniagua, que «[...] se ha eliminado, en la práctica, al Jurado Nacional de Elecciones, una institución constitucional de cuyo desempeño autónomo dependía, en parte importante, el equilibrio y la regularidad de la vida democrática del país» (Paniagua, 1994, p. 221).

Sin duda alguna, la aprehensión de Paniagua, como la de la casi totalidad de los dirigentes políticos democráticos y abogados constitucionalistas, respecto de la ONPE deriva del hecho de haber sido creada, sin aparente necesidad para ello, en el contexto de la nueva constitución impuesta por la dictadura fujimorista así como por la sinuosa conducta que tuvo en los procesos electorales de los años 1995 y 2000, en este último prestándose a la consumación de un grotesco

fraude para reelegir al corrupto autócrata. No hay duda de que ello inspiró y justificó la crítica a este organismo: «[...] ¿como confiar la verdad electoral a una institución de discutible solvencia y de independencia dudosa frente a las acechanzas de una autocracia como la que encabeza Fujimori?» (1994, p. 230).

Sin embargo, es innegable que tras la caída de la dictadura, la ONPE, entonces dirigida por Tuesta Soldevilla, designado durante la transición, cumplió un papel impecable en las elecciones del 2001 y, a partir de allí legitimó su actuación en los sucesivos procesos electorales de diversa índole, demostrando que dentro de un régimen democrático y con autoridades honestas, competentes e independientes, podía cumplir cabalmente su rol de ente organizador de las elecciones, reservándose al JNE la función fiscalizadora y de administración de la justicia electoral.

Por ello, actualmente, la acerba crítica política que antes mereció la ONPE ha cesado por completo y el debate acerca de la conveniencia de que existan dos órganos o uno solo — pues la RENIEC cumple una función solo accesoriamen- te electoral—, ha quedado confinado a los medios académicos.

No conocemos, desde luego, ningún trabajo en que Paniagua haya modifi- cado su opinión inicial. Sin ninguna duda, las razones que tuvo para asumir el liderazgo en la impugnación de la ONPE son enteramente justificadas y, en su hora, fueron una vigorosa llamada de atención para defender la verdad electoral y oponerse a la perpetración del fraude. Es probable que a la luz de la experiencia posterior al año 2000, un hombre tan inteligente y culto como nuestro autor, haya evaluado el cambio de las circunstancias, y aún, de no haber variado de po- sición, hubiera seguido animando el debate acerca de la ONPE con argumentos académicos.

A manera de exordio, solo me queda decir que Valentín Paniagua nos enseñó mucho, con la palabra y el ejemplo, a quienes tuvimos la suerte de ser sus alum- nos y, luego, la de compartir con él afanes políticos, académicos y profesionales, en los que fuimos testigos de su profunda inteligencia, sus vastos conocimien- tos jurídicos, políticos y culturales, su acendrada convicción democrática y su intachable honestidad. En los ocho meses de su gestión presidencial, demostró que en el Perú existe una reserva moral e intelectual, conformada por hombres y mujeres como él, que desdeñando la publicidad fácil, el afán de figuración y el acomodo a las circunstancias, emergen cuando la patria los necesita para pres- tarle su concurso abnegado y generoso y trazar sus nuevos rumbos con el brillo de su inteligencia y la firmeza de sus convicciones.

Lima, febrero de 2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Paniagua Corazao, Valentín (1994). Sistema electoral. En AAVV, *La Constitución de 1993, análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas. Lecturas sobre temas constitucionales 10.
- Paniagua Corazao, Valentín (1996). Sistema Electoral y elección del Congreso. En AAVV, *La Constitución de 1992, análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas/Konrad Adenauer Stiftung. Serie Lecturas Constitucionales 12.
- Paniagua Corazao, Valentín (1997). Un tríptico institucional: los organismos electorales. En AAVV (Fernando Tuesta Soldevilla, editor), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Segunda edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Paniagua Corazao, Valentín (2003a). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP/FCE.
- Paniagua Corazao, Valentín (2003b). El derecho de sufragio en el Perú. *Elecciones*, (2) Lima: ONPE, pp. 61-89.

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

Juan Chávez Molina

El 16 de octubre del 2006 el Perú tuvo una gran pérdida. En esa aciaga fecha sufrimos irreparable daño. Murió Valentín Paniagua Corazao.

Las implacables reglas de la cronología marcan ya más de doce meses de vernos privados de tan valioso apoyo.

Ya no disponemos de su generosa ayuda, siempre dispuesta a ser útil. Ni de su consejo sabio y experimentado. Tampoco de su acción tesonera permanente y ardorosa en la defensa del derecho de las causas justas, sustento de la libertad y la paz.

Torcida inclinación humana, graba en duro bronce las ofensas y en deleznable arena los beneficios recibidos, cuyo recuerdo dura muy poco tiempo.

Por eso los homenajes a las personalidades que alcanzaron grandes cumbres en nuestro pasado constituyen no solo merecido aplauso. Son vínculo de continuidad entre lo que quedó pendiente y que recordándolo hoy se proyectan y engendran nuestro futuro con beneficio general.

Honor y gloria a las naciones que honran la memoria de sus héroes, civiles o militares. De ellos es el porvenir ascendente de nuestras nuevas juventudes.

La mejor manera de difundir los méritos de nuestros gloriosos padres o abuelos es conocer y difundir sus virtudes. Nada mejor que formular su currículum vital, que según la Real Academia Española es la relación de los títulos, honores, cargos, trabajos realizados y biografía. Datos que califican a una persona, física, intelectual y espiritualmente.

Valentín Paniagua Corazao, de pasos breves y acelerados, reveló gran disposición para el estudio intelectual desde los primeros años de su instrucción primaria y secundaria. Obtuvo siempre en forma continua, todos los años, los calificativos más altos. Eligió la profesión de abogado y culminó con el doctorado de Derecho en las especialidades constitucional y administrativo.

Recibió numerosas distinciones: doctor Honoris Causa en las universidades Nacional Mayor de San Marcos, Nacional San Antonio Abad (Cusco), Nacional San Agustín (Arequipa), Nacional de la Amazonía Peruana (Iquitos), Andina Simón Bolívar de Ecuador, Privada de San Pedro (Chimbote), Tecnológica de los Andes (Abancay), Mayor de San Simón (Cochabamba-Bolivia), Nacional San Luís Gonzaga (Ica), Católica Boliviana, Antenor Orrego (Trujillo).

Fue distinguido con numerosas condecoraciones nacionales y extranjeras. En aras de no sobrepasar el espacio concedido, nos limitamos a solo la enumeración:

CONDECORACIONES NACIONALES

- Insignia de Honor de la Orden del Colegio de Abogados de Junín, julio 2003.
- Medalla de la Universidad Tecnológica del Perú en el Grado de Excelencia, octubre 2002.
- Palmas Sanmartinianas, Instituto Sanmartiniano del Perú, febrero 2002.
- Medalla de Honor R.P. Jorge Dintihac, SS.CC. de la Pontificia Universidad Católica del Perú, noviembre 2001.
- Entrega de la Vela de la Esperanza, por Amnistía Internacional, diciembre 2001.
- Gran Maestro de la Orden del Sol en el Grado de Gran Cruz con Brillantes.
- Gran Cruz al mérito con Brillantes por servicios distinguidos.
- Medalla de Honor del Congreso de la República en el Grado de Gran Cruz.
- Medalla de Honor de la Municipalidad de Lima Metropolitana.
- Orden «Francisco García Calderón», del Colegio de Abogados de Lima.
- Medalla al Mérito y Diploma de Honor de la Federación Interamericana de Abogados.
- Medalla de la Democracia, del Centro Federado de Periodistas de Lima.
- Orden de Quipu Kamayoc del Colegio de Economistas del Perú.
- Orden Militar Francisco Bolognesi Gran Cruz con Brillantes, Ejército Peruano.
- Orden Peruana al Mérito Naval en el Grado de Gran Cruz Especial Distintivo blanco.

- Orden Gran Almirante Grau en el Grado de Gran Cruz Especial Distintivo blanco.
- Condecoración FAP Orden Capitán Quiñónez, Clase Gran Cruz Especial.
- La Gran Cruz Peruana al Mérito Aeronáutico en la Clase de Gran Cruz.
- Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú en el Grado de Gran Cruz.

CONDECORACIONES INTERNACIONALES

- Orden del Cóndor de los Andes de Bolivia en el Grado de Gran Collar.
- Orden de Boyacá en el Grado de Gran Collar, Colombia.
- Orden de Mayo al Mérito en el Grado de Gran Cruz, de la República Argentina.
- Orden al Mérito en el Grado de Gran Cruz, República de Chile.

Podemos agrupar las actividades que emprendió en tres campos. Político por esencia de su ser. Profesor universitario por vocación. Defensor del Derecho: verbo certero en la polémica del debate jurídico, sin mengua de la síntesis y el acierto de la oratoria forense. En las tres destacó con gran brillo.

Debemos hacer mención también a la publicación de libros y artículos en revistas de su especialidad. Sus planteamientos fueron siempre certeros y breves y no por ello menos profundos.

En la política se inició en la Democracia Cristiana. Luego se inscribió en Acción Popular.

En el Poder Legislativo fue diputado por el departamento del Cusco, su tierra natal, y por Lima. Congresista de la República. Presidente de la República elegido por unanimidad del Congreso para salvar el vacío de poder ocasionado por la precipitada huida y deserción del presidente Fujimori.

En el Poder Ejecutivo fue ministro de Justicia y Culto. Ministro de Educación. Presidente de la República. Ejerció este cargo solo por ocho meses como Gobierno de Transición. En la historia de nuestros gobiernos nunca se hizo tanto en tan breve tiempo. No se aferró al cargo.

Posteriormente, intentó llegar a la Presidencia de la República por elección popular. Su salud lo traicionó. Fulminante infarto lo privó de su vida terrenal. Ingresó a la luz eterna, desde donde nos alumbra permanentemente en noche insondable, eternidad de los tiempos que no tienen fin.

En su vida fue respetado y respetuoso. Alegre y firme. Siempre en busca de la conciliación sin incurrir en debilidad ni timidez para hacer valer la verdad y la justicia.

Costumbre arraigada en estos homenajes en los que recordamos a los seres que amamos y que dejaron esta vida, es decirlo en dolidas frases ahogadas por la emoción y el llanto.

Al contrario, apoyados por la fortaleza de la filosofía de San Agustín, traspasada por la esencia divina de los escogidos, en recuerdo y gloria de Valentín Paniagua Corazao decimos: Si me amas no llores. Lloras porque crees que he muerto. No llores, si me amas. Enjuga tus lágrimas y no llores si me amas. La muerte no tiene que ser tragedia. Al contrario es la gloria de la transfiguración que nos hace nacer a la vida de la luz eterna.

**VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO,
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, JURISTA, MAESTRO,
POLÍTICO, AMIGO Y PADRE DE FAMILIA EJEMPLAR**

Francisco José del Solar Rojas

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

Especialista en derecho constitucional y derecho administrativo.

Postgrado en Ciencia Política en la Universidad de Indiana (EE.UU.)

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco.

Profesor en las universidades San Antonio Abad, Católica del Perú (PUCP), de Lima, San Martín de Porres (UPSMP), Femenina del Sagrado Corazón, de su alma máter y de la Academia de la Magistratura.

Diputado

Ministro

Asesor legal del Consejo Nacional de la Universidad Peruana

Secretario general de Acción Popular (AP)

Congresista

Doctor Honoris Causa por su alma máter

Presidente de la República

Presidente de Acción Popular

Presidente de la misión de observadores de la OEA en las elecciones generales de Guatemala

Candidato a la Presidencia de la República

Valentín Paniagua Corazao, sin lugar a dudas, es uno de los más grandes constitucionalistas peruanos del siglo XX, al lado de Manuel Vicente Villarán Godoy (1873-1958), Raúl Ferrero Rebagliati (1911-1977), José Pareja Paz-Soldán (1913-1997) y Domingo García Belaunde (1944). Profesor de esta especialidad que cultivó y amó sin cesar desde sus iniciales estudios de jurisprudencia en la Universidad San Antonio Abad del Cusco y concluidos exitosamente en la UNMSM. Como abogado es el décimo segundo letrado que asume la Presidencia de la República.

Si tuviéramos que resumir en pocas palabras la ejemplar y exitosa vida de Paniagua, tendríamos que decir que fue un señor de señores. Un hombre a carta cabal. Digno esposo y amoroso padre de familia. Político honesto, transparente, leal, conciliador y franco en su hablar y accionar, de ahí que sin ser gonzález-pradista «rompió el pacto infame y tácito de hablar a media voz».

En ese contexto, llegó a ser Presidente de la República, ministro de Estado y congresista de la Nación que hizo de la política un apostolado y una cátedra permanente de ayuda y solidaridad con los más pobres, gracias a su alto espíritu con gran sensibilidad social.

Paniagua, maestro universitario por excelencia, enseñó con pasión derecho constitucional, derecho administrativo y ciencia política. Como abogado defendió siempre causas justas y como amigo fue toda la vida fraternal. A este maravilloso caballero tuvimos el inmenso honor de tratar en el paradigmático desempeño de las funciones que realizó en sus setenta años de existencia.

En efecto, conocimos a Paniagua a mediados de los años sesenta, cuando estudiábamos en la PUCP, y años después fue nuestro profesor de derecho constitucional en el postgrado de la UPSMP. Disciplina jurídica que adoraba y dominaba a plenitud. Ejercimos el derecho con su oportuno y eficiente consejo recibido en sus diferentes y humildes bufetes desde los del centro de Lima hasta el último de Jesús María, lo cuales siempre se irguieron como templos de sabiduría, de amor por la justicia, por la libertad y la democracia. Colaboramos en la lucha por la restauración de la democracia y participamos juntos en la Asociación Peruana de Derecho Constitucional al lado de los ilustres juristas Domingo García Belaunde, Francisco José Miró Quesada Rada, Marcial Rubio Correa, Francisco José Eguiguren Praeli, César Landa Arroyo, Enrique Bernales Ballesteros y José F. Palomino Manchego, entre otros. Sentimientos e ideales que generosamente compartió con sus alumnos, ex discípulos y partidarios políticos.

SUS PRIMEROS AÑOS

Valentín Paniagua Corazao nació en Cusco, el 23 de setiembre de 1936. Sus padres fueron el abogado Valentín Paniagua Medina, nacido en Sucre, Bolivia, y Hortensia Corazao, de ancestral familia cusqueña. Sus estudios primarios los realizó en el colegio La Salle, de La Paz. Los secundarios en su ciudad natal, en los colegios Nacional de Ciencias y Salesiano, egresando con honores de este último plantel el año 1954, según declaró el director del instituto religioso Humberto Chávez (*El Peruano*, 18 de octubre de 2006, p. 5).

Ingresó en la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco, en 1955, para seguir la carrera profesional de Derecho. Dado su temperamento de líder, junto con otros compañeros fue uno de los fundadores del Frente Universitario Reformista Independiente, ese mismo año. Luego sería elegido presidente de la Federación Universitaria del Cusco (1959-1960) y, en tal condición, llegó a presidir el V Congreso Nacional Extraordinario de la Federación de Estudiantes del Perú que se llevó a cabo en la Ciudad Imperial, en 1960. Posteriormente viajó a Lima para concluir sus estudios de jurisprudencia en la UNMSM, la cual le tituló de abogado.

Con el diploma bajo el brazo, Paniagua regresó a su ciudad natal para ejercer el derecho con valentía y coraje en beneficio de los más pobres, dado que era un ferviente católico progresista que repudiaba tanto a la extrema derecha como a los comunistas. Así también se doctoró en derecho por la universidad local, con una tesis sobre materia constitucional.

En la defensa de la justicia contra la arbitrariedad del régimen del presidente Manuel Prado y Ugarteche (1956-62) y la política agrarista del hacendado y ministro de Economía y Primer Ministro, Pedro Beltrán Espantoso, quien a su vez era propietario del diario *La Prensa*, Paniagua Corazao encontró su espacio político en el Partido Demócrata Cristiana (PDC). Este había sido fundado el 16 de enero de 1956 por ilustres juristas como Héctor Cornejo Chávez, Luis Bedoya Reyes, Mario Polar Ugarteche, Roberto —«Bobby»— Ramírez del Villar, Ernesto Alayza Grundy, Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio, Antonino Espinoza Lañas, Carlos Ramírez Alzamora-Cobos, Jaime Rey de Castro, entre otros. Para las elecciones generales de 1963, este partido se alió con Acción Popular (AP), creando la Alianza AP-DC.

AP había sido fundado por el arquitecto Fernando Belaunde Terry, sobre la base del Frente de Juventudes Democráticas que había articulado exitosamente el abogado Javier Alva Orlandini. Su constitución real data del 7 de agosto de 1956, cuando el joven líder y ex diputado en los años 1945-48 por el Frente Democrático Nacional, premonitoriamente ve la revolución social democrática con

la llegada de la juventud del interior del país a la capital para dirigir los destinos de la nación, para lo cual preconiza la justicia social con reforma agraria, cooperación popular, cooperativismo, etcétera. Significaba, entonces, «la renovación y la esperanza de un cambio radical en democracia». Entre los juristas que adhirieron a Belaunde estuvieron, además de Alva, Fernando Schwalb López Aldana, Manuel Ulloa Elías, Mario Villarán, Elías Mendoza Haberspenger y muchos destacados jóvenes profesionales de otras áreas.

PANIAGUA DIPUTADO Y MINISTRO

Su inteligencia, vehemencia, capacidad de líder demostrada en su adolescencia, don de gentes y defensa legal de campesinos y desvalidos fueron los fundamentos políticos y sociales para que el pueblo cusqueño le eligiera diputado representando a la Alianza AP-DC, en las elecciones de 8 de junio de 1963. Paniagua, con 26 años de edad, resultó ser el diputado más joven en la historia nacional.

Dos años más tarde, el presidente Belaunde nombró a Valentín ministro de Justicia y Culto (1965-1966), por su dominio del derecho constitucional y administrativo. En consecuencia, fue el titular de este sector con menos edad que haya ejercido tan alta investidura en los anales del país. De inmediato se identificaron e inició una amistad que continuaría a lo largo de sus vidas. Paniagua promovió la construcción de los penales «Miguel Castro Castro» y «Luriganchó», con la finalidad de acabar con la carencia de establecimientos penitenciarios y la superpoblación de delincuentes en ellos.

La Alianza AP-DC llegó a su fin por la escisión del PDC debido a los problemas políticos generados por Cornejo y el ala radical del social cristianismo atacando a su socio. Esto no era aceptado por el ala derecha, cuyos representantes decidieron crear el Partido Popular Cristiano (PPC), encabezado por Bedoya Reyes e integrado por los mejores cuadros del partido que abandonaban. De tal suerte, el PDC quedó prácticamente sin líderes representativos, a excepción de Cornejo Chávez, de Belaunde Ruiz de Somocurcio y del propio Paniagua (18 de diciembre de 1966). Ello originó que el periodista humorista Luis Felipe Angell, «Sofocleto», denominara a la democracia cristiana como «el partido de los cuatro gatos».

No obstante el rompimiento político de la Alianza, Paniagua continuó al lado de Cornejo como muestra de fidelidad a su firme convicción socialcristiana y lealtad al fundador y bases del PDC que le habían elegido. Sin embargo, asumiendo su independencia política como parlamentario continuó apoyando al régimen belaudista por ser lo más conveniente para la gobernabilidad del país.

GOLPE DE ESTADO

Lamentablemente, poco tiempo después, el 3 de octubre de 1968, se produjo el golpe de Estado encabezado por el general Juan Velasco Alvarado. La irrupción democrática fue apoyada por Cornejo Chávez y el PDC, lo cual produjo una inmensa decepción en Valentín.

Los golpistas iniciaron una persecución política y entre las víctimas estuvo Paniagua, quien al ver que ya no era posible continuar en el partido por el obsesivo y ciego apoyo otorgado a la dictadura militar, renunció irrevocablemente el 27 de julio de 1974, fecha de la confiscación de los diarios, entrega de la dirección del diario *El Comercio* a Cornejo Chávez, encarcelamiento de estudiantes y profesores universitarios y deportación de periodistas y políticos de oposición.

OPOSICIÓN DE PANIAGUA

Frente al abuso y al silencio cómplice del PDC y otros, Paniagua se afilió a AP. Junto con Belaunde y los más destacados líderes acciopopulistas, pasó a una tenaz y activa oposición.

Esta se manifestó inclusive hasta la abstención de participar en las elecciones de 1978 para la Asamblea Constituyente. Sin embargo, pudo laborar como asesor legal del Consejo Nacional de la Universidad Peruana (1968-80) y continuar con la docencia universitaria.

BELAUNDE: 1980

El triunfo electoral de Fernando Belaunde Terry en 1980 puso en ejercicio todos los cuadros democráticos de AP. El 18 de mayo, Valentín fue elegido diputado por Lima (1980-85), luego presidente de su Cámara (1982-83) y, posteriormente, presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara Baja (1983-85).

De mayo a octubre de 1984, Paniagua desempeñó exitosamente la cartera de Educación. Entre otras medidas, aprobó la creación de la Derrama Magisterial y devolvió a la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle el derecho a administrar sus Colegios de Aplicación. Lamentablemente fue interpelado por problemas de orden administrativo a solicitud de la oposición encabezada por el parlamentario aprista y destacado penalista Carlos Enrique Melgar. Como reivindicación frente a la injusticia que se cometió contra él, Belaunde le condecoró con la Orden del Sol en el grado de Gran Cruz el día que entregó el ministerio a su sucesor.

LA DOCENCIA Y OPOSICIÓN

De 1985 al 2000 se dedicó al ejercicio de la abogacía, la docencia universitaria de pre y postgrado en la especialidad de derecho constitucional en diversas universidades —San Marcos, Católica, San Martín, Femenina, de Lima— y la Academia de la Magistratura.

Paniagua Corazao supo interpolar sus amplios y profundos conocimientos jurídicos y políticos con los de la historia nacional, disciplina a la que también le dedicó su tiempo y vocación. De ahí que, con toda justicia, Valentín fue un verdadero constitucionalista. Era un kelseniano por excelencia y abogaba por «un Estado constitucional y democrático de Derecho». Señalaba con énfasis «que la equidad es el fundamento ético de la democracia». De ahí su afirmación de que «sin igualdad y sin equidad no hay democracia».

Sin descuidar la cátedra de derecho, el estudio de la filosofía y sus juegos de ajedrez a la par que se dedicaba a fortalecer AP, al lado de Belaunde, también era un activo y destacado miembro de la oposición contra el régimen dictatorial de Alberto Fujimori Fujimori. El mismo día de producido el autogolpe del 5 de abril de 1992, a Paniagua le tocaba dictar cátedra de derecho constitucional en la Universidad de Lima y al ingresar al salón les dijo enérgicamente a sus alumnos: «¡Ya no tengo nada que enseñarles sobre Derecho Constitucional!».

El reconocido periodista César Campos Rodríguez, quien también trató a Paniagua, escribió: «Valentín era ferozmente anti fujimorista; su lenguaje académico y sosegado llegaba a convertirse en estilete iracundo cuando realizaba la vivisección de la experiencia autoritaria de entonces» (*Expresso*, Lima, 18 de octubre de 2006, p. 6). Fue la época en que Paniagua encontró a un gran colaborador, igual o más anti fujimorista que él y amigo sin par: Pedro Planas Silva, también recordado con especial cariño por nuestro querido común amigo y colega Campos Rodríguez.

DEFENSA DE LOS MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES

Como abogado y demócrata defendió *ad honorem* a los magistrados constitucionales Delia Revoredo Marsano de Mur, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry, destituidos por el Congreso fujimorista (1997). Para ello realizó una estrategia jurídica compartida con los ilustres juristas Raúl Ferrero Costa y Juan Federico Monroy Gálvez. Frente al capricho de la mayoría digitada por el autócrata, Paniagua llevó la causa hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica) que le dio la razón y obligó al Estado peruano a restituir en sus cargos a los magistrados.

También, anteriormente, había sido abogado de la Asociación de Cesantes y Jubilados de Petroperú, patrocinando la acción de inconstitucionalidad contra el decreto legislativo 817, cuyo exitoso resultado se concretó en 1996 por sentencia del Tribunal Constitucional.

ELECCIONES GENERALES: 2000

En las elecciones generales del 9 de abril de 2000, Paniagua fue elegido congresista de la República, siendo secretario general de AP, desde junio de 1999 y reelegido para un período más. En tal condición, no dudó en participar en la «Marcha de los Cuatro Suyos» (28-07-2000), la misma que tuvo un tenebroso final con la muerte de los agentes de seguridad como consecuencia del incendio del local del Banco de la Nación originado por las huestes oficialistas para culpar al pueblo que exigía libertad y democracia.

Así también se desempeñó como hábil negociador en la Mesa de Diálogo que auspició la OEA al término de la Asamblea de Cancilleres en Windsor, Canadá (agosto de 2000), por presión de la comunidad internacional ante la crítica situación por la tercera reelección del dictador Fujimori. En concreto, se le impuso al dictador una Comisión de Alto Nivel para instalar la Mesa de Diálogo que promoviera y recuperara la democracia en el Perú. En ella, Paniagua tuvo una estrecha coordinación con su homólogo aprista y destacado jurista Jorge del Castillo Gálvez.

El gobierno fujimontesinista designó a los abogados ministros y congresistas más destacados, como Fernando de Trazegnies Granda, Alberto Bustamante Belaunde, Edgardo Mosqueira, Martha Chávez Cossío y Beatriz Alva. Otros hombres del Foro que participaron en la Mesa como oposición política y en representación de la sociedad civil, fueron Jorge del Castillo Gálvez (APRA), Diego García-Sayán Larrabure (Perú Posible), Fausto Alvarado Dodero (FIM), Aurelio Loret de Mola Böhme (Somos Perú), Luis Castañeda Lossio (Solidaridad Nacional), José Barba Caballero (Renovación), Francisco Diez Canseco Távora (Consejo por la Paz), Ernesto de la Jara (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) y Jorge Santistevan de Noriega y Walter Albán Peralta (Defensoría del Pueblo).

Entonces, nada hacía presagiar que el fin del fujimontesinismo estaba muy cerca, hasta que el 14 de setiembre de 2000 se produjo el visionado del vídeo Kouri-Montesinos, lo cual marcó el inicio del fin. Este descubrimiento —conocido a alta voz desde algunos años anteriores— hizo inminente la caída del dictador con la fuga de su asesor de Inteligencia y abogado Vladimiro Montesinos Torres. Al poco tiempo, Fujimori aprovechó un viaje al exterior para no

regresar más al país. Ello produjo un inmenso escándalo y arrastró a la debacle a la mayoría fujimontesinista en el Congreso, produciéndose una censura contra su presidenta Martha Hildebrandt.

PANIAGUA PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Con el apoyo de todos los partidos democráticos y donde del Castillo tuvo un papel relevante, Valentín fue elegido presidente del Congreso de la República el 16 de noviembre de 2000. Mientras tanto, la crisis se agravó al conocer la verdadera intención de huida del país por parte de Fujimori y llegó a su clímax cuando se recibió su renuncia vía fax desde el Japón el 20 de noviembre.

Al día siguiente, el Congreso no aceptó la dimisión y declaró al presidente fugitivo «moralmente incapacitado» y le destituyó. Esta resolución constitucional y democrática del Congreso arrastró a la renuncia del primer y segundo vicepresidentes, el abogado Francisco Tudela Van Breugel-Douglas y el ingeniero Ricardo Márquez, respectivamente. Ante el inminente vacío de poder y de acuerdo con el mandato de la Constitución (art. 115), el presidente del Congreso tenía que asumir la Presidencia de la República.

VALENTÍN PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De ahí que, sin buscarlo ni planificarlo, el 22 de noviembre Valentín Paniagua Corazao se hizo cargo de la primera magistratura del país, en una vertiginosa sucesión de hechos que no dejaba tiempo para nada. Ni siquiera lo tuvo para preparar su discurso de asunción.

Como abogado le antecedieron en la Presidencia de la República los siguientes colegas: Alan Gabriel García Pérez, (1985-90; y nuevamente elegido para el período 2006-2011); José Luis Bustamante y Rivero (1945-48); Ricardo Leoncio Elías Arias (1931); José Pardo y Barreda, con dos gobiernos (1904-08 y 1915-19); Serapio Calderón Chirinos (1904); Antonio Arenas Merino (1885-86); Francisco García-Calderón Landa (1881); Juan Manuel del Mar Bernedo (1859-60); Justo Figuerola Estrada (1843); José María Galdeano Mendoza (1838) y Manuel Tellería Vicuña (1832).

GOBIERNO DE TRANSICIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Desempeñó un ejemplar gobierno de transición desde el 22 de noviembre de 2000 hasta el 28 de julio de 2001. Para ello convocó al cargo de presidente del Consejo de Ministros al ex candidato presidencial, abogado y ex secretario

general de la ONU, por dos períodos, Javier Pérez de Cuéllar, quien asumió el cargo el 25 de noviembre de 2000. Junto con el ilustre embajador, entre otros, participaron en esa administración nuestro compañero de estudios de derecho y reconocido colega Diego García-Sayán Larrabure y nuestro amigo constitucionalista Marcial Rubio Correa, a la sazón presidente de la Comisión Andina de Juristas y vicerrector administrativo de la PUCP, respectivamente. Este último es hoy rector de la misma universidad.

La administración de transición tomó el nombre de «Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional». No obstante su condición de presidente interino se abocó fundamentalmente a fortalecer y preservar la institucionalidad democrática atacando desde sus raíces a la corrupción, máxime la fujimontesinista, desarrollada en todos los niveles del gobierno.

Para ello, por primera vez en la historia nacional, se denunció ante el Poder Judicial a ex ministros, generales de las FF.AA. y de la PNP, vocales y fiscales supremos, así como magistrados de otros niveles y funcionarios en general que fueron cómplices de la administración más autoritaria y corrupta que hayan registrado los anales peruanos, desconociéndose el paradero final de los 10 mil millones de dólares producto de la privatización de las empresas públicas.

Así también se caracterizó por imponer la legalidad y la transparencia desterrando la cultura del secreto. Con este fin creó la Comisión de la Verdad bajo la presidencia del filósofo Salomón Lerner Febres, a la sazón rector de PUCP. A esta comisión, en el gobierno del presidente Toledo, se le agregó el nombre de Reconciliación, tal como lo explicó el propio Paniagua al responderle a la lidereza de Unidad Nacional y abogada, Lourdes Flores Nano.

De otro lado, para afrontar una lucha frontal contra la pobreza instauró una «mesa de concertación» que presidió el padre Gastón Garatea. Además nombró otras comisiones:

1) Comisión para el Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional, bajo la presidencia de García-Sayán, en su condición de ministro de Justicia, y el constitucionalista García Belaunde, como vicepresidente.

No obstante esta loable decisión, se le criticó por no convocar a una Asamblea Constituyente que reformara la Carta Magna de 1993 o retornara a la de 1979 con las modificaciones necesarias. A ello, Paniagua contestó: «Sí, yo hubiese convocado a una Asamblea Constituyente, pero no tenía los medios ni el poder para hacerlo. Hubiese necesitado una autorización legal. Además, eso no dependía del gobierno que yo presidía, que era un gobierno de salida, sino, más bien, del gobierno que entraba» (*Expreso*, lunes 31 de marzo de 2003, p. 5).

2) Comisión Nacional de Trabajo; y

3) Comisión para la Formulación del Plan Nacional de Educación que dirigió Rubio Correa como titular del sector.

Ordenó la administración y convocó a elecciones generales para el período constitucional 2001-2006.

En el campo académico universitario no podemos dejar de mencionar que nombró comisiones transitorias en las universidades nacionales para que restablezcan el orden legal y de administración de acuerdo con la Ley Universitaria, destituyendo las comisiones interventoras de gobierno que había impuesto la dictadura fujimontesinista en estas casas superiores de estudios.

La historia política registra la anécdota de la infeliz acusación del periodista Nicolás Lucar en su programa «Tiempo Nuevo» contra Paniagua el 28 de enero de 2001, afirmando que este había recibido 30 mil dólares de Montesinos para su campaña en el año 2000 para el Congreso. Valentín lo dejó muy mal parado al descubrirle «su maniobra torpe, sucia y subalterna» e «inmunda imputación».

Al término de su mandato dijo que quería que se le recordara por «haber restituido la institución constitucional y democrática y por haber reivindicado el valor de la ley como base y fundamento de cualquier cambio en democracia, para así crear una sociedad con progreso y libertad». Empero, en definitiva: «El Gobierno Transitorio no fui ni soy yo: fue un equipo de hombres excepcionales [porque] el Perú es una tarea a seguir por todos, porque no hay cambio histórico que no sea una obra colectiva».

DOCTOR HONORIS CAUSA

El 26 de mayo de 2001 la UNMSM le otorgó el grado honorífico de Doctor Honoris Causa. Paniagua con la humildad y sinceridad que le caracterizó siempre, expresó: «Este es tal vez el único honor que ambicioné secretamente a lo largo de toda mi vida». Nunca dejó de ser maestro. Solo suspendió la docencia universitaria cuando ejerció la Presidencia de la República.

El constitucionalista y politólogo Miró Quesada Rada recordó que siendo él decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política le tocó acompañar a Valentín, cuando el presidente de la Comisión Transitoria de San Marcos, Ricardo Lamas, otorgó al ilustre jurista y maestro universitario el preciado grado honorífico. Subrayó también el inmenso «coraje moral» que tenía, es decir, «el coraje más grande que puede tener un ser humano ante la adversidad» (*El Comercio*, Lima, lunes 23 de octubre de 2006, pág A4).

DESPUÉS DE SU GOBIERNO

Participó activamente en el Acuerdo Nacional que convocó el presidente Toledo (22 de julio de 2002). Para Paniagua este documento era de vital importancia y lo asoció con el concepto de «una visión compartida de futuro, de un quehacer histórico» para que la gran mayoría de peruanos o la gran mayoría de representantes de sus instituciones sepamos que es lo que tenemos que hacer y cuál es nuestra responsabilidad y cuota de sacrificio en este reto nacional para alcanzar nuestro progreso y desarrollo.

En sus conferencias abogaba por «la construcción de un régimen democrático fundado en el diálogo y la concertación». Subrayaba que «la crisis global que el Perú sufre solo puede resolverse con un enorme y constante esfuerzo de concertación que se traduzca en consensos que se inspiren en una visión compartida de futuro y que se expresen en acuerdos nacionales globales o parciales que inspiren la acción del Estado, la dinámica de las instituciones de la sociedad y señalen el derrotero de un quehacer histórico para el Perú». Afirmaba, tajantemente, «Hay ya en el Perú un Acuerdo Nacional que fija las políticas de largo plazo y plan que puede perfeccionarse y modernizarse» (*El Comercio*, Lima, domingo 22 de octubre de 2006, p. A14).

También se dedicó a fortalecer a su partido, Acción Popular. A instancias del presidente Belaunde, Paniagua fue elegido presidente del partido. Tenía muy claro que la crisis global del Perú «es una crisis de la política, del Estado, del régimen de representación y de los partidos, de la democracia, de legitimidad y representación institucional, social y política y, finalmente, crisis de identidad asociada a una profunda crisis social y económica que se traduce en la exclusión social derivada fundamentalmente de la falta de empleo» (*El Comercio*, 22 de octubre de 2006).

En junio de 2003, Paniagua fue designado por la Organización de Estados Americanos (OEA) presidente de la misión de observadores del proceso electoral general de Guatemala que se realizó en el mes de noviembre del mismo año.

A finales del año 2004 corrían rumores sobre su posible candidatura a la secretaría general de la OEA, lanzamiento que, en verdad, no tuvo el total y decidido apoyo y respaldo de nuestro gobierno. Para aquel entonces comenzó a vocarse la posible candidatura de Valentín a la Presidencia de la República por AP o un frente amplio.

En esa misma época, Paniagua fue duramente criticado por el economista de prestigio internacional Hernando de Soto, presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD), quien señaló que el ex presidente había hecho daño a Perú durante su gobierno de transición por ignorancia, pero sin intención porque era

un buen hombre. La respuesta de Paniagua no se hizo esperar (programa *La Ventana Indiscreta*, Frecuencia Latina, conducido por Cecilia Valenzuela, domingo 28 de noviembre de 2004).

CANDIDATO PRESIDENCIAL

Obedeciendo el mandato de su partido, fue candidato en las elecciones generales de 2006 por el Frente de Centro que asoció para la contienda política a AP, al partido Somos Perú —fundado por el abogado y ex alcalde de Lima Alberto Andrade Carmona— y la Coordinadora Nacional de Independientes.

Realizó una campaña ejemplar, honesta y digna. Utilizó casi al término de la misma al muñeco «Chaparrón», sobrenombre que le habían puesto *Los Chistosos* y que había pegado con mucha simpatía en el pueblo a través de las ondas de Radio Programas del Perú. Fue acusado por la extrema derecha de obstaculizar el triunfo de la abogada Lourdes Flores Nano al no retirar su campaña, favoreciendo más bien al candidato del Apra, Alan García Pérez.

Afirmaba entonces que «el empeño por la concertación y la búsqueda de consensos está más allá de cualquier apetito de carácter puramente electoral y busca resolver algunos problemas de fondo». Empero, persistió en su propósito de competir para que el pueblo decida y escoja su opción libremente. Lamentablemente su candidatura y mensaje no cuajaron en las grandes mayorías que depositaron su voto a favor del comandante del Ejército Peruano, en retiro, Ollanta Humala Tasso; de García Pérez y Flores Nano, en ese orden, para la primera vuelta. En la segunda triunfó el candidato representante del Partido Aprista Peruano.

SUS ÚLTIMOS DÍAS

Debido a una infección pulmonar ingresó en la clínica San Felipe el 21 de agosto de 2006 y al día siguiente fue operado de una pericarditis (inflamación de la membrana que cubre los músculos del corazón), lo cual lo dejó en situación muy delicada.

Después de un mes postrado en cama, cumplió sus 70 años en unión de su esposa Nilda Jara Gallegos y sus cuatro hijos: Valentín —también abogado—, Susana, Francisco y Jimena. Su estado de salud se complicó y falleció el 16 de octubre, a las 5:45 a.m. El gobierno de García Pérez declaró duelo nacional los días 16 y 17, mediante el D.S. 070-2006-PCM, del 16 de octubre de 2006.

El miércoles 17 se realizaron las honras fúnebres de acuerdo con su investidura y el Presidente de la República le rindió honores en la Catedral y en Palacio

de Gobierno. El jefe de Estado resaltó, entonces, que Paniagua «fue encarnación del deber, la integridad y la honestidad».

De otro lado, tanto Bolivia como Estados Unidos de América expresaron su congoja por el deceso de tan ilustre peruano. El embajador del hermano país del Altiplano, Franz Solano, destacó que las raíces familiares de Paniagua estaban en Bolivia y que a él se le acogió «como un hijo más ... era un boliviano más». El Departamento de Estado en sentida nota resaltó «su papel al frente del Gobierno de Transición». Sus restos fueron depositados en el cementerio Jardines de la Paz, en la Molina. Ahí, Jorge del Castillo Gálvez, en su calidad de Premier, dijo de Paniagua: «Fue un maestro del deber que nunca hizo exclusiones».

Tanto su doctorado Honoris Causa por la UNMSM como su gobierno de transición los vivimos plenamente, imbuidos de su espíritu de justicia, libertad y amor por la democracia. El maestro sin par, el señor de señores, conocía nuestra admiración, respeto y gratitud. Fue y sigue siendo el profesor y amigo desde la mitad de los años sesenta cuando iniciamos nuestras prácticas legales en su estudio de abogados. Al igual que siempre, cuando estuvo delante de nosotros en el saber, en la honestidad y en la lucha por la reivindicación social, ahora se nos adelanta en el encuentro con el Padre Celestial. Querido y recordado Valentín, descansa en paz.

Estas frases escritas en una pequeñísima nota al día siguiente de su deceso, las publicamos en el diario oficial *El Peruano*, bajo el título de *La Palabra: el constitucionalista* (martes 17 de octubre de 2006). A la semana siguiente, en el suplemento *Jurídica* del mismo diario, publicamos una breve semblanza biográfica de nuestro profesor y amigo (martes 24). Finalmente, el martes 31, en el mismo suplemento, pudimos presentar una extensa biografía, más completa, del jurista y Presidente de la República que ya se encontraba a la diestra del Gran Señor del Universo.

VALENTÍN PANIAGUA Y SU FACETA DE HISTORIADOR POLÍTICO ELECTORAL

Javier Díaz Orihuela

Es evidente el interés y dedicación que prodigó el jurista cusqueño Valentín Paniagua Corazao a todo aquello relacionado con el derecho electoral, sus proyecciones constitucionales y su desarrollo político a lo largo del tiempo. Dos de sus cinco libros editados se refieren a estos temas que tanto lo cautivaron. En diversas publicaciones académicas figuran importantes ensayos en los que analiza los orígenes y el desenvolvimiento comprometido con la expresión de la voluntad ciudadana: el sufragio libre. Basta referirse a algunos de ellos para comprobar cuán imbuido se encontraba en sus disquisiciones preferidas. Así se tienen varios títulos: *Sistema electoral y elección del Congreso en el Perú*; otro es *Historia electoral y evolución de la legislación electoral en el Perú*; también aparece *Reelección presidencial*. En el libro titulado *Los enigmas del poder* se incluye su ensayo: «Un tríptico institucional: los organismos electorales». Escribe otro con el titular «Trampas y engaños en el proceso electoral: consecuencias y explicaciones». El Foro Democrático y la Fundación Hans Seidel le editan un significativo trabajo: *Reelección presidencial y legislación electoral*.

Pero donde saltan a la vista sus condiciones no solo de historiador político sino de minucioso investigador del derecho electoral es en la obra de envergadura que la Pontificia Universidad Católica del Perú publicó en el año 2003: *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*, donde se solaza al indagar y comentar los primeros pasos electorales que se dan en el Perú, durante el docenio antes de su Independencia así como en el quinquenio siguiente republicano. Ahí se relatan pasos y acontecimientos en muchos casos olvidados o desconocidos; o si existían referencias sobre ellos, estas eran superficiales o desvirtuadas.

El libro escrito por Paniagua trata sobre la evolución de los procesos electorales y de los cambios políticos que ellos conllevan. Pretende y consigue explicar, comentar y formular opiniones en torno a los inicios de la vida política

representativa que, sin duda, es el sustento o la viga maestra de la democracia en el Perú. Esta importante obra está redactada en dos partes.

La primera se refiere a las elecciones en la época virreinal (1809-1820). Se inicia con la crisis originada por la invasión napoleónica a España en 1808, hecho que genera la abdicación de Carlos IV y de su hijo Fernando VII en Bayona a favor de Napoleón, coronando este como Rey de España a su hermano José Bonaparte. Sin embargo un último decreto de Fernando VII permite se constituya la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino, la cual logra convocar la elección de un diputado por el virreinato del Perú para integrar la referida Junta Central. Las elecciones indirectas con tal fin se llevaron a efecto en diecisiete cabildos y después del proceso seguido salieron elegidos diez representantes. De ellos el Real Acuerdo en pluralidad de votos escogió a tres: José de Goyeneche, José Baquijano y Carrillo y José Silva de Olave, este último elegido por el Cabildo de Guayaquil el 10 de julio de 1809. Por sorteo salió nominado como diputado del Reino y vocal de la Junta Central, José Silva de Olave, en ese entonces chantre de la iglesia Catedral de Lima y Rector de la Universidad de Lima. Paniagua precisa que en esta auroral elección se inician las irregularidades con visos de parcialización y nepotismo de las autoridades a favor de ciertos candidatos; en particular hace referencias a los enjuagues nada transparentes producidos en los cabildos de Cusco, Trujillo e Ica. Irregularidades cuya práctica a lo largo de la historia electoral peruana han sido consideradas como un mal inevitable, salvo excepciones contadas con los dedos de una mano. En esta primera parte de su libro también refiere ampliamente lo concerniente a las elecciones de diputados ante las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz (1810-1812). Abarca, además, a todos los actos electivos convocados desde 1809 a 1820, de tal manera que durante el Virreinato, indica el autor, se producen ocho procesos electorales.

En palabras de Paniagua, «La elección de diputados ante la Junta Central fue, por cierto, el primer paso de los americanos y, en especial de los Cabildos en el camino por conquistar el derecho de participar en los asuntos políticos del Reino, pese al absolutismo aún imperante».

La urgencia de reunir las Cortes y ante la imposibilidad de que, oportunamente, se hicieran presentes los diputados electos en América y algunas provincias de España que sufrían la ocupación francesa, dio motivo a que se eligieran diputados suplentes. Por el Perú fueron: Dionisio Inca Yupanqui, Ramón Felíz, Blas de Estolaza, Antonio Suazo y Vicente Morales Duárez. Con referencia a la elección de los diputados titulares por los ayuntamientos del Virreinato, Paniagua escribe sobre el proceso seguido en cada uno de los cabildos y el resultado de los mismos. Como efecto de ellos destaca la elección de los diputados Manuel Galeano por el Cusco; en Lima Francisco Salazar y Carrillo; Mariano de Rivero

en Arequipa; por Trujillo Pedro García Coronel; por Guayaquil José Joaquín Olmedo; en Puno Tadeo Gárate; por Piura José Antonio Navarrete; Domingo Alcaraz por Huánuco y en Tarma José Lorenzo Bermúdez. Todos estos diputados se incorporan a las Cortes, pero solamente firman la Constitución José Joaquín Olmedo, Pedro García Coronel, José Navarrete y José Bermúdez.

Sobre la Constitución de Cádiz, Valentín Paniagua resalta lo vinculado a la nacionalidad española, que en cumplimiento de una norma de la misma, además de los nacidos en España eran españoles aquellos que por ambas líneas traían su origen de los dominios hispánicos, de ambos hemisferios y que, estuvieran avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios. La ciudadanía se adquiría a los veintiún años, pero además, el ciudadano tenía que ser residente de una parroquia e implícitamente esto excluía a quienes no residían dentro de sus límites, situación que se daba con los indígenas campesinos.

Siempre en su interés de dar a conocer los requisitos para elegir y ser elegido, indica que la Constitución establecía la edad de veinticinco años para estar apto a ser diputado a Cortes y debía haber nacido en la provincia o tener vecindad en ella un mínimo de siete años pudiendo ser elegidos los miembros del clero secular pero no los extranjeros. Otros requisitos establecidos se referían a cultura, renta y patrimonio para ejercer la potestad de ser elector parroquial, de tal manera que no todos los ciudadanos tenían derecho a voto ni a ser elegidos.

Paniagua sostiene que la Constitución de Cádiz, jurada en el Perú en octubre de 1812, «hizo gran impacto en el virreinato. Carente, hasta entonces, de toda experiencia de gobierno representativo. Se convirtió, sin duda, en fuente de inestabilidad política [...]. No solo porque alteraba las antiguas leyes fundamentales del Reino sino porque daba origen a un gobierno popular [...] La Carta gaditana permitía la participación popular mediante la elección de los representantes a Cortes, la elección de los miembros de las diputaciones provinciales y la elección de los miembros de los ayuntamientos. Antes de esa reforma, la selección de esos representantes tenía carácter corporativo, la primera; y francos rasgos oligárquicos la tercera. Los diputados a Cortes eran elegidos por los ayuntamientos, integrados por regidores y procuradores que eran perpetuos» (Paniagua, 2003, p. 112).

La segunda elección de diputados para las Cortes Ordinarias de 1813-1814 es detallada minuciosamente. El 23 de mayo de 1812, con anticipación, se expide un decreto de convocatoria y se fija fecha de elección para el primero de octubre del año siguiente. Se suma a lo anterior la «Instrucción» conforme la cual se llevarían las elecciones en las provincias de ultramar. Da cuenta de los entuertos generados en cada una de las sedes electorales. Así, en Tarma se desarrollan en medio de confrontaciones entre patriotas y autoridades e imprecaciones mutuas.

La Junta Electoral de la provincia elige a tres diputados propietarios y a un suplente. En el Cusco se repitieron los conflictos suscitados en la anterior elección. No se pudo completar el número que le correspondía, solo se nominaron a tres de los cuatro diputados. En Arequipa, después de que la Junta Electoral provincial escuchara misa en la iglesia mayor, en la casa consistorial se procedió a elegir a Hipólito Unanue y Domingo Tristán¹ como diputados titulares y como suplente a Javier de Luna Pizarro quien posteriormente tendría gran significación política. La reacción del Virrey Fernando de Abascal ante la elección de Tristán queda consignada así: «quizá el más inmoral, corrupto y malvado ciudadano de Arequipa atribuyendo su elección a la presión de los sediciosos, los audaces y los intrigantes» (Fisher, p. 242).

Solo pudieron incorporarse a las Cortes José Bernardo de Tagle Marqués de Torre Tagle y Francisco Valdivieso, ambos elegidos por la provincia de Lima; Gregorio Guinea, José Gabino de Ortega y José Miguel Castillo diputados por Trujillo; por Huamanga, Martín José Mujica; por Tarma, Pablo González y Vicente Rocafuerte por Guayaquil. Los restantes electos diputados llegaron tarde o por diversas causas no pudieron hacerlo.

Las últimas elecciones a Cortes para el bienio 1815-1816 no culminaron debido a la restauración absolutista cuando liberan y retorna Fernando VII al trono de España. Así, por decreto de 4 de mayo de 1814, el Rey disolvió las Cortes y dejó sin efecto la Constitución. Pero el proceso electoral ya se había iniciado en enero de ese año. En su libro describe meticulosamente los preparativos en cada una de las juntas electorales, como las elecciones mismas en Lima, Arequipa, Cusco, Puno, Tarma, Huancavelica y Trujillo. Sin embargo, ningún diputado electo viajó a la Península acatando una real orden.

Otro hecho significativo por su vínculo directo con los derechos ciudadanos fue la elección de las municipalidades. Cesaron a los regidores perpetuos y en sustitución de ellos los elegidos se abocaron a sus funciones. El procedimiento a seguir fue normado por las «reglas sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales», expedido cumpliendo el decreto de las Cortes del 10 de junio de 1812. Paniagua recoge la información de la *Colección de decretos y órdenes que han cumplido las Cortes Generales y Extraordinarias*, consignados en el Libro de Cabildos de Lima, 1813. Se refiere a la selección de los capitulares encargados

¹ El cabeza de la familia Tristán y Moscoso en Arequipa, fue Pío. Tuvo un hermano Mariano, quien fue el padre de la famosa escritora y luchadora social, Flora Tristán, autora del libro *Peregrinaciones de una paria*. Mariano falleció en Europa y sobre Pío, Flora se refiere ampliamente en su obra. Otro de los hermanos es Domingo, quien en la época colonial asume altas funciones con características veleidosas. Unas veces a favor del realismo y otras francamente favorables a la corriente independista (Baca Corzo, 2000).

de presidir las juntas parroquiales para nominar a los electores que representen a diferentes parroquias y que estos, finalmente, emitieran voto para elegir a cada uno de los integrantes del ayuntamiento. Observando esas normas en Lima sale elegido alcalde Juan Bautista Lavalle y teniente alcalde José María Sancho Dávila y otros ciudadanos como regidores. En el Cusco, da cuenta de que la elección de alcalde recayó en Pablo Astete y Ramón Echenique fue elegido en Puno. En Tacna aparece como alcalde Juan José de la Fuente y Bustamante. En Lambayeque se aprecia un caso especial, es elegido alcalde Bernardo Martínez, de ascendencia europea, y el indígena Francisco Magen, como teniente alcalde.

En 1814 se celebraron las últimas elecciones para constituir diversos ayuntamientos en distintos lugares del Perú. Pero al finalizar el período comentado, precisamente en 1820, antes de la Independencia, se realizaron en algunas provincias elecciones para restablecer cabildos electivos solamente en territorios francamente ocupados por tropas realistas y hasta se eligieron diputados a Cortes españolas. Opina Paniagua que: «Se dio, así, la paradoja de convivir en el territorio peruano un gobierno independiente del Perú y un dominio del reino español, cada cual con sus propias autoridades y representantes ante el Congreso nacional o ante Cortes españolas» (Paniagua, 2003, p. 263).

No obstante la aridez del tema tratado y referente a una época tan lejana al presente lo que dificulta acceder a fuentes confiables debido, muchas veces, a la destrucción o desaparición de documentos y otros instrumentos sustentatorios o probatorios de cada uno de los hechos estudiados, Paniagua nos lleva con gran fluidez por las 370 páginas de su libro, en las que inserta 730 pies de página, para en cada uno de ellos consignar la fuente en que basa alguna afirmación o hecho producido o aclarar aún más lo sostenido y que merezca, a su criterio, la debida explicación. En un afán altamente loable apela a una bibliografía con 173 autores, como a la colección completa dada a conocer por la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú 1970-1974; a cuarenta archivos de la sección «Manuscritos» de la Biblioteca Nacional del Perú; al Archivo Histórico de la Municipalidad de Lima desde 1805 a 1824; a diversos legajos y documentos del Archivo Nacional y, finalmente a ejemplares de 43 periódicos publicados desde 1809 hasta 1828, muchos de ellos en Lima y en otras ciudades del país, con nombres que bien podríamos considerar exóticos, tales como *Mi-nerva Peruana*, *Viva Fernando VII* (Lima, 1809), *El Satélite del Peruano* (Lima, 1812), *El Verdadero Peruano* (Lima, 1812- 1813), el semanario *El Sol del Perú* (Lima, 1822), *El Loro*, *El Loquero*, *El Investigador Resucitado* (Lima, 1822-1823), *La Cotorra*, *El Lince del Perú* (Trujillo, 1823), *El triunfo del Callao* (Callao, 1824-1825), *El Republicano* (Arequipa, 1825-1826), *La Estrella de Ayacucho* (Arequipa, 1825), *El Correo de Puno* (Puno, 1826), *Atalaya contra Vitalicios* (Lima, 1828).

«Las elecciones en la etapa republicana» es el título de la segunda parte de su documentada obra. Abarca desde el desembarco del general José de San Martín en Paracas el 8 de setiembre de 1820 hasta el rechazo de la Constitución Vitalicia en 1826, Carta propugnada por Simón Bolívar.

Los prolegómenos de la Independencia se remontan al inicial diálogo entre el Virrey La Serna y San Martín a través de sus comisionados que por cierto fracasaron debido, a decir de Paniagua: «La emancipación era, para los patriotas, base insustituible de cualquier acuerdo. La jura de la Constitución de Cádiz y la elección de los respectivos diputados a Cortes eran las condiciones «sine qua non» de los negociadores realistas» (Paniagua, 2003, p. 268).

Reanudadas las hostilidades, en su condición de General en Jefe de la Expedición Libertadora, San Martín expidió el Reglamento Provisional donde se establecen cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y la Costa, cada uno de ellos con un presidente con sede en Trujillo, Tarma, Huaylas y Huaura, investidos de competencias militares, económicas, jurisdiccionales y hacendarias. Proclamada la Independencia el 28 de julio, San Martín dispone el 9 de agosto abolir la Constitución de Cádiz. Por decreto de 8 de octubre, asume el poder con el título de Protector del Perú, con plenas facultades militares y civiles, pero una vez asegurada la independencia «haría dimisión del mando para hacer lugar al gobierno» (Paniagua, 2003, p. 275) que la ciudadanía peruana elija.

Paniagua cita a Raúl Porras Barrenechea, quien sostiene que el 24 de diciembre de 1821 los miembros del Consejo de Estado y de la nobleza limeña habían firmado en secreto un acta en la que se decidían por un gobierno monárquico en el Perú, con miembros de las casas reales de Inglaterra o Rusia (Porras, 1974, p. 24). Con tal fin, el 12 de enero de 1822 aparece publicado en la *Gaceta de Gobierno* el decreto por el cual se funda la Sociedad Patriótica para en su seno «discutir todas las cuestiones que tengan un influjo directo o indirecto sobre el bien público, sea en materias políticas, económicas o científicas [...]» (Paniagua, 2003, p. 283). Cuarenta miembros perpetuos fueron nominados por el gobierno, pero la mayoría de ellos, liderados por Bernardo Monteagudo —ministro de Estado— y por Hipólito Unánue —ministro de Hacienda— eran adictos a la monarquía. En tanto, los republicanos estaban capitaneados por Javier de Luna Pizarro, José de Arce y Toribio Rodríguez de Mendoza. La elocuencia del clérigo arequipeño José de Arce frenó, momentáneamente, las pretendidas intenciones monárquicas expuestas en los debates de la citada Sociedad Patriótica.

Paniagua trata seguidamente los entretelones, proceso y consecuencias de la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente de 1822: anota que el decreto de convocatoria de 27 de diciembre de 1821 precisaba que «los objetivos exclusivos del Congreso serían establecer la forma definitiva de gobierno y dar

la Constitución que mejor convenga al Perú» (2003, p. 287). Los planes para instalar una monarquía continuaban vigentes con la oposición de connotados republicanos lo que da pie a que se promulgue el Reglamento de Elecciones, el 26 de abril de 1822, que a decir del jurista cusqueño: «Es la primera norma electoral en su género y, además, como se verá, es la primera que alcanzó vigencia...» (p. 294) Analiza su contenido en cuanto se refiere a derecho de sufragio, registro electoral, distritos electorales, elección de la mesa preparatoria o mesa de sufragio, votación, escrutinio y proclamación de los elegidos. Es muy importante su opinión sobre el sufragio directo: «El Reglamento Electoral de 1822, que creó, sin duda, el régimen electoral peruano, consagró, inicialmente, el sufragio directo y casi universal...» (p. 308).

La circunstancia de que parte del territorio peruano estuviera bajo la jurisdicción realista y otra en el ámbito del Protectorado, determinó denominar representación supletoria a los elegidos por los departamentos de Arequipa, Cusco, Puno, Huamanga, Huancavelica y Tarma, elección realizada entre y los oriundos de esos departamentos vecindados en Lima. Los diputados propietarios elegidos en las provincias libres fueron por Lima, Trujillo y Huaylas. Entre las más destacadas personalidades elegidas diputados propietarios y suplitorios aparecen Toribio Rodríguez de Mendoza, Francisco Javier Mariátegui, José Faustino Sánchez Carrión, Manuel Salazar y Baquíjano, Javier de Luna Pizarro, José Antonio de Arce, José Joaquín Olmedo, Juan José Muñoz, José Otero, Manuel Pérez Tudela, Miguel Tenorio y Miguel Tafur.

En la sesión de instalación del Congreso se eligió la mesa directiva. Salió elegido presidente el clérigo y abogado Javier de Luna Pizarro y como integrantes estuvieron el conde de Vista Florida Manuel Salazar y Baquíjano, Faustino Sánchez Carrión y Francisco Javier Mariátegui. Inmediatamente, el Congreso, aceptó la renuncia del Protector José de San Martín, adoptando la decisión de conservar provisionalmente el Poder Ejecutivo, para lo cual nombraron una Junta Gubernativa del Perú presidida por José de La Mar y constituida por Rudencino Alvarado y Manuel Salazar y Baquíjano. Sus actividades debían ser consultadas al Congreso; por tanto, estaban sometidos al Poder Legislativo.

La agitada existencia del Congreso Constituyente la trata Paniagua al referirse al documento «Bases de la Constitución», redactado por una comisión especialmente designada y publicado con el título: «Manifiesto a los pueblos del Perú», que fuera sustento para debatir y aprobar la Constitución. Esta fue promulgada por José Bernardo de Tagle el 12 de noviembre de 1823, pero, en un acto de sumisión al poder militar, en la víspera de su promulgación el Congreso acordó dejar en suspenso toda norma constitucional que sea incompatible con las omnímodas facultades que ella misma entregaba a Simón Bolívar.

En el interregno de los debates referidos a la Carta Magna, se produjeron descalabros militares como consecuencia de que el Ejército Libertador salió mal librado en su campaña del sur. Fueron suficientes estos hechos para que el 26 de febrero de 1823 se produjera el primer levantamiento militar: el Motín de Balconcillo. Conminaba al Congreso destituir a la Junta Gubernativa y nombrar a Riva Agüero con el título de Presidente de la República. El Congreso accedió, así lo hizo. Luna Pizarro con tenacidad y elocuencia se opuso y al fracasar se autoexilió en Chile. En palabras de Paniagua: «Técnicamente era un golpe de Estado... El motín de Balconcillo dio al traste con el principio fundamental de las bases de la Constitución. El poder, sin duda, no residía en el pueblo ni se ejercía por sus representantes en el soberano Congreso. Nació así una tradición, aún inconclusa, por cuya virtud el poder político queda sujeto siempre al arbitrio militar» (p. 361).

Por aquella misma época al Motín de Balconcillo, con ocasión de los aprestos realistas para militarmente ocupar Lima, el Congreso se traslada al Callao el 19 de junio de 1823, en donde le otorga al jefe del Ejército Unido, mariscal José Antonio de Sucre, «un poder militar amplio con las facultades necesarias a efecto que haga cuanto convenga para salvar la república» (p. 362). Riva Agüero no promulgó el decreto; en cambio, el 19 de julio, ya instalado su gobierno en Trujillo, mediante decreto disolvía el Congreso. Al retirarse las tropas realistas de Lima, el 16 de julio de 1823, Sucre delegó sus poderes al marqués de Torre Tagle. En tanto en Lima, el 6 de agosto se reinstaló el Congreso y por unanimidad declaró como presidente de la República a José Bernardo Tagle. En setiembre El Libertador se trasladó a Lima aceptando la invitación del Congreso. Estos hechos motivan a Paniagua a pronunciarse: «De esa manera, Bolívar lograba su propósito de hacerse del gobierno del Perú. Así lo prueba, palmariamente, una carta dirigida a Joaquín Mosquera en la que lo instruía específicamente con ese fin» (p. 379). Tal carta, citada en la página 380 de la obra de Paniagua, dice: «Es preciso trabajar para que no se establezca nada en el país y el modo más seguro es dividirlos a todos. La medida de Sucre de nombrar a Torre Tagle embarcando a Riva Agüero con los diputados y ofrecer a este el apoyo de la división de Colombia para que disuelva el Congreso, es excelente. Es preciso que no exista ni simulacro de gobierno, y esto se consigue multiplicando el número de mandantes y poniéndolos todos en oposición. A mi llegada, el Perú debe ser un campo rozado para que yo pueda hacer en él lo que convenga». No solo se alzaba con el inicial poder otorgado por el Congreso sino que este lo investió con poderes dictatoriales, acorde, por ese entonces, al propósito de Bolívar de gobernar en forma vitalicia a semejanza de cualquier casa monárquica.

Las Bases de la Constitución permiten a Paniagua sostener: «El Congreso Constituyente tenía una clarísima noción del significado de la soberanía popular,

del poder constituyente de que estaba investido y de las instituciones constitucionales indispensables para asegurar su imperio. Lo revelan, de modo indudable, desde luego el texto mismo de la Constitución y, de modo especialísimo, las Bases que le sirvieron de inspiración» (p. 382). Al analizar las Bases que fueron decretadas por la Ley de 17 de diciembre de 1822, la nación quedó descrita como todas las provincias reunidas en un solo cuerpo; la soberanía no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia; debía denominarse: «República Peruana». Por otra parte definía el gobierno como popular y representativo; reconocía el derecho de hacer su Constitución y leyes por medio de representantes; todos los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus representantes. Proclamaba que la Constitución debe proteger: la libertad, la libertad de imprenta, la seguridad personal y de domicilio, la inviolabilidad de las propiedades, el secreto de las cartas, la igualdad ante la ley, la igual repartición de contribuciones y cargas públicas, el derecho de petición, la abolición de confiscación de bienes, la prohibición de empleos y privilegios hereditarios y el comercio de negros.

La estructura del poder estaba dividida en tres: poder legislativo, poder ejecutivo (pero prohibía que fuera vitalicio y hereditario) y poder jurídico independiente.

Reservaba al Congreso la imposición de contribuciones, el reconocimiento de la deuda del Estado, el establecimiento de una fuerza pública a órdenes del poder ejecutivo para preservar la seguridad interior como exterior del Estado, la instrucción como una necesidad, entre otras atribuciones.

Sobre el régimen electoral optó por el voto secreto, pero el sufragio era indirecto a través de colegios electorales de parroquias y provincias.

Bolívar, acatando lo dispuesto en la Constitución, el 20 de mayo de 1825 convocó a Congreso General para el año siguiente, de modo que las elecciones de 96 diputados titulares y 58 suplentes fueron hechas libremente por los pueblos del Perú. Paniagua da cuenta del proceso seguido y de las aspiraciones del Libertador de contar con un Congreso sumiso, «adicto a sus designios». No fue así. Prosigue analizando la elección de los diputados en diversos lugares —Cusco, Arequipa, Tinta— como el descontento del gobierno por los resultados y las maquinaciones para retirar a los opositores, quienes en queja se dirigieron al Consejo de Gobierno precisando las arbitrariedades cometidas y todo fue derivado a la Corte Suprema. Esta, pese a las presiones de Bolívar, no encontró justificación para descalificar a los opositores: Javier de Luna Pizarro, Evaristo Gómez Sánchez, Manuel Ascencio Cuadros, Francisco de Paula González Vigil, Francisco de Paula Otero y otros.

Sobre las juntas preparatorias del Congreso de 1826, la actitud de los diputados opositores a Bolívar, en especial de los arequipeños, la aprobación de

poderes por el Consejo de Gobierno y la disolución del Congreso, Paniagua da cuenta prolijamente. Desde la primera sesión se vislumbró la posición antagónica de un grupo a favor del sistema popular y el otro por el absolutismo. Los primeros lograron que las sesiones fueran públicas y no las condujera el ministro Hipólito Unánue y eligieron para presidirlas al representante de Lambayeque Manuel Urquiza y al representante limeño Eduardo Carrasco. El disgusto de Bolívar ante esta decisión se conoció cuando amenazó retirarse del Perú. La respuesta de los diputados fue enviar ocho diputados representantes de los siete departamentos de la República para convencerlo de continuar en el país. Naturalmente, los opositores solicitaron que se tomara juramento a los diputados elegidos en las juntas preparatorias, que las sesiones fueran públicas y se revisaran las actas y poderes dados por los colegios electorales. Esto no implicaba ninguna ofensa a Bolívar y, por tanto, se opusieron al envío de la comisión parlamentaria sin conseguirlo. La situación política era tensa. A los opositores, en particular la representación parlamentaria arequipeña, los acusaban de ser los artífices de una campaña en contra de la permanencia de Bolívar en el Perú.

«¡Qué malditos diputados ha enviado Arequipa!», anota Paniagua, como expresión de Bolívar en carta enviada al prefecto Gutiérrez de la Fuente, y el Libertador añadía: «Si fuera posible cambiarlos será la mejor cosa del mundo[...] sería muy conveniente, para el bien del Perú, que se nombrasen otros más patriotas y menos perversos» (Paniagua, 2003, p. 437). Se refería en especial a Javier de Luna Pizarro, Evaristo Gómez Sánchez, Manuel Ascencio Cuadros y Francisco de Paula Vigil.

El Consejo de Gobierno, pretextando que haría las veces del Senado, dispuso «calificar» a los diputados elegidos, pese a lo resuelto por la Corte Suprema. El resultado se presumía con anticipación: anuló los poderes otorgados por Lima, Arequipa y Condesuyos y dispuso se reformen los poderes emanados de Cusco, Bolívar, Lambayeque y Quispicanchis, con lo que quedaba descabezada la oposición. En opinión de Valentín Paniagua: «Se consumó así, por inspiración del Libertador, un atentado contra la verdad electoral» (p. 438). La salida a la controversia política no se hizo esperar. Cincuenta y dos diputados, motejados como «Los Persas» y adictos al Libertador, solicitaron al Consejo de Gobierno se consultara al Libertador la disolución del Congreso hasta el año siguiente. El 27 de abril de 1826, el Consejo de Gobierno remitió la consulta a Bolívar, quien ese mismo día la aceptó arguyendo: «Después de mucha meditación he aprobado el proyecto de aquellos ciudadanos; porque ellos quieren ocurrir, en medio de sus embarazos, a la fuente de donde emanan sus poderes...» (p. 442).

El último capítulo del minucioso libro de Paniagua se refiere a la Constitución Vitalicia. El escritor no puede ocultar sus más profundos sentimientos

como sus arraigadas convicciones de hombre de derecho, amante de la plena libertad y de que los ciudadanos se respeten para actuar y convivir sin estar intimidados por las bayonetas sino inspirados y respaldados por principios morales y éticos. Se aprecia en sus líneas el repudio por todo aquello alcanzado por la fuerza al margen de la voluntad mayoritaria del pueblo expresada sin coacción de ninguna clase. Se trasluce que no encuentra justificación, por más valedera que sea esta, para apañar actitudes, procedimientos y hechos dictatoriales que marginen la democracia representativa inicialmente expresada en el voto ciudadano para elegir a sus legítimos mandantes e imbuirlos de los títulos suficientes para dictar la ley de leyes de una república donde el poder político otorgado por los ciudadanos no debe ser de por vida, absolutista, sino dispuesto en función de elecciones universales periódicas y libres.

Con la disolución del Congreso en su etapa preparatoria por Bolívar y un reconstituido dócil Consejo de Gobierno presidido por el mariscal Andrés de Santa Cruz, El Libertador disponía de todos los instrumentos para materializar sus propias ambiciones, entre ellas, la principal: perennizarse en el poder.

Por decreto de Bolívar, los colegios electorales quedaron facultados para discutir y aprobar la Constitución en sustitución del Congreso. Para asegurar, aún más, el resultado final, se instruyó a los prefectos para que tomaran las diligencias del caso que promuevan en los referidos colegios el proyecto de Constitución propuesto por el Consejo de Gobierno el primero de julio de 1826, que era, con ligeras modificaciones, el mismo que Bolívar había presentado al Congreso Constituyente de Bolivia. En opinión del jurista y constitucionalista, autor del libro comentado: «La aprobación de la Constitución Vitalicia por los colegios electorales fue, así, el primer acto plebiscitario con el que un régimen autocrático, opuesto a la representación popular, legitimó la imposición de su voluntad». Y agrega con certeza indiscutible: «El hecho se repetiría en diferentes etapas de nuestra historia y bajo diferentes formas» (p. 451). Los colegios electorales como su nombre lo indica tenían la potestad de elegir a diputados, claro está, en forma indirecta, pero de allí a discutir y aprobar la Constitución Política había una enorme distancia.

«El propio Bolívar se cuidó de remitir instrucciones precisas a los prefectos para asegurar su aprobación[...]. Bolívar no deseaba ningún Congreso Constituyente[...]. La consulta no fue libre. La presión a los miembros de los colegios electorales era manifiesta y se usó para ese fin todos los medios al alcance del gobierno» (pp. 452-454), afirma Paniagua, quien prosigue en su esclarecedora como fulminante opinión: «En el ínterin Bolívar, que había ordenado el fusilamiento de Berindoaga y Teron (fusilados el 15 de abril de 1826 por el cargo de traición a la patria) y el destierro de Luna Pizarro y de otros

liberales, por conatos de sedición y conspiración —inclusive imaginarios—, agravados por el deseo de implantar su proyecto absolutista, impuso un clima de violenta intimidación. En ese ambiente los miembros de los colegios electorales debían necesariamente aprobar la Constitución Vitalicia. Aquellos que osaran declararse contrarios serían vistos como desestabilizadores del régimen y del orden, es decir, enemigos de la patria. Sufrirían, en consecuencia, los efectos del arbitrio impuesto violentamente» (pp. 456-457).

Los colegios electorales fueron objetos de atropellos para que aprobasen la Constitución, así dan testimonio Manuel Lorenzo de Vidaurre de lo acontecido en Lima y no solo él, también, en acta, el propio Colegio Electoral de Lima: «Los electores de Lima fueron encerrados en la casa de la Universidad rodeados de tropas para que aprobasen el Proyecto». De los 59 colegios electorales, 58 aprobaron la Constitución y eligieron presidente vitalicio a Bolívar. La posición discrepante, la única, fue la del Colegio Electoral de Tarapacá, en ese entonces provincia del departamento de Arequipa. Los electores de Tarapacá, en actitud señera según Paz Soldán: «tuv[ieron] la gloria de no manchar su nombre con ese universal pecado, dando el ejemplo de lo que debieron hacer los demás colegios electorales» (Paz Soldán, pp. 107-108).

Pese a la arbitrariedad, Paniagua plantea otras causas de la actitud aparentemente inexplicable de algunos peruanos y sostiene: «La aprobación, sin embargo, no solo sería fruto de la imposición que se hizo sobre los colegios electorales de la República. Hubo, además, servilismo, ignorancia y convicción sincera de muchos que, frente al peligro del desorden y anarquía, deseaban paz luego de tantos años de turbulencia. Veían en el proyecto autoritario una esperanza de tranquilidad, aunque supusiera la restricción de las libertades» (p. 458).

Las actas electorales provenientes de los 59 colegios debían ser calificadas. Se suscitó para el Consejo de Gobierno un problema al enterarse de que el presidente de la Corte Suprema, Manuel Lorenzo de Vidaurre, no tenía la menor intención de aprobarlas pese a que por decreto la Corte Suprema era de su responsabilidad realizarlo. Optó, el Consejo de Gobierno, por remitirlas al cabildo de Lima. Al día siguiente de recibirlas enviaron al gobierno su resolución indicando que encontraba conforme a las 58 actas aprobando la Constitución y que el Libertador sea el Presidente Vitalicio de la República. Paniagua consigna en su obra el irónico comentario de Vidaurre sobre la actuación del cabildo limeño: «Este es un nuevo poder desconocido. Este es un nuevo satélite que se mueve por atracción del gran planeta... El Cabildo de Lima constituido juez de los derechos de todo el Perú, y con un carácter superior a la representación nacional» (p. 476).

Obligado por las luchas intestinas en el seno de la Gran Colombia, Bolívar se vio obligado a apresurar su retorno a Colombia el 3 de setiembre de 1826, previa delegación de la autoridad suprema del Perú en el general Santa Cruz y los ministros de Estado.

El Consejo de Gobierno, leal al Libertador, decretó que el proyecto de Constitución es «La Ley Fundamental del Estado, y S. E. El Libertador Simón Bolívar, El Presidente Vitalicio de la República, bajo el hermoso Título de Padre y Salvador del Perú». Además dispuso su juramento el 9 de diciembre de 1826 en conmemoración de la batalla de Ayacucho.

Con posterioridad al viaje de Bolívar a Colombia y tres meses antes de que se jurara la Constitución Bolivariana, el Consejo de Gobierno dispuso convocar a Congreso para el 20 de setiembre de 1827. Paniagua comenta que el Poder Legislativo, de acuerdo a la nueva Constitución, estaba integrado por tres Cámaras, constituidas por Tribunales, Senadores y Censores. Las elecciones de las mismas se truncaron cuando estalló la insurrección de las tropas auxiliares colombianas acantonadas en Lima el 26 de enero de 1827. Los líderes peruanos Vidaurre, Mariátegui y Tramaría, de acuerdo con el levantamiento militar extranjero, previo acuerdo con Santa Cruz, convocaron en Lima a un Cabildo Abierto, con el fin de desconocer la Constitución Vitalicia y poner a la cabeza del gobierno a un caudillo militar como garantía de estabilidad política mientras se convocara a un Congreso Extraordinario Constituyente, de conformidad con la Constitución Peruana de 1823, para que decida sobre la Constitución que deba regir y con el poder de nombrar Presidente y Vicepresidente de la República.

El título final de su libro abarca la adhesión inmediata de las autoridades departamentales al nuevo régimen, recogiendo el sentir libertario y de republicanismo, sustento de la larga lucha sostenida en el afán de desligarse de la tutoría política y administrativa de la metrópoli española. Bolívar no interpretó correctamente ese sentimiento y muy por el contrario, como lo sostiene Paniagua en la ante penúltima página de su obra, «La Constitución Vitalicia, en realidad, pretendía una monarquía electiva o, más exactamente, un cesarismo bonapartista» y en el último párrafo: «El rechazo de la Constitución Vitalicia puso fin a una etapa en la historia del Perú. Acabó con ella, la intromisión extranjera como factor decisivo para la definición del rumbo político de la República [...]. Por ello mismo, puede considerarse que, a partir de ese momento, el Perú, libre de la influencia hispánica que se trasunta en la Carta de 1823 y desembarazado de la presencia e influencia de Bolívar, iniciaría su propio camino constitucional y político cerrando así, precisamente, la etapa constitucional de franca influencia extranjera para abrir el camino a la otra de matriz propiamente peruana» (Paniagua, 2003, pp. 494, 496).

Qué significativo resulta leer y comentar la prolija investigación de la evolución del derecho electoral y con él la minuciosa investigación de sucesivos hechos históricos que a lo largo de tres décadas y media completa el historiador político, título bien ganado por el doctor Valentín Paniagua Corazao, con este su primer libro editado y puesto al servicio de la sociedad tres años antes de su fallecimiento. Pero, ciertamente, verlo materializado y releer sus páginas, escritas y reescritas una y varias veces, debe haberle causado a su autor satisfacción solo comparable a extasiarse al escuchar una obra sinfónica coral donde bellos versos escritos por el poeta se musicalizan en la partitura creada por el compositor en simbiosis magistral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baca Corzo, Gustavo (2000). *Flora Tristán. Personalidad contestataria universal*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Fisher, John (1981). *Gobierno y sociedad en el Perú colonial*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Paniagua C., Valentín (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo Editorial PUCP-FCE.
- Paz Soldán, Mariano (1870-1874). *Historia del Perú Independiente. Segundo periodo 1822-1827*. Tomo II. Lima-Le Havre: A. Lemale.
- Porras Barrenechea, Raúl (1974). *Ideólogos de la Emancipación*. Lima: Milla Batres.

EL CLUB DE MADRID: PANIAGUA, UN ICONO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Jorge I. Domínguez

Conocí al doctor Valentín Paniagua en una coyuntura importante para la comunidad internacional, el Perú y él mismo.

Durante el último trimestre del año 2000, me correspondió la planeación y diseño de la que sería, un año después, la Conferencia sobre Transición y Consolidación Democrática (CTCD), convocada en Madrid, gracias a la iniciativa de Diego Hidalgo, presidente de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), con la colaboración de la Fundación Gorbachov para Norteamérica, y con el apoyo específico de Su Majestad el Rey y del Presidente del Gobierno de España. De ella surge el Club de Madrid, bajo los auspicios también del Rey de España, que incluye entre sus miembros exclusivamente a quienes han sido presidentes o primeros ministros de sus respectivos países bajo un régimen político de democracia constitucional.

En ese lapso de meses ocurre, además, el fin del gobierno de Alberto Fujimori, la elección parlamentaria del doctor Paniagua como Presidente de la República hasta la próxima celebración de las elecciones nacionales y, en el ámbito internacional, el ataque terrorista del 11 de setiembre de 2001. Todos estos elementos moldearon mi relación con el doctor Paniagua, y explico cómo y por qué.

El concepto fundamental que animó el diseño de la CTCD fue la apreciación de que los temas de transición y consolidación democrática requerían reflexión, análisis, investigación académica, experiencia práctica, compromiso democrático y pasión constitucionalista, entre otros elementos. Una sola persona difícilmente logra combinar tanto lo académico como lo práctico. Por tanto, la CTCD se planteó la convocación simultánea de dos conferencias vinculadas por un equipo rector.

La primera conferencia reunió a expertos. Muchos fueron profesores universitarios. Otros fueron políticos, profesionales de distintas fases de la vida pública, etcétera, quienes conocían profundamente algunos aspectos de los temas.

La conferencia se subdividió en equipos de trabajo, a cada uno de los cuales le correspondió alguna dimensión del tema de transición y consolidación democrática. Cada mesa requería un coordinador académico quien fungía además como relator del equipo pero, también, un moderador con experiencia democrática como presidente o primer ministro. El moderador no fue un mero semáforo de tráfico sino el arquitecto de la discusión, quien insistía que las ideas de los expertos tenían que ser concretas, prácticas, viables para que ciudadanos, sociedad civil, partidos políticos, funcionarios públicos y políticos de diversas instancias pudiesen trabajar con esas herramientas. Los moderadores y coordinadores académicos constituían el equipo rector que vinculaba las dos conferencias.

No se trataba, pues, de una mera conferencia académica. El propósito en cada equipo de expertos era decantar ese conocimiento para poder informar a la segunda conferencia, que se celebró un par de días después de concluida la primera, cuyos miembros eran todos presidentes y primeros ministros de países democráticos, o lo habían sido anteriormente. En esa segunda conferencia, el coordinador académico, en su función de relator, resumía las discusiones de los expertos, informando a los presidentes y primeros ministros, quienes también se subdividieron en pequeños grupos para facilitar la discusión entre ellos. El moderador seguía siendo el mismo, brindando así su conocimiento y experiencia personal y profesional pero también el legado de haber cumplido un papel clave en la discusión entre los expertos, que le permitía igualmente transmitir el sentido de la primera discusión.

Queríamos estadistas de talento y experiencia intelectual y práctica, capacidad de liderazgo, disposición democrática a escuchar los criterios de los demás, poder de convocatoria de las ideas y las personas, hábil constructor de consensos que reflejen los criterios compartidos y los hagan avanzar hacia propuestas concretas. ¿Quién mejor que Valentín Paniagua?

En el momento de la planeación de la CTCD, no había conocido personalmente al doctor Paniagua, aunque sabía de su desempeño político en el Perú, cercano durante muchos años al presidente Fernando Belaunde. El derrumbe del gobierno de Fujimori a fines del 2000 fue rápido, e igualmente algo sorpresiva me fue la elección del doctor Paniagua como Presidente de la República. Asombroso, aunque ya no sorprendente, fueron los logros de su breve gobierno, con la importante colaboración de Javier Pérez de Cuéllar. Reestablecen una democracia constitucional en el Perú casi como si no hubiera ocurrido nada para violentarla mediante el autogolpe de 1992, el fraude electoral de mediados de 2000, o las infamias del chantaje oficialista. El gobierno de Paniagua logra la restauración de un gobierno constitucional, con hincapié en la urgencia de mejorar el funcionamiento de los tribunales de justicia, sanear la administración

pública, liberar a la prensa, reanimar la sociedad civil y los partidos políticos, y convocar elecciones libres y honradas.

Clave fue la reafirmación del poder civil sobre las Fuerzas Armadas. Recuerdo años después, conversando con el doctor Paniagua, sobre una medida crucial que él necesariamente tuvo que adoptar: la destitución de la plana mayor de militares manchados por el tipo de relación que sostuvieron con el gobierno de Fujimori. Rememoraba el doctor Paniagua sus dudas sobre si esa sana decisión fuese la excusa para un golpe militar. Afortunadamente, las Fuerzas Armadas peruanas acataron la decisión del Presidente, depurándose así, y permitiendo su reconstrucción institucional bajo el marco de la Constitución de la República. Fue un gran paso de avance en esa transición democrática peruana.

¿Quién mejor, pues, que Valentín Paniagua para moderar unas discusiones internacionales, en las que participaron unos cien expertos y docenas de presidentes y primeros ministros de países democráticos, muchos todavía en esas funciones y otros que lo habían sido? Paniagua fue un excelente moderador de los respectivos equipos en ambas conferencias.

La CTCDD casi se cancela, sin embargo, en vísperas de su realización. El 11 de setiembre de 2001 el ataque terrorista en Nueva York y Washington generó no solamente una tragedia sino también un problema ético y práctico. ¿Sería justo arriesgar la vida de las muchísimas personas a quienes habíamos convocado para las reuniones en Madrid, ya que desconocíamos si estaban por ocurrir otros ataques violentos a la aviación civil internacional? ¿Estarían los invitados dispuestos a arriesgarse? Y, en tal caso, ¿estarían volando suficientes aviones para lograr que aterrizaran todos los convocados a Madrid? La decisión fue simple pero importante. En esos momentos de tragedia y violencia, más importante fue la reafirmación de los valores democráticos, de la convivencia civil y del rechazo al terrorismo.

Paniagua no titubeó. Tristemente, me dijo, como peruano conocía a primera mano la importancia de rechazar el terrorismo, rechazar el chantaje de criminales y comportarse con fe en un futuro mejor. Recuerdo decirle que su nombre de Valentín evidentemente tenía algo que ver con ser valiente.

Después de la exitosa celebración de la CTCDD, en parte por su labor tan loable en ella, Paniagua fue invitado a formar parte del primer comité ejecutivo del Club de Madrid, función que cumplió con eficacia y buena voluntad. Entre sus otras responsabilidades internacionales en pro de la democracia tuvo la labor, por encargo formal de la Organización de Estados Americanos, de jefe de la supervisión interamericana de la más reciente elección presidencial en Guatemala.

Tuve en otro momento la oportunidad, conjuntamente con mi colega el profesor Steven Levitsky, de darle la bienvenida al doctor Paniagua en la

Universidad de Harvard. Su conferencia magistral fue realmente magistral. Discutió sobre todos los temas, con perspicacia, inteligencia, y elocuencia. Pero como yo solamente lo había conocido hasta entonces en un ámbito internacional, fue particularmente grato observarlo contestar las preguntas y, después, conversar con los muchos peruanos que asistieron a su conferencia en Harvard. El doctor Paniagua gozaba de su peruanidad, y en esa visita comunicó esperanza y compromiso con relación al futuro al gran número de peruanos, muchos desanimados por las dificultades y problema que habían agobiado al Perú. En presencia de Paniagua, todo parecía ser posible.

El éxito de la breve presidencia de Paniagua, con razón, generó legítimo orgullo para que esos peruanos se siguieran considerando peruanos.

25 de marzo de 2007

**VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO
BREVES APUNTES SOBRE EL ESTADISTA, EL POLÍTICO
Y EL CONSTITUCIONALISTA**

Carlos Fernández Sessarego

1. LA FORMACIÓN SOCIAL CRISTIANA DE VALENTÍN PANIAGUA

Conocí a Valentín Paniagua cuando era un joven militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC), del cual quien esto escribe formaba parte desde los tiempos de su organización y posterior fundación en un lejano 1956, permaneciendo en él hasta 1967, fecha que marca mi silencioso alejamiento del prestigioso como influyente grupo político. He sido social cristiano desde siempre y hasta ahora y puedo asegurar que Valentín también siempre lo fue aunque militara o dirigiera, con el correr de los años, otro grupo político con ideario próximo al de aquel. Por lo demás, más allá del común programa de gobierno que enarbolara la alianza pactada en 1962 entre los partidos Demócrata Cristiano y Acción Popular, el ideario personal del presidente Fernando Belaunde Terry fue de raíz social cristiana. Me lo confesó en una de las varias entrevistas que con él tuviera en su casa de Inca Rípac 100, en Jesús María, donde siempre me acogió, con cordialidad y simpatía, antes de la fundación de Acción Popular y de que se lanzara como candidato a la Presidencia de la República.

En alguna de aquellas entrevistas sostenidas con el arquitecto Belaunde antes de la fundación de los partidos anteriormente mencionados —las que siempre giraban en torno a temas políticos y en las que actuaba como representante de la juventud social cristiana—, le formulé formal invitación para que ingresara al Partido Demócrata Cristiano, en proceso de organización, ofreciéndole el apoyo del sector juvenil para que ocupara su secretaría general. Veía en él a un apasionado político, limpio, tenaz e idealista, sin dejar de ser pragmático en los casos en que esta actitud era requerida y necesaria. Él declinó la invitación. Sus planes eran formar su propio partido político. Y en ello acertó. En verdad, en el

PDC había un haz de primeras figuras, entre las cuales Belaunde sería uno entre pares, lo que un líder nato no puede aceptar porque dejaría de serlo. El líder es jefe por naturaleza.

2. LOS SOCIAL CRISTIANISMOS

Vale la pena recordar en esta ocasión en que aludimos al social cristianismo un tema que, generalmente, escapa al conocimiento del común de la gente como es el que dentro de dicha corriente de pensamiento cívico-político existen claras y diferenciadas tendencias, unas de inspiración y mentalidad progresista y reformadora y otras más bien próximas al conservadurismo. Y dentro de cualquiera de ellas se pueden aún apreciar diferentes matices. Fue precisamente esta característica la que generó, después de un tiempo de fructífera convivencia cívico-política, que el Partido Demócrata Cristiano se dividiera en tres corrientes de opinión antes de 1968, es decir, del año del golpe de Estado comandado por el general Velasco Alvarado.

La posibilidad de que bajo la inspiración social cristiana puedan aparecer diversos movimientos más o menos progresistas se encuentra en la base de su ideario, que no es otro que el humanismo personalista. La afirmación central del personalismo es la existencia de personas libres y creadoras, por lo que prefiere la democracia como forma de gobierno, pese a sus limitaciones provenientes de su defectuosa implementación en la realidad. El personalismo es una actitud y una filosofía. No es un sistema único y cerrado. Es personalismo no niega la sistematización, que es indispensable en toda estructura de pensamiento, pero no impone un determinado rígido esquema. Es por esta razón que, bajo el signo del social cristianismo, existen grupos de izquierda, de derecha y de centro, para utilizar un lenguaje de uso en la política.

3. LAS ESCISIONES DEL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO

Lo expuesto anteriormente sobre las diversas tendencias que se pueden presentar en el social cristianismo explica —aparte de otros elementos personales o de competencia por el liderazgo partidario que existieron— la causa por la cual un movimiento como el PDC, conformado por un grupo de gran calidad ideológica e intelectual y honestidad política, se escindiera hasta en tres notorias oportunidades. Ello resultó funesto para el fortalecimiento de la democracia en el Perú y una gran desilusión y decepción entre los que, como el que esto escribe, habíamos puesto todas nuestras esperanzas en la solución progresista preconizada por el social cristianismo en su matiz de centro izquierda.

Recuerdo que cuando advertí la tirantez y la falta de compañerismo existente entre dos visibles grupos dentro del partido conversé con el presidente de aquel entonces, ese gran señor y amigo que fue Javier Correa Elías, expresándole mi extrañeza y desconcierto por esta situación dentro de un partido que se proclamaba cristiano. Don Javier, no lo puedo olvidar, me respondió con una metáfora que me dejó pensativo: que todo avión para volar necesita de dos alas. Ello me tranquilizó pero no evitó mi preocupación por el destino que le esperaba al partido.

La primera escisión del PDC fue en bloque. Ella fue producida por el ala derecha del partido y se concretó en 1966 con la constitución del Partido Popular Cristiano, que sigue vigente. Esta corriente, como es notorio, fue liderada por Luis Bedoya Reyes. La historia y los avatares de este sector de la política peruana no merecen que me detenga en ellos desde que son de conocimiento público. Si bien la división se percibía en el ambiente partidario, la partida fue sorpresiva, sigilosa, es decir, de un día para otro. Lucho Bedoya Reyes, probablemente con la asesoría de Roberto Ramírez del Villar, seleccionó a un grupo valioso de militantes para que los acompañaran en esta nueva aventura política. Me apenó en especial el alejamiento de Ernesto Alayza Grundy, por quien sentía gran respeto por su calidad humana y a quien me unía una buena amistad desde los tiempos del gobierno de Bustamante y Rivero. Extrañé también, entre otros, a Antonino Espinoza Laña, antiguo y apreciado compañero y amigo.

Lamenté también la partida de Mario Polar, con quien trabajé muy de cerca en la confección del Plan de Gobierno AP-DC en lo referente a la reforma agraria y a la reforma de la empresa. Desde el gobierno intentamos implementar esta parte programática, inclusive modificamos un artículo constitucional para llevar adelante una racional reforma agraria, pero la oposición parlamentaria APRA-UNO obstruyó el plan que se había concebido al no proporcionar los recursos necesarios para hacerlo realidad. Apenas pudimos lograr que retornaran al Estado parte de una gran concesión de tierras no trabajadas que se otorgaran a la Peruvian Corporation Company. En un país donde existe miseria y pobreza, donde hay escasez de alimentos, no es justo ni admisible que las tierras que originariamente pertenecen a todos permanezcan ociosas, sin trabajar.

La segunda silenciosa división del PDC ocurrió en 1967. Ella, a diferencia de la anterior, se realizó en forma individual, por un grupo de militantes que no nos hallábamos conformes con la conducción política del grupo, lo que lo llevaría después de esta división a convertir al PDC en aliado político del gobierno presidido por el general Velasco Alvarado y, más adelante, del APRA. Entre los que nos separamos del partido en esa ocasión, en momentos sucesivos, recuerdo, entre otros, a Valentín Paniagua, Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio,

Manuel Moreyra Loredó y el que esto escribe. Antes de retirarnos tratamos por los medios democráticos a nuestro alcance enmendar la línea política del PDC pero fracasamos en nuestro propósito. Inclusive participamos en una elección para la renovación de la Junta Directiva con lista propia pero perdimos por estrecho margen de votos. Es decir, no nos fuimos sigilosamente sino después de agotar todos los recursos democráticos disponibles para tratar de cambiar el rumbo de la conducción del partido.

El tercer grupo que se separó del PDC, con declaraciones públicas en los medios, estuvo constituido por un selecto grupo de la juventud democristiana, así como por otros afiliados entre los que recuerdo, por haberme también enterado de ello por los medios, a Carlos Ferrero Costa.

El remanente del PDC que lideraba Héctor Cornejo Chávez continuó en la actividad política apoyando al gobierno militar que derrocara a Belaunde Terry. Fue muy lamentable para el país, luego de tal aventura, la lenta desaparición del PDC del escenario político, así como lo fue, también, la extinción del Partido Social Progresista. El PDC, entre 1956 y 1967, estuvo integrado por un grupo intelectualmente brillante y políticamente honesto, así como por un sector juvenil de lujo. De las filas de este partido salieron brillantes líderes que recalieron o formaron otros grupos políticos. Muchos de aquellos antiguos militantes siguen actuando en política o en actividades cívicas para beneficio del país.

Cuando el grupo que integraba y lideraba se reunió para adoptar decisiones luego de alejarnos del PDC, se plantearon tres alternativas sobre nuestro futuro accionar político. La primera, que secundaba Valentín Paniagua, era la de constituir una nueva agrupación política bajo el signo del social cristianismo. La segunda fue la de plegarnos a otro grupo político y, la tercera, que fue la que finalmente triunfó y en la yo me apunté, fue la de dejar en libertad a cada uno de nosotros a fin de determinar su respectivo destino político. Personalmente pensé que, pese a mi permanente inquietud política, mi vocación no era tan honda como para dedicar íntegramente mi vida a participar en la política activa y militante. No fue mi opción existencial prioritaria, la que se orientaba más bien por la investigación y la docencia universitaria, sin abandonar el ejercicio profesional como abogado, actividad que desempeñé hasta 1977.

Valentín Paniagua y Javier de Belaunde Ruiz de Somocurcio, debido a su irrefrenable vocación política se integraron a Acción Popular, desde donde prestaron señalados servicios al país. Otros integraron nuevas agrupaciones, como es el caso de Manolo Moreyra, quien fundó con Javier Silva Ruete el SODE. Invitado muy cordialmente me excusé de participar en su iniciativa, como lo he hecho siempre cuando generosamente, desde 1967, he recibido invitaciones para incorporarme a listas parlamentarias. Sentí la necesidad de ser fiel a mi proyecto

de vida, el que he venido cumpliendo hasta los días que corren con constancia y entusiasmo.

4. LA FORMACIÓN POLÍTICA DE VALENTÍN PANIAGUA

Cabe destacar que Valentín Paniagua se formó políticamente en el Partido Demócrata Cristiano. Ingresó a él muy joven y se alejó, como en mi caso, en 1967 y, como está dicho, por no concordar con la línea política asumida por la dirigencia partidaria de aquel entonces que lideraba Héctor Cornejo Chávez. Fue en este ambiente, en esta ejemplar escuela de democracia, en el cual nos conocimos, tratamos y trabajamos una amistad que perduró en el tiempo. En las elecciones internas de ese mismo año para elegir a la nueva directiva del Partido, integró la lista que me tocó encabezar. Valentín, después de un tiempo de su renuncia al declinante PDC motivado, como le he anotado, por su inquietud política, se afilió a Acción Popular, como lo hiciera también Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio, otro limpio, combativo e idealista político a quien admiro por su coraje y amor a la libertad y a la democracia. Todos conocemos la brillante actividad de servicio público que a Valentín le tocó desempeñar en su existencia, tanto en la política como en la vida académica y en la docencia universitaria.

5. EL CONTEXTO POLÍTICO DEL PERÚ EN EL AÑO DE 1965

Valentín, luego de la forzada renuncia del gabinete presidido por Fernando Swchalb López Aldana, me sucedió, en setiembre de 1965, como ministro de Justicia. Todos los ministros que componíamos dicho gabinete nos vimos obligados a renunciar para evitar una confrontación con el Poder Legislativo que el presidente Belaunde quería evitar en bien de la estabilidad política del país. La Cámara de Diputados había invitado a todos los miembros del Consejo de Ministros para que respondieran sobre la supuesta incorporación de funcionarios comunistas en la administración pública. Ciertamente este era un pretexto para continuar desestabilizando al Poder Ejecutivo, ya que en precedencia había invitado —ni siquiera interpelado— a varios ministros para darles después un improcedente, por injusto, voto de censura. Figuras de la talla de Francisco Miró Quesada Cantuarias o Carlos Cueto Fernandini, entre otros, fueron censurados por la Cámara de Diputados sin razón ni sentido que lo justificase. A partir de la renuncia del gabinete presidido por Schwalb, el presidente Belaunde se vio obligado a elegir ministros parlamentarios. El proceso de erosión política del gobierno, que se acentuó en este momento, concluyó con el golpe militar de 1968.

Si bien el proceso de desestabilización política del gobierno fue un factor determinante para la caída del presidente Belaunde, este tuvo también participación en el hecho por no haber nacionalizado la Internacional Petroleum Company como lo había prometido en la campaña electoral y lo reclamaba, desde antiguo, un importante y mayoritario sector de la población. Recuerdo que hasta en dos oportunidades traté personalmente el tema con el Presidente comentándole sobre la conveniencia de llevar adelante este proceso. El entonces ministro de Fomento y Obras Públicas, Enrique Tola Mendoza, había preparado un proyecto de ley, del cual tuve conocimiento, para tal efecto. Sin embargo, el Presidente dilató la solución casi hasta el final de su gobierno a través del Acta de Talara. La historia de los acontecimientos que se sucedieron a esta tardía decisión es conocida.

6. LA HONESTIDAD DE UN ESTADISTA

La honestidad es un genérico y rico concepto que puede resumir todas las virtudes del ser humano, ya que implica integridad, probidad, sentido de la propia dignidad, honradez, rectitud en todos los ámbitos de la vida. Ello, tanto en la política como en las convicciones personales o en el manejo del dinero. Honestidad es la palabra que se nos viene a la mente cuando pretendemos definir a Valentín Paniagua como ser humano así como, también, en su momento, la empleamos para referirnos al ex Presidente de la República José Luis Bustamante y Rivero. La figura de Valentín tiene, a nuestro parecer, mucha afinidad con la del patricio José Luis, ya que ambos fueron estadistas, en la amplia significación de este concepto, así como juristas dotados de cultura. Es decir, me refiero a un género en vías de extinción de seres humanos dedicados a la política. Actualmente abundan más bien líderes histriónicos, de verbo fácil, gestuales, cautivadores de multitudes.

Nuestro país, en los últimos tiempos, lamentablemente, carece de estadistas serios y responsables que con su verbo y su acción devuelvan la credibilidad en los políticos, la cual, como bien se sabe, se encuentra seriamente erosionada. José Luis Bustamante y Rivero y Valentín Paniagua son, en los últimos sesenta años de vida republicana, a mi parecer, dos notorias excepciones que confirman la regla de nuestra historia. Puedo así expresarlo pues, siendo muy joven, conocí y estuve políticamente muy cerca de Bustamante y Rivero entre los años 1945 a 1948, en el que fuera derrocado por el autoritario militar Manuel A. Odría. En esos años pude advertir la entereza moral de José Luis Bustamante y Rivero.

Generalmente, los jefes de Estado y los líderes políticos son excesivamente ególatras, sumamente ambiciosos. Se miran con frecuencia en el espejo y viven

en función de ellos, casi siempre se escuchan a sí mismos, no admiten discrepancias, ni menos gente que a su alrededor le haga sombra y, casi siempre, son rencorosos y vengativos. Valentín no se miraba al espejo, era sencillo y reflexivo y, por eso, dejó gobernar a otros, a sus ministros, cuando le tocó, para fortuna del país, ser jefe de Estado. El ególatra no suele convocar a sus pares o a sus superiores para gobernar. No los soporta, porque teme que lo releguen a un lugar secundario, que le roben el protagonismo que satisface su vanidad, que exige su ego. Por eso, tiende a buscar a gente de menor nivel intelectual y con menos popularidad para que lo acompañen en sus tareas de gobierno. Valentín, por el contrario, llamó para ser presidente del Consejo de Ministros nada menos que a Javier Pérez de Cuellar. ¿Acaso le preocupó o asustó que esa figura de nivel internacional le hiciera sombra? Todos sus ministros fueron personalidades de primer nivel, todos honestos y trabajadores, salvo alguna excepción y, en su mayoría gente nueva y joven preñada de idealismo y entusiasmo. Tuvo un gabinete de lujo, donde no primaron las simpatías políticas sino las competencias y capacidades. Valentín buscaba la excelencia y la honestidad, ahí donde se encontrare.

Recuerdo cómo José Luis Bustamante y Rivero, el presidente de excepción que tuvo el país entre 1945 y 1948 —año este último en que fue derrocado por un cuartelazo del general Manuel A. Odría, respaldado por la oligarquía agraria de ese instante histórico—, designó a dos figuras importante del país que se opusieron públicamente a su candidatura como embajadores en España y Argentina. Me refiero a Raúl Porras Barrenechea, tal vez la mente más lúcida del siglo XX peruano, y a José Quesada Larrea, candidato a la presidencia de la República en 1939, a quien el Mariscal Benavides le robó la elección para favorecer a Manuel Prado. Estos son hechos históricos que demuestran la calidad humana de don José Luis.

Valentín tenía los dos ojos muy abiertos. No admitía, cerrando uno de ellos, gente deshonesto a su alrededor. Para él, como es lógico y normal, la educación, que es imitación, se evidencia en la cúpula de cualquier gobierno. Si el Presidente de la República es deshonesto, corrupto y cínico, es probable que los demás, con excepciones, lo imiten. Si el general roba, ¿porque no va a robar el policía? Valentín era consciente de que tenía que dar el ejemplo, marcar un rumbo, un estilo de vida.

7. VALENTÍN O UN EJEMPLO VIVIENTE EN EL PODER

En el período de profunda crisis moral y política en la que el fujimontesinismo sumió al Perú del año 2001, los congresistas decidieron elegir al último de los votados (con mi voto de ciudadano común y corriente, dicho sea de paso)

para presidir el Congreso. Posiblemente, ello ocurrió porque pensaron que era el gran árbitro que el Perú necesitaba, tanto por su capacidad intelectual así como por su ecuanimidad, honestidad, austeridad y equilibrio emocional. O, tal vez, porque su carencia de marcada apetencia protagónica lo hacía relativamente inofensivo en la desenfrenada carrera por el poder político. O por ambas razones y quizás por otras que en este momento no imaginamos.

Al término de su mandato como Presidente de la República, después de ocho meses de ejemplar conducción del Estado, aproximadamente el 80% de los peruanos deseaba que continuase en el gobierno. Antes de las elecciones del año 2006, el 70% pensaba que sería el mejor presidente en una lista en la cual se encontraban Lourdes Flores Nano y el actual mandatario Alan García Pérez. Sin embargo, en las elecciones, pese a las anteriores apreciaciones, solo el 5% de los ciudadanos votó por Valentín. Soy del parecer que a los peruanos, ante la evidencia de aquellos porcentajes de aprobación, nos faltó en aquella oportunidad educación y madurez cívica. No ha sido, sin embargo, la única ocasión en que ha sucedido similar acontecimiento. Luego del autogolpe de Fujimori y sus generales del 5 de abril de 1992, en el que se atropelló la Constitución y se «disolvieron» las instituciones democráticas, el 80% de los peruanos aplaudió el hecho. Para tranquilidad de mi conciencia, al igual que lo hubiera hecho Valentín de encontrarse en mi lugar, el 7 del mismo mes y año renuncié a ser miembro de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, así como a continuar participando como uno de los cuatro miembros que, en representación del Estado, negociaban con Chile la transferencia del muelle de Arica. Actué, como lo hubiera hecho Valentín si hubiera estado en mi lugar, como un mandato de una conciencia democrática, amante de la libertad y del respeto a la Constitución. La consecuencia entre el pensamiento y la acción distinguían a Valentín.

En el Perú, lamentablemente, hay una tradición de autoritarismo que, en alguna medida, todavía está presente en el pueblo peruano. En el pasado existió el Inca, luego el Virrey. Con la República apareció el caudillo, habitualmente un militar ambicioso y audaz. Nuestro país ha vivido constantemente bajo la égida de un dictador. Esta tradición es muy difícil de cambiar. No obstante, se debe luchar, con persistencia, contra esa mentalidad autoritaria que surge de nuestra propia historia. Por otro lado, la falta de educación de gran parte de nuestro pueblo es un fenómeno muy grave, desde que de él se deriva un comportamiento cívicamente inmaduro. Este problema se ha acrecentado en tiempos recientes, en los cuales se ha eliminado el curso de educación cívica en los colegios. ¿Qué se puede pedir de la gente que solo se deja llevar por los gestos, las sonrisas y las actitudes histriónicas? Nuestra política es todavía gestual o, como señaló Mario Polar en su

momento, es una política antropomorfa: seguimos al líder y no a las ideas que ese líder aporta o de las que carece .

No puedo olvidar, a propósito de lo precedentemente dicho, cómo el general Manuel A. Odría, que «descendió al llano» luego de encarcelar a su único candidato opositor, el honesto general Montagne —a quien tuve el honor de acompañar en prisión— cuando fraudulentamente llegó al poder, intervino en la vida universitaria suprimiendo el curso de Derecho Constitucional que se impartía en las facultades de Derecho y en otras que le eran afines. Ni educación cívica, ni derecho constitucional y menos, ciertamente, derechos humanos se pueden enseñar en una dictadura.

Yo he votado en todas las oportunidades por Valentín Paniagua —sin ser de Acción Popular— tanto para congresista como para presidente. Estaba convencido de que Valentín haría un extraordinario gobierno desde que en él había un matiz muy importante: su auténtica y limpia vocación política, sin excesiva ambición personal. Tener vocación política es interesarse vivamente por los asuntos del país, dejando de lado otros intereses personales o de grupo. Para ello, se debe vivenciar intensamente el valor solidaridad.

8. EL GOBIERNO TRANSITORIO DE PANIAGUA

En el discurso que pronunciara Diego García Sayán, ministro de Justicia de Valentín Paniagua Corazao, en julio del 2001 en el acto de entrega del proyecto elaborado por la «Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú», dejó sentado, en breves términos, algunos aspectos saltantes del plan de gobierno que deberían desarrollarse en los escasos ocho meses que le tocó a Paniagua dirigir el país al frente del gobierno transitorio luego de la fuga al Japón del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori y de su renuncia vía fax. En aquella oportunidad el mencionado ministro expresó que: «Desde que se constituyó, a fines de de noviembre de 2000, el Gobierno Transitorio ha tenido entre sus objetivos primordiales la reconstrucción del Estado de derecho, la recuperación y fortalecimiento de las instituciones políticas, la lucha contra la corrupción y la plena vigencia de los derechos constitucionales, buscando desarrollar una agenda democratizadora para superar la estructura de poder arbitraria que actuó al margen de mínimos criterios de respeto a la ley y la seguridad jurídica».

Paniagua en ocho meses de gobierno hizo lo que otros mandatarios del pueblo no hacen a lo largo de un periodo de cinco años. En ese escaso tiempo cambió el rostro del Perú. Quedó atrás un país sumido en el absoluto desconocimiento de los derechos humanos, con corrupción galopante, con cínicas

maneras de gobierno y, como en toda dictadura, con una también absoluta falta de transparencia en sus acciones. Muchos de los protagonistas de estos vergonzosos hechos de traición a la moral pública y a los intereses de los ciudadanos que dicen representar, purgan actualmente años de cárcel por sus delitos. Los horrores que escuchamos en estos días a través de las escalofriantes declaraciones y narraciones de los integrantes del siniestro Grupo Colina en el caso de juzgamiento a Fujimori, denotan el grado de descomposición moral de un régimen para no recordar.

En el breve pero fructífero mandato de Valentín se hicieron evidentes sus logrados esfuerzos por la recuperación de los espacios democráticos para el pueblo y para sentar las bases de la restauración constitucional, así como desmontar la estructura arbitraria y corrupta heredada, lograr la transparencia en la administración pública, tender a un acercamiento con la sociedad civil, imponer moralidad en la conducción del gobierno, evitar que los delitos queden impunes.

En la época del régimen fujimorista, que antecedió al suyo, la vida humana valía mucho menos de lo poco que normalmente se precia en nuestro país. Valentín Paniagua tuvo un comportamiento diametralmente opuesto, el que se expresó en su respeto por la vida y por su inquebrantable lucha, rápida y eficaz, contra la profunda corrupción imperante en el país. Comprendió que la impunidad era lo peor que le puede suceder a un pueblo ansioso de justicia. Ella trae inevitablemente consigo la desmoralización, el desaliento, el desconcierto. La gente sencilla dice: si aquí no se condena a nadie, si todo queda impune, si no pasa nada, yo también voy a delinquir o haré justicia por mis propias manos. Lo cual es terrible.

La impunidad es uno de los graves males que pueden ocurrir en un país. Si se tolera o alienta la impunidad se está negando el desarrollo integral del país, el acceso a una mejor calidad de vida. Por ello, con limpieza y convicción, Valentín Paniagua luchó contra la impunidad. En solo ocho meses hizo posible que se acusara a los mayores delincuentes de nuestra historia y contribuyó a poner en prisión a la mayoría de ellos. Lamentablemente, esta impostergable y frontal lucha contra la impunidad se ha detenido o aletargado en el Perú. Ello es inadmisiblemente. Por ello, hay que reaccionar, vigorosamente, a tiempo.

Terminado su breve período presidencial el pueblo aprobó el ejercicio del poder desplegado por Paniagua. Por ello, escuché el clamor de mucha gente, de todos los estratos sociales, para que continuara su mandato o lamentándose de que no se pudiera prolongar por todo un normal período presidencial.

9. NO CONFUNDIR LA FIRMEZA DE CARÁCTER CON LAS BUENAS MANERAS

Valentín era un hombre que tenía firmeza en sus convicciones. Sin embargo, mucha gente nada o poco conocedora de la psicología humana no lo percibía como un hombre de carácter. Lo veía como un hombre de poca firmeza. Se dejaba llevar por su discreción, su perfil bajo, su modestia, su cautela, su normal ausencia de agresividad. Andaba esta gente sin embargo muy equivocada. No comprendía que no eran contradictorios los gestos mesurados y las palabras nada altisonantes de un ser superior a la media normal de políticos existentes en el medio, con la firmeza del carácter. Estas personas, acostumbradas, por desgracia, a los gritos destemplados y a los insultos que menudean con cierta frecuencia en la lid política, suelen confundir la amabilidad, las buenas maneras y el respeto hacia los demás con debilidad, con carencia de carácter. Ello constituye un gravísimo error de percepción porque, a menudo, las personas que parecen ser débiles de carácter tienen mayor firmeza que aquellas que lo disimulan con gestos para impresionar a los incautos pero que carecen de ella.

Paniagua, un hombre de cultura, de sólidos principios, seguro de sí mismo, respetuoso de la ley, no necesitaba agredir, insultar, utilizar términos altisonantes. Por el contrario, requería persuadir, convencer con argumentos. Para lograr éxito en esta tarea se debe usar maneras amables. No se necesita de otros innecesarios gestos cuando existe convicción en cuanto a las ideas que se proclaman y defienden. En este sentido, Valentín tuvo una extraordinaria firmeza de carácter. Era un ser razonable, analítico y minucioso. Una vez que tomaba una decisión la mantenía con firmeza y sin temores porque se trataba de una decisión profundamente meditada y con la que se sentía comprometido.

10. EL ACADÉMICO, EL CONSTITUCIONALISTA

No es mi intención referirme en esta oportunidad a la brillante actividad académica de Valentín ni a su sustancial aporte al país como constitucionalista. Tampoco pretendo ocuparme de su ejercicio profesional como abogado distinguido. Ello nos llevaría a llenar demasiadas páginas, las que desbordarían el propósito de este esbozo que se contrae tan solo a reseñar, en breves e incompletas páginas, algunos de los rasgos de la rica y valiosa actividad política de servicio al país de Valentín Paniagua. No obstante, deseamos remarcar algunos pocos rasgos que delinean su versatilidad como teórico y hombre de acción, dos calidades que en los seres humanos difícilmente caminan de la mano.

Valentín fue un destacado teórico del Derecho, con énfasis en el derecho constitucional, materia que profundizó y que enseñó en diversas universidades

de nuestra capital. Recuerdo su paso por la Universidad Católica, la Universidad de Lima y la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. En todas ellas dejó la huella de su excelente magisterio. Como investigador dejó una obra que sirve de consulta a todos los operadores del Derecho que discurren por los cauces del constitucionalismo.

Su profundo conocimiento de la Constitución de 1993 y su conciencia de cómo y por qué fue ella elaborada por un régimen autoritario en un momento de crisis política y moral, así como de su carácter espurio hizo que, apenas ocupó la Presidencia de la República —para suerte de los peruanos—, pensara, de inmediato, en redactar una nueva Carta Magna que sustituyera a la vigente. Fue así que llegado al poder, mediante Decreto Supremo del 26 de mayo de 2001, constituyó una comisión para que preparara un proyecto que pudiera servir de base para dicho propósito. En el mencionado instrumento legal se fijaron los tres objetivos perseguidos por la comisión: 1. Señalar las normas constitucionales que podrían ser reformadas, a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas; 2. Indicar las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas y, 3. precisar el procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

La comisión estuvo integrada por los más destacados constitucionalistas del Perú y por algunos teóricos del Derecho. Tuve el honor de integrar dicho grupo de trabajo por lo que soy testigo de la manera ejemplar en la que se trabajó. Asimismo, conozco de primera mano los excelentes resultados producidos en el curso de sus intensas horas de reflexión, los que deberían tomarse en cuenta en el futuro, cuando el proyecto de Paniagua de elaborar una nueva Constitución se convierta en realidad. Esperamos, en una nueva oportunidad, recordar y comentar los valiosos aportes y las ideas fuerza contenidos en el Informe que presentara la mencionada comisión en julio de 2001. No obstante, señalaremos en breves trazos, algunas de las propuestas de la comisión, que reunió al más representativo grupo de constitucionalistas democráticos del país al cual, según nuestro parecer, se le debería encargar la elaboración del proyecto de Constitución que el Perú espera. Este proyecto se revisaría luego por una comisión mixta de congresistas y constitucionalistas antes de su envío al Congreso para su aprobación.

En el informe presentado al gobierno por la citada comisión se propone el texto de un preámbulo a la manera de una declaración de principios, inspirado en el que encabeza la Constitución de 1979, para luego desarrollar el articulado del título de los derechos fundamentales enfatizando que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado y reiterando la obligación de todos de respetarla y protegerla. Se contempla la más amplia tutela los derechos fundamentales. Es interesante señalar que en el Informe se propone el voto facultativo,

el derecho de asilo, extradición y protección a los refugiados, el derecho a un medio ambiente sano, así como los deberes de la persona, entre otras novedades.

En el Informe se reconoce que la *libertad* es el ser de la persona humana, por lo que se propone establecer en el texto constitucional que «toda persona, en tanto ser libre, tiene derecho a la protección de su *proyecto de vida*». En el título sobre los deberes de la persona se prescribe textualmente, entre otros, el de «realizarse como persona en tanto ser libre», que es otra manera de reconocer la calidad ontológica de la persona como un *ser libertad*. Este enfoque, en concordancia con la realidad del ser humano, representa un notable avance en el campo del derecho constitucional en cuanto recoge los más recientes aportes sobre la estructura existencial del ser humano.

11. SINTONÍA DE IDEALES

En la década de 1960, durante el primer gobierno del presidente Belaunde, ambos fuimos ministros de justicia. Paniagua tomó la posta que dejé en setiembre de 1965. Desde aquellos años compartíamos ideas muy claras sobre la aplicación de la justicia, las que hemos mantenido a través del tiempo. Considerábamos que la crisis de la justicia en el Perú residía, básica y primariamente, en la escasez de recursos humanos debidamente formados y capacitados para asumir la delicada misión que la sociedad le encarga al Juez. La cuestión central era cómo conseguir hombres honestos para que se desempeñen como jueces y fiscales. En efecto, se puede otorgar al Poder Judicial el mayor presupuesto del mundo, dotarlo de la mejor infraestructura posible y obtener las mejores leyes, pero todo esto puede ser instrumentado al servicio del mal o del bien, de acuerdo con la calidad humana de las personas que se desempeñan como jueces o fiscales.

En dicha tarea de formación y capacitación de jueces la Academia de la Magistratura juega un rol de primera importancia. Por ello merece todo el apoyo necesario para que pueda reunir una plana docente de la más alta calidad y elaborar programas de formación y capacitación acordes con la realidad tanto del ser humano como del país, en general. La Academia de la Magistratura, no hace mucho tiempo, convocó a tres juristas de experiencia: César Valega, Jorge Santistevan de Noriega y a quien esto escribe para elaborar un plan de estudios destinado a la formación y capacitación de jueces y fiscales.

En aquella oportunidad aconsejamos crear un breve internado, que considerábamos la mejor forma de conocer a los postulantes a jueces y fiscales a través de un trato continuo y sostenido. Ello, opinábamos, no ocurre tan solo mediante una entrevista personal, de quince o más minutos, o formulando preguntas de derecho, sino luego de convivir con ellos, compartiendo el desayuno,

el almuerzo y la comida, conversando de todos los temas posibles. En el internado habría la ocasión de presentar diversos casos, en los que está comprometida una posición tanto ética como jurídica, a fin de discutirlos y, así, poder observar las reacciones y los reflejos de cada uno de los participantes y ponderar, de este modo, su calidad ética y jurídica. Solo luego de aquel contacto, guiado por profesionales de experiencia en la materia, contando con la asistencia de psicólogos, se estaría en situación de decidir, con el menor riesgo de equivocación posible, quienes estarían en condiciones de desempeñarse como jueces o fiscales.

El plan de estudios que preparara la Comisión antes mencionada fue unánimemente aprobado por la Academia de la Magistratura, pero lamentablemente no se pudo implementar por falta de recursos. Estimamos que si el dinero no está disponible para esta finalidad formadora de hombres capaces de ser jueces podrían sucederse leyes, reformas, comisiones, pero no se logrará conseguir la reestructuración del sistema judicial para hacerlo más humano, honesto y eficiente. Alternativamente, si no es posible financiar un breve internado —qué suerte la de los militares que se forman en cinco años para la guerra y qué lástima que no haya dinero ni para un semestre de formación de jueces— podrían organizarse cursos intensivos de varias semanas donde a través de talleres se podrían alcanzar, en alguna medida, los objetivos planteados en cuanto a la formación y capacitación de jueces y fiscales. Si este plan mínimo no se puede lograr —siempre por la escasez de recursos— creo que no tendremos derecho a quejarnos del sistema judicial y seguiríamos engañándonos iniciando «reformas», anunciadas con pompa y solemnidad, que pronto languidecerían, como ha sucedido hasta hoy, sin que nada o casi nada cambie en el sistema judicial. Cabe salvar del naufragio el nuevo Código Procesal Penal aunque, una vez más, no hay dinero para que adquiriera progresivamente velocidad y se extienda lo más rápidamente posible en todo el país.

A veces no he dejado de pensar que deben existir muy poderosos intereses que no desean que mejore el sistema judicial para manipularlo con más facilidad. Prefiero estar totalmente equivocado y que este no sea el caso a pesar de que hemos sido testigos de cómo ello ha sucedido, en mayor o menor medida, en la historia republicana. El gobierno de Fujimori es un caso más que elocuente de lo que hemos anotado. No obstante que un sector de la judicatura se sometió servilmente a perversos designios, existe otro sector de hombres y mujeres dotados de probidad que supieron mantener su honor y su honestidad al tope, impartiendo justicia sin someterse a tales designios.

Por lo demás, para determinar la aptitud de un postulante, no es suficiente leer un inerte y abultado currículum de vida sino conocer la trayectoria existencial del pretendiente a juez, es decir, saber cómo se desempeñó en cada cargo

o actividad, cómo ingresó y por qué dejó determinado trabajo o actividad, qué calificaciones obtuvo en la universidad. Esta es la trayectoria de vida del postulante que debería auscultarse y no solo leer un conjunto de folios, certificados y diplomas que no siempre y necesariamente reflejan la trayectoria de vida de quien pretende ser juez o fiscal.

En todo lo hasta aquí expuesto estuvimos de acuerdo con Valentín. Teníamos, desde esa época, una evidente sintonía de ideales democráticos. Luchamos por ellos en cuanta oportunidad fue necesario. Por Valentín he sentido una gran admiración. Nos unió una especial amistad que, por suerte, fue generosamente correspondida.

Extrañamos a Valentín como amigo y como político de la mayor calidad humana al servicio del país. Si hubiera sido elegido Presidente por el pueblo que lo consideraba en las encuestas como el candidato de mayores méritos —pero que paradójicamente no votó por él— hubiera continuado una obra trascendente y coherente para el desarrollo integral de los peruanos y por el respeto a los derechos humanos. Lástima que se nos fuera tempranamente un hombre de la estatura política de Valentín, de quien los amigos que lo conocíamos bien esperábamos que pudiera continuar en la ruta emprendida al servicio del país, con su reconocido talento, su tolerancia, su austeridad, su firmeza de carácter y su sensibilidad social. Gran demócrata, gran republicano.

Dicen, por ahí, que todo pueblo tiene el gobernante que se merece. Recuerdo, como si fuera ayer, haber conversado y escuchado a muchos ciudadanos, que no votaron por él en las pasadas elecciones presidenciales, que lo lloraban porque hubieran deseado que continuara su fugaz pero acertado gobierno de ocho meses. Ante esta actitud de un importante sector de la población habría que preguntarse ¿qué tanto lo merecíamos como gobernante?

VALENTÍN PANIAGUA: EJEMPLO IMPERECEDERO PARA LA JUVENTUD

Raúl Ferrero C.

Fue en el campo político donde Valentín Paniagua desarrolló mejor su talento. Siendo aún muy joven, el presidente Belaunde lo nombró como ministro de Estado a cargo del sector Justicia en 1965, cuando todavía era miembro del Partido Demócrata Cristiano, fundado en 1956 al igual que Acción Popular.

En 1974 renunció a dicho partido cuando su agrupación se acercó al régimen de la Fuerza Armada que encabezara el general Juan Velasco Alvarado, ingresando poco después a formar parte de Acción Popular, siendo elegido diputado en 1980 y presidente de dicha Cámara.

Poco después, en 1984, fue nombrado ministro de Educación, dedicándose luego, desde 1985 hasta 1999, principalmente al ejercicio profesional, compartiendo dicha actividad con la docencia universitaria.

Valentín fue un peruano que ocupó todos los cargos políticos de importancia. Congresista de la República (1963-1968, 1980-1985 y 2000), presidente de la Cámara de Diputados y presidente del Congreso, ministro de Estado en dos oportunidades, y Presidente de la República (2000-2001).

Tuvimos la suerte de conocerlo a comienzos de los años 80 cuando se me invitó a enseñar el curso de Derecho de las Obligaciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, en la cual él dictaba el curso de Derecho Constitucional.

Era un hombre calmado y seguro de lo que decía. Amable y fino al hablar, siendo considerado por sus alumnos como un excelente profesor tanto por su versación como por su claridad al exponer. Además, hacía gala de un fino sentido del humor.

Unos años después, cuando me tocó ejercer el cargo de decano del Colegio de Abogados de Lima (CAL), en 1987, nuestra junta directiva no dudó en pedirle que presidiera la Comisión de Constitución, encargo que él aceptó con gusto. Meses más tarde, el primer gobierno de Alan García pretendió estatizar

la banca y todo el sistema financiero, ante lo cual el CAL, con sólidos argumentos jurídicos se opuso desde un primer momento a tan atrabiliario propósito que significaba intervenir directamente una actividad económica, vulnerando la Constitución.

A la vez se pretendía expropiar sin pago alguno, lo que constituía una violación al derecho de propiedad. Con esa medida se buscaba controlar desde el Estado todo el sistema nervioso del sector empresarial, y someterlo para ponerlo a disposición del gobierno. El CAL dio una dura lucha contra el proyecto estatizador, para lo cual se apoyó en la sustentación jurídica elaborada principalmente por el certero juicio de Valentín, quien le dio el respaldo a nuestra directiva con generosidad y sin retacear un ápice en su delicada colaboración. Esa lucha duró unos meses y siempre contamos con su desinteresada participación hasta que se logró frustrar tamaño despropósito.

Pocos años después, en 1989, nos tocó participar juntos en la campaña del FREDEMO, en la cual fui testigo de excepción de cómo sustentó con firmeza su posición ante Mario Vargas Llosa sobre el rol del Estado en el fortalecimiento de la educación obligatoria y gratuita en los colegios estatales y, a la vez, de cómo se debe propender hacia lo mismo en las universidades estatales. Lo hizo con claridad y seguridad, logrando la aceptación de quienes estaban a cargo del Plan de Gobierno, y así su propuesta fue tomada en consideración y sirvió para enriquecer el programa de gobierno que expusiera el FREDEMO durante la campaña política.

La tercera vez que tuve la oportunidad de apreciar de cerca su temple sereno y firme fue cuando nos encargaron la defensa de los magistrados del Tribunal Constitucional que pretendían ser defenestrados por la mayoría parlamentaria, cuando en 1997 tres dignos juristas (los doctores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo) emitieron un fallo que declaró inconstitucional la tercera candidatura consecutiva del ingeniero Fujimori a la Presidencia de la República (la denominada re-reelección).

Él encabezó un grupo que conformamos con Juan Monroy para defenderlos, con la inmensa fuerza que nos daba el tener la razón de nuestro lado.

Defendimos con ardor la legitimidad del voto emitido por los magistrados constitucionales ante la Comisión Permanente del Congreso y luego ante el Pleno del mismo, a sabiendas de que la mayoría parlamentaria de entonces ya había decidido su veredicto para destituirlos. En exposiciones individuales que duraron más de media hora ante la Comisión y una hora ante el Pleno, pude ver en toda su dimensión la categórica y enérgica argumentación que expuso con brillantez Valentín Paniagua.

No nos amilanamos a pesar de que se nos ubicó, con el afán de bajarnos la moral, medio escondidos en el hemiciclo. La defensa fue férrea. El Congreso escuchó respetuosamente nuestra sustentación, pero finalmente, como era previsible, aplicó los dictados que la mayoría gubernamental que lo controlaba le impuso ejerciendo su peso numérico.

En otra ocasión diferente y en un tema alejado de la política, pude apreciar el empeño que le ponía a las cosas que quería respaldar, como cuando apoyó decididamente a la Comisión del Sesquicentenario de San Marcos en el 2001, la cual presidió el doctor Javier Pérez de Cuéllar y donde a nosotros nos tocó ejercer el encargo de la coordinación general.

La Comisión se instaló en Palacio de Gobierno, bajo el rectorado de Manuel Burga Díaz, con la presencia del presidente Paniagua, quien se encargó personalmente de contribuir a encontrar la manera de impulsar la reorganización de la universidad más antigua de América, con la que se sentía vinculado desde que fue en ella en la cual finalizó sus estudios de derecho que había iniciado en la Universidad San Antonio Abad del Cusco. Él sentía a San Marcos como su *alma mater* y por ello se identificó con su pasado, presente y futuro, de forma tan desinteresada.

Si bien Valentín ocupó los cargos políticos de mayor trascendencia, siempre mantuvo en todos ellos la misma sencillez que lo caracterizó en la vida privada, lo cual constituye un ejemplo impercedero para la juventud, permanentemente ávida de valores y principios que la sepan guiar.

Lima, 6 de enero de 2007

LA PERSONALIDAD Y LA OBRA DE VALENTÍN PANIAGUA

Alan García Pérez

Hay raras ocasiones en la historia en las cuales las expectativas y esperanzas de un país convergen en torno a la figura de un hombre, tal como sucedió en el Perú a fines del año 2000. La gravedad de la situación generó la necesidad de buscar un liderazgo capaz de encarar los desafíos del momento. En esas circunstancias, Valentín Paniagua encarnó el clamor democrático de la nación y la condujo con serenidad y firmeza a través del período de crisis provocado por la repentina renuncia por fax a la Presidencia de la República de Alberto Fujimori.

La implosión de la dictadura impuso en Paniagua la obligación de asumir el mando exento de ambiciones personales, motivado ante todo por su hondo sentido del deber y su profundo respeto de la Constitución y las leyes. El Congreso de la República, no obstante enfrentar condiciones políticas inéditas, estableció el Gobierno de Transición en plena concordancia con los procedimientos legales preestablecidos, sin necesidad de recurrir a medidas de excepción ajenas a la Constitución. La sujeción a la ley en un contexto político tan inestable fue la primera manifestación del proceso de recuperación de la institucionalidad democrática emprendido bajo la dirección de Paniagua, la primera expresión del tiempo nuevo al que hizo alusión en su mensaje inaugural como Presidente Constitucional. En ese sentido su designación como jefe de Estado constituyó un rotundo triunfo de la legalidad más que de la voluntad.

En retrospectiva, uno no puede menos que alegrarse porque en esas circunstancias un hombre con las características de Paniagua estuviese de congresista, y felicitarlo por el hecho de que el Congreso hubiese tenido el acierto de elegirlo el 16 de noviembre de 2000 como presidente del Poder Legislativo. Gracias a ello, la designación del primer mandatario para restaurar el Estado de derecho en el Perú, una semana después, pudo recaer justamente en un reconocido constitucionalista. Y si bien los eventos se sucedieron de manera imprevista, el azar, una vez más presente en la historia, determinó que quien debió conducir la

transición democrática fuera un hombre preparado toda su vida para cumplir a cabalidad dicha tarea. Su larga trayectoria política estuvo consagrada a la defensa de la Constitución y las leyes.

Paniagua solía decir que se consideraba a sí mismo, antes que nada, un constitucionalista por vocación y convicción. Así lo confesó al ser condecorado por la Pontificia Universidad Católica a fines del año 2001, su amor y devoción al derecho constitucional habían sido pasiones fundamentales en su vida y aún pudiendo ser consideradas ingratas a la luz de la historia política del Perú, él jamás cejó en su empeño de enraizar en nuestro país el respeto absoluto a las normas constitucionales. Por eso, al inaugurar el gobierno de transición, pudo decir que su fuente de inspiración era una profunda convicción en la necesidad de afirmar y consolidar la Constitución como norma básica de vida y de convivencia.

Desde la perspectiva de Valentín Paniagua la defensa de la libertad y la democracia es indisoluble del respeto a la Constitución y las leyes. Dogma cívico que asumió como norma de conducta personal desde sus días de dirigente estudiantil y que mantuvo inalterado a lo largo de su vida. De ahí que en alguna ocasión dijera que sentía que defender la libertad y la democracia en el Perú era casi un compromiso familiar, una obligación impuesta por sí mismo que robusteció a lo largo de su amplia labor política, en particular como parlamentario primero, luego como ministro de don Fernando Belaunde Terry y, finalmente, como dirigente partidario. Cabe afirmar, entonces, que la identificación entre la defensa de la democracia y la sujeción a la Constitución fueron los principios rectores de la gestión que llevó a cabo como jefe de Estado.

La adhesión de Paniagua a las vertientes más progresistas del pensamiento socialcristiano, su cuna ideológica, trascendió el mundo de las ideas y se plasmó concretamente en sus actos, de manera tal que su quehacer político y académico constituyó un apostolado de sus convicciones democráticas y libertarias. La rica trayectoria pública de Valentín Paniagua puede ser definida como docencia política mediante la cual transmitió su indolegable fe en la defensa de la democracia y la libertad a través del estricto respeto a la ley.

Sus enseñanzas nos llegaron tanto a través de su ejemplo como político, como por las ideas que inculcó rigurosamente a sus alumnos a lo largo de sus años de cátedra universitaria.

En otras palabras fue, ante todo, un demócrata convicto y confeso que enseñó en las esferas del poder político y en las aulas universitarias el difícil arte de perseverar siempre en defensa y promoción de la democracia. Por ello me inclino a pensar que la mejor manera de comprender el gobierno de Paniagua es concebirlo como una extensa clase magistral de derecho constitucional, dictada

por un hombre que durante toda su vida ejerció, simultáneamente, cátedra como dirigente político y profesor universitario.

Y aunque temo que el valor de la contribución pedagógica de Paniagua a la cultura política nacional todavía no ha llegado a ser aquilatado en toda su dimensión, no dudo que su conducta como jefe de Estado de por sí nos legó una invalorable lección en el ejercicio del poder apegado estrictamente a la Constitución y las leyes.

Su gobierno constituyó la negación práctica de la tentación autoritaria que con demasiada frecuencia se ha manifestado a lo largo de nuestra historia política. Las características peculiares de la situación política en la cual gobernó le hubieran permitido cierto margen de flexibilidad en la aplicación de las leyes. Sin embargo, Paniagua se esforzó en preservar la plena legalidad de las acciones del gobierno bajo su conducción y el irrestricto respecto por los poderes del Estado, en contraste claro con la manipulación política de la elaboración de las leyes y la administración de justicia que caracterizó el período previo.

La firme adhesión que Paniagua demostró como gobernante al imperio del derecho y la legalidad fue uno de sus principales aportes personales a la recuperación y reparación de nuestras instituciones democráticas, ante la profunda erosión que sufrió el tejido político y moral de la sociedad peruana a fines del siglo pasado.

El legado ético de la presidencia de Paniagua es uno de los aspectos menos analizados de su paso breve pero intenso por la jefatura del Estado peruano. Sus cualidades personales, reflejadas en su honestidad intachable, su reconocida probidad, su singular sobriedad, entre otras, fueron condiciones indispensables para que el gobierno que presidió cumpliera a cabalidad la tarea encomendada de regenerar la democracia en nuestro país, tanto para el rescate de sus instituciones como de sus valores.

Con el paso del tiempo tiende a diluirse la percepción de la dimensión del reto que significó recomponer la institucionalidad democrática y, sobre todo, la confianza ciudadana en ella, bajo las condiciones políticas imperantes de los ocho años que le antecedieron. Uno de los efectos más perversos del autoritarismo es la descomposición progresiva de los lazos de confianza y la capacidad de diálogo al interior de la ciudadanía, como consecuencia de la manipulación arbitraria del poder gubernamental. En la medida que se empobrece el ejercicio efectivo de los derechos, el individuo tiende a aislarse del quehacer político por la asfixia de las instancias democráticas de expresión y representación. Como consecuencia de la desarticulación política, la confianza pública en el Estado y sus instituciones resulta severamente degradada. Tras años de ejercicio del poder

crecientemente autocrático, para el año 2000 la sensación de desconfianza ciudadana era una de las características más saltantes de la sociedad peruana.

Modificar o revertir percepciones colectivas es una labor que requiere coherencia y consistencia para obtener resultados significativos y duraderos. En ese sentido, una de las tareas más complejas que enfrentó el gobierno de Paniagua fue recobrar la confianza ciudadana en la transparencia y el funcionamiento de la administración pública y el conjunto de las instituciones estatales. Ello significó, ante todo, asegurar que la elaboración y la aplicación de las leyes recobrasen transparencia e imparcialidad, es decir que las leyes recuperasen los valores que les son indispensables para que las normas públicas tengan plena legitimidad ante la ciudadanía. La identificación de Paniagua con la defensa de la libertad y el apego a la Constitución sirvió como fuerza motriz para impulsar la regeneración democrática del Estado y de la comunidad política nacional.

Su desdén por la sensualidad del poder acentuó aún más la lección de ética política que legó. La dignidad, sencillez y vocación de trabajo que había mostrado previamente al desempeñar los cargos de diputado y ministro de Estado las mantuvo invariables al ocupar la jefatura de Estado. De ese modo, Paniagua, un hombre que probablemente se sentía más a gusto en las aulas universitarias que en el despacho del Palacio de Gobierno, devolvió a la Presidencia de la República la calidad moral que precisa. Gracias a él, la presidencia recuperó la posibilidad de personificar cabalmente a la nación y la ciudadanía recobró la capacidad de identificarse con los valores democráticos promovidos desde la jefatura de Estado.

Dentro del sutil mundo de las percepciones sociales, Paniagua permitió que volviéramos a experimentar nuevamente y como colectividad política, el clima de libertad que garantiza el Estado de derecho y la sensación de igualdad que existe cuando la ley es aplicada de manera justa e imparcial. Paniagua desterró abruptamente la atmósfera de arbitrariedad se había extendido por todo el país, y el mayor mérito en ello es que lo hizo mientras combatió con firmeza y eficacia la maraña de corrupción preexistente. No titubeó a la hora de sancionar a los diversos personajes involucrados en los numerosos delitos cometidos antes de su arribo al poder, sin hacer excepciones ni menoscabar los derechos humanos de los acusados, las libertades ciudadanas y las garantías constitucionales.

Paniagua demostró así, en el momento más oportuno, la fortaleza moral intrínseca del ejercicio constitucional del poder estatal, y la eficacia y firmeza con las cuales se puede gobernar democráticamente. Tal como lo señalase al entregar el mando en julio de 2001, la historia le dio la oportunidad de liquidar la república autocrática. Al hacerlo culminó, en la cúspide del poder político, una larga historia personal de casi medio siglo.

Paniagua, como docente y político jamás concibió que un estudiante de derecho no fuera un activo defensor de la Constitución y las leyes. Consecuentemente, como dirigente universitario fundó el frente estudiantil reformista opuesto a la dictadura de Odría, encabezó la Federación Universitaria Cusqueña y luego presidió el Congreso Nacional de Federaciones Estudiantiles. Décadas más tarde, como profesor universitario promovió decididamente que sus alumnos participaran en las jornadas de protesta de los años 1999 y 2000 para recobrar la democracia, enfrentándose a las autoridades universitarias que pretendían impedir que los alumnos ejercieran sus derechos cívicos. En 2001 señaló a sus alumnos de la Pontificia Universidad Católica que tal vez su única virtud era una historia de lucha indeclinable en defensa de la libertad y la constitucionalidad contra la arbitrariedad, su perenne oposición a renunciar a la responsabilidad de decidir y construir libre y democráticamente el futuro de nuestro país.

Siendo ya un cuajado luchador estudiantil fue elegido diputado nacional en 1963, bajo las listas del Partido Demócrata Cristiano (PDC) en alianza con Acción Popular (AP). Su gran capacidad profesional fue reconocida de inmediato por don Fernando Belaunde, quien lo nombró ministro de Justicia, contando solo con 26 años de edad. En esas circunstancias, el joven miembro del gabinete ministerial habría de demostrar su entereza moral apenas asumió el cargo, cuando designó como secretario personal a un antiguo compañero universitario suyo quien era militante comunista. Debido a ello se trató de evitar que ocupara dicho puesto, pero Paniagua se mantuvo, como siempre, firme en sus convicciones y no cedió a la presión.

Poco después Paniagua haría gala de su profundo sentido de la lealtad cuando en 1966 dejaría el cargo ministerial pero permanecería en la alianza gubernamental, tras la separación del Partido Popular Cristiano (PPC) de las filas de la Democracia Cristiana. Solo se alejaría de esta agrupación política en 1974 cuando el PDC abandonó su ideario constitucional y colaboró con el régimen militar, suceso tras el cual Paniagua se afilió a AP. De esa manera el camino que recorrió a través de su militancia partidaria demostró fehacientemente que su primera lealtad siempre residió en la defensa de la legalidad constitucional.

Tras la restauración de la democracia en 1980, Paniagua retornó al Congreso y en 1982 fue elegido presidente de la Cámara de Diputados. Luego encabezaría la Comisión de Constitución de la cámara baja, de manera que una vez más concentraría sus labores legislativas en la especialidad de su predilección, el derecho constitucional, tal como había hecho durante su mandato parlamentario previo.

Años más tarde reconfirmaría su vocación de constitucionalista al defender *ad honorem* a los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes se opusieron en 1996 a la ilegal interpretación re-reeleccionista del Congreso. Luego,

en un acto que graficó con elocuencia la devoción constitucional de Paniagua, en 2001, cuando ya ejercía el cargo de Presidente de la República, presentaría el caso de los magistrados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en una de las raras oportunidades en las cuales un jefe de Estado haya actuado como abogado defensor ante dicha instancia.

Cuesta creer que una trayectoria profesional y política tan exigente como la de Paniagua haya sido acompañada de una entrega con tanta dedicación a la docencia universitaria en las aulas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Lima y la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. No abandonó la cátedra de derecho constitucional sino cuando las obligaciones presidenciales lo forzaron a hacerlo. Como una antigua alumna suya comentó, tal vez lo más triste del gobierno de Paniagua haya sido que se vio obligado a dejar las aulas universitarias.

Miembros de diferentes generaciones tuvieron el privilegio de ver al profesor riguroso y sosegado inspirarse en clase cuando propugnaba exaltar el respeto a la constitucionalidad como un sentimiento que fuera principio fundamental de nuestra vida como nación y colectividad política. El imperio de la Constitución y la Ley es el ejercicio de la libertad, tal como él sostenía, y esa es la principal lección que imprimió en las aulas universitarias, como joven estudiante y veterano profesor, en los salones del Congreso, como novel diputado y experimentado legislador, y en el Palacio de Gobierno como Presidente de la República.

Paniagua no era un hombre precisamente proclive a la oratoria. Es más, confesaba tener una antigua incomodidad ante la idea de pararse en público para hablar y como político prefirió expresarse con más elocuencia mediante sus actos que sus palabras. Sin embargo, en una conferencia que dictó en 2004, sin habérselo propuesto, describió con precisión el significado histórico que tuvo su carrera política y, sobre todo, su labor como jefe de Estado.

Paniagua consideraba que habíamos dado un paso gigantesco al entender que la democracia es tolerancia y diálogo, pero que la consolidación de nuestro proyecto democrático común demanda compartir una visión de futuro que nos identifique a nosotros mismos bajo la imagen de una nación unida que minimice las diferencias que nos distancian. Esa visión de futuro compartida requiere una democracia eficaz e inclusiva, capaz de crear ciudadanía reales, y una democracia limpia por su adhesión a los valores, por su conducta e inspiración, por su disposición a servir, con generosidad y solidaridad, los intereses generales del Perú.

Esa democracia a la cual hizo referencia, el límpido ejercicio del poder político, a través de la plena sujeción a la Constitución y las leyes, es precisamente la gran lección que nos ha dejado Valentín Paniagua.

VALENTÍN PANIAGUA: EL BASTIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ

Enrique García

Al conmemorarse un año del lamentable fallecimiento del ex Presidente Valentín Paniagua Corazao, he recibido con enorme satisfacción la invitación a contribuir con algunas reflexiones sobre la personalidad, obra y legado de quien puede ser considerado como una de las figuras políticas de mayor trascendencia para la vida democrática e institucional del Perú en el siglo XX y los albores del XXI. En otras palabras, Valentín será recordado en la memoria colectiva de la sociedad peruana y latinoamericana como el bastión de la transición democrática de su país.

Deseo brindarle un tributo especial a su esposa doña Nilda, así como a sus cuatro hijos, Valentín, Susana, Francisco y Jimena, quienes han liderado la valiosa iniciativa de organizar este libro de homenaje que tiene como único fin reunir las más sinceras expresiones de afecto y reconocimiento de sus amigos, quienes fuimos precisamente testigos del fiel cumplimiento del triple mandato de la ética inca que demostró incólumemente durante su vida: laboriosidad, veracidad y honestidad.

Con Valentín nos unían desde hace muchos años atrás no solo nuestro constante interés por el futuro del Perú, la integración regional y el desarrollo de América Latina, sino también nuestras raíces bolivianas. Efectivamente, su padre don Valentín Paniagua Medina era originario de Sucre, como también lo es parte de mi familia, y luego se radicó en Cusco. El ex presidente vivió igualmente sus nacientes años en territorio boliviano y, posteriormente, en la Ciudad Imperial cursó sus estudios primarios y secundarios, así como derecho en la Universidad Nacional San Antonio Abad. Quizás este hecho —su cercanía y raíces bolivianas— haya pasado desapercibido, incluso desconocido, para una gran mayoría de sus amigos, dirigentes políticos peruanos y bolivianos, e historiadores. Pero se constituyó en un lazo de unión y complicidad que signó nuestro camino por las tierras andinas.

Y como parte del devenir histórico, nuestra amistad se fundaba en la firme convicción por los valores democráticos, la libertad y las instituciones. Considero que en esta trilogía nuestras coincidencias intelectuales confluían, con un gran sentimiento de convicción y responsabilidad. Siempre fuimos concientes de ello. Tal como tuvimos oportunidad de conversarlo en ocasiones en las que concordábamos en el valor fundamental que tiene la democracia para las sociedades latinoamericanas, cuyo espíritu pluralista y social debe ser preservado en todo momento, más aún cuando los paisajes totalitarios permanecían latentes en el escenario regional.

La garantía a las libertades individuales era también un motivo de preocupación. Recuerdo muy bien sus palabras, cuando con agudeza y serenidad pero con carácter enérgico señalaba: «La democracia se funda en la libertad». Era conciente de que el ser humano debería tener la capacidad de decidir su propio futuro e inventar su destino y que cada sociedad debería tener clara su identidad propia —un pasado, presente y futuro. Esta era y sigue siendo una condición indispensable para la construcción de la democracia y un elemento que debe estar enmarcado bajo garantías constitucionales y un Estado de derecho.

El círculo virtuoso de estos elementos se cierra en la importancia que le asignaba a la construcción de unas instituciones sólidas. Su diagnóstico era muy claro: cuando la convivencia en un país se deteriora, la principal señal es la debilidad de sus instituciones. Estas establecen los límites en la sociedad y hacen posible la actividad política. Es indispensable, por lo tanto, la separación de poderes y el imperio de la ley para establecer unas reglas de juego que sean estables, transparentes, conocidas por todos.

Luego de haber señalado estas grandes coincidencias que teníamos y que a lo largo de la vida nos unieron y me brindaron la inigualable oportunidad de conocer sus experiencias y puntos de vista, quiero destacar dos facetas que también lo identificaron: la pasión por la docencia y el derecho, y su actividad política inagotable.

LA PASIÓN POR LA DOCENCIA Y EL DERECHO

Su actividad docente fue prolífera y por ella sintió una inconmensurable pasión a lo largo de su vida, la misma que transmitió durante su gestión al frente del Ministerio de Educación en 1984, durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry.

Enseñó las cátedras de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo e Instituciones Políticas en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad de Lima, en la Universidad San Martín de Porres, en la Universidad

Femenina del Sagrado Corazón y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima. Asimismo, fue profesor honorario de la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco y académico honorario de la Academia Nacional de la Salud.

En la docencia encontró una importante fuente de enriquecimiento personal. El contacto permanente con sus alumnos fue siempre bienvenido y reconocido por Valentín, quien encontró en la juventud la inspiración y el consejo que buscaba en determinados momentos. La universidad le abrió las puertas para que tuviera un estrecho diálogo con diversas generaciones y conociera a profundidad la realidad del país. Ciertamente, y con motivo del homenaje organizado por el Centro Federado de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la PUCP, en setiembre de 2001, el ex presidente Paniagua —emocionado por todos los elogios recibidos durante ese día— reconoció cómo la universidad le había «permitido mantener contacto con diversas generaciones a lo largo del tiempo» y le había «permitido también conocer la realidad del Perú, sus cambios tan violentos y que se han advertido tan claramente en la vida y desenvolvimiento de la Universidad Católica».

Sus alumnos, quienes tuvieron la extraordinaria experiencia de recibir sus lecciones y cátedra, lo recuerdan como un hombre disciplinado, justo, respetuoso, abierto al diálogo y, sobre todo, conciliador y demócrata. Más aún, él les dejó la impronta de su constante preocupación por la articulación entre la educación y la realidad peruana, que exigía respuestas estructurales con una visión de largo alcance. Asimismo, les enseñó que la educación era uno de los pilares centrales para la construcción de una sociedad moderna, que requería la participación integral de todos los actores —alumnos, maestros y padres de familia. En otras palabras, le brindó un significado especial a la relación intrínseca que debe existir entre Derecho, Educación y Democracia.

La cátedra también fue su refugio, su morada, especialmente durante los momentos de repliegue y tensión política que se generaron, especialmente durante los gobiernos autoritarios en el Perú. Él siempre expresó su fidelidad y apego por la legalidad constitucional. Es así como de una manera anecdótica pero reveladora, la revista *Caretas* de noviembre de 2000 reflejó su posición de principios y su naturaleza de hombre de derecho frente al golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Al día siguiente de este suceso, a primera hora de la mañana, Valentín entró con paso enérgico al aula en la que dictaba Derecho Constitucional, y exclamó con cólera y gran civismo, ante la desprevenida audiencia: «¡Ya no tengo nada que enseñarles sobre derecho constitucional!»

Su pasión y apego al derecho eran incondicionales, así como su fe en la democracia y en la defensa de las libertades individuales. La injusticia lo enojaba, las mentiras lo indignaban. Su profundas convicciones lo llevaron a asumir

victoriosamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la defensa *ab honorem* de los tres magistrados del Tribunal Constitucional que fueron destituidos por negarse a avalar una interpretación de la Constitución de 1993 que permitía la re-reelección presidencial.

Valentín nos comentaba cómo desde joven aprendió en Cusco a resistir y rechazar la arbitrariedad. «Teníamos allá en el Cusco una vieja tradición de lucha frente a las autocracias y las dictaduras que no habían permitido el desarrollo de nuestro departamento. Algunos sentíamos casi como un compromiso familiar, heredado de las montoneras gloriosas de 1895, la responsabilidad de defender la libertad y la democracia en el Perú y es allí donde aprendí a defender la ley y la Constitución por encima de todo. Mi fe se vio robustecida con las enseñanzas y el ejemplo personal de este gran símbolo —que es una suerte de conciencia cívica de la nación— que es don Fernando Belaunde Terry, aquí presente, en su partido y en sus enseñanzas y en su ejemplo personal».

No solo sus palabras, sino también los hechos reafirman, una vez más, su indeclinable defensa por el derecho, la libertad contra la arbitrariedad, y la defensa de la constitucionalidad. Lo suyo, en definitiva, eran la docencia, las leyes y la política.

UNA ACTIVIDAD POLÍTICA INAGOTABLE

Coincidió con la apreciación de varios analistas de que el ex presidente no fue un político tradicional. Luchó con pasión en la arena política hasta el último momento de su vida, siempre con ahínco y honradez. Llegó a la historia del Perú y de América Latina de manera discreta, sin hacer mucho ruido, pero su imagen y obra han calado y brillarán perpetuamente.

Ya a sus 26 años de edad había sido dirigente estudiantil, con una elocuente oratoria, participando en la fundación del Frente Universitario Reformista Independiente, y había sido elegido diputado por el Cusco en la lista conjunta de Acción Popular-Democracia Cristiana. Ese mismo año, 1963, fue nombrado ministro de Justicia, el más joven en la historia del Perú.

A partir de este momento y con una clara tendencia socialdemócrata, su proyección fue colosal y su actividad inagotable. Con una personalidad en la que las ambiciones caudillistas o personales no tenían lugar y con una denotada visión de estadista, se destacó por la seriedad demostrada en los múltiples cargos a los que llegó tanto en el gobierno como en el Congreso. Su habilidad como parlamentario fue ampliamente recalcada, ocupando la presidencia de la Cámara de Diputados, de la Comisión Constitucional de la Cámara y, posteriormente, del Congreso de la República.

Era conocido por su talento y respetado por su autoridad moral, sin duda, pero todavía almacenaba la grandeza que lo distinguiría en el momento de la real prueba: liderar desde la Presidencia de la República el proceso de transición democrática.

El Perú y la región lo descubrieron a cabalidad en una de sus horas más difíciles, cuando la democracia y la arquitectura institucional estaban en riesgo. No dudó en asumir la responsabilidad de tomar el mando en esas circunstancias y anunciar el nacimiento de un tiempo nuevo. Formó un Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional multipartito y se rodeó de un gabinete ministerial de calidad excepcional, presidido por Javier Pérez de Cuéllar, ex canciller y Secretario General de las Naciones Unidas, que le permitió dedicar sus mejores esfuerzos a cumplir la tarea que se le había encomendado: reorganizar el Estado y restablecer el imperio de la ley, la vigencia de la libertad y la democracia.

Nadie tuvo dudas de que, al final de su mandato, de únicamente ocho meses, la tarea se había cumplido con éxito cuando entregó las insignias del poder al presidente electo, Alejandro Toledo, luego de unos comicios sin tacha alguna. Desde entonces, la transición que presidió se estudia en América Latina como un ejemplo de honestidad y eficiencia.

Este fue un proceso en el que la cooperación de la comunidad internacional, en especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) al propiciar la Mesa de Diálogo, así como la participación de la ciudadanía peruana y su enorme madurez cívica y deseo por reestablecer el orden perdido, permitieron retomar el sendero de la democracia, de la ética de la verdad y la justicia. Valentín solía calificar este momento como «auroral», porque había cambiado el sentido histórico del Perú y modificado su destino.

Igualmente, este fue un proceso en el que el ex Presidente brindó su sabiduría para recuperar la imagen global de la Nación y reinsertarla en la comunidad jurídica internacional. Se constituyó en la voz de latinoamérica, en un momento en que la región más lo necesitaba, y logró la regularización de las relaciones externas de la nación Inca, el cumplimiento de las resoluciones de la CIDH, la suscripción de convenios y tratados que reafirmaron el claro compromiso del Estado en la defensa de los derechos humanos y, particularmente, el impulso a la Carta Democrática Interamericana como mecanismo de protección en el hemisferio.

Y luego retornó a su vida, con la modestia de los hombres grandes. Ante el requerimiento de sus compañeros de partido, volvió a disputar unas elecciones presidenciales. Aceptó con grandeza y sentido democrático el resultado de las urnas, sin una sola queja.

La forma en la que el Perú despidió su catafalco, volcado a las calles, con recogimiento y pesar sincero, demostró que estaba en lo cierto al confiar en el juicio del pueblo. Había cumplido con honra la tarea que se le encomendó y en ese punto debía concluir su paso por la política. De allí en adelante, su lugar era otro. En el sitio que se reserva a los próceres.

Valentín Paniagua albergó, en toda su dimensión, la grandeza de los hombres de Estado y nos enseñó, en palabras del escritor y filósofo español José Ortega y Gasset, que «solo cabe progresar cuando se piensa en grande, solo es posible avanzar cuando se mira lejos».

Caracas, mayo de 2008

VALENTÍN PANIAGUA DESDE EL PARLAMENTO

Víctor Andrés García Belaunde

Recuerdo que conocí a Valentín Paniagua a mi regreso de España, donde había realizado mis estudios universitarios, y al cabo de tantos años, superada la etapa negra de la revolución velasquista, me reintegraba al país. Valentín y yo éramos de generaciones diferentes, pero hubo entre ambos una fácil y cordial comunicación.

En su vida encuentro varias facetas, todas ellas relevantes: la de dirigente estudiantil, como presidente de la Federación Universitaria del Cusco y del V Congreso Nacional Extraordinario de la Federación de Estudiantes del Perú, cargos que ejerció cuando era un joven de veinticuatro años. La de político, que lo convirtió primero en parlamentario (1963-1968) y dos años más tarde en ministro de Justicia y al correr del tiempo, cuando retornó la democracia en 1984, en titular de la cartera de Educación. La de abogado, profesión que ejerció con una gran solvencia profesional y ética. Y la de docente en las universidades Católica, Lima, San Marcos y Femenina de Lima.

Siempre estuvo atento a los reclamos de su pueblo, el Cusco, al que sirvió en el parlamento en todo lo que pudo y estuvo a su alcance. Sería imposible en un espacio como el que se me ha asignado hacer un relato pormenorizado de su obra, de su trabajo en el aspecto que señalamos. Pero voy a permitirme recordar que apoyó en la construcción de la carretera Cusco-Cotabambas-Grao (1963-1968); que solicitó y logró la ampliación de los servicios hoteleros y la pavimentación de la ruta turística Cusco-Ollantaytambo, vía Pisac-Calca; que levantó su voz de alerta sobre el mal estado en que se encontraba el Colegio Nacional mixto «General Ollanta», de la ciudad de Urubamba, y consiguió las respectivas partidas presupuestales para repararlo.

Una parlamentaria de grata memoria —Matilde Pérez Palacio, abogada y periodista, fundadora de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica— solicitó en la sesión ordinaria del 16 de setiembre de 1963 la actualización del

proyecto de ley que declaraba área arqueológica histórica a la ciudad del Cusco. Paniagua, representante precisamente de ese departamento, solicitó hacer uso de la palabra en apoyo de su colega, y dijo que la proposición satisfacía una necesidad muy sentida en el país; porque «cuántas veces se ha hablado de la historia patria y que ha tenido que asociarse la gloria del Perú con la ciudad del Cusco».

Como consecuencia de la fiebre aftosa, que según afirmó estaba diezmando la riqueza pecuaria de su departamento y afectaba sobre todo a los pequeños agricultores, requirió que el ministerio de Agricultura interviniera «a fin de que tome las medidas conducentes a proporcionar maquinarias de labranza, a efecto de colaborar en las labores de sembrío de los modestos agricultores, que han sido afectados por el azote de la fiebre aftosa».

En otras oportunidades formuló pedidos y logró que se construyeran centros de salud en Urubamba, Calca, Paruro, Paucartambo y Urcos, así como centros artesanales en Santo Tomás, Ocongate, Pomacanchi y otros pueblos. De igual manera expuso que fuera ampliada la sede de distribución del servicio de agua potable de la ciudad de Urubamba, y que en el pliego presupuestal del ministerio de Justicia y Culto fuera incluida una partida que permitiese establecer un Juzgado de Trabajo en el Cusco. Difícilmente los pedidos y gestiones de don Valentín quedan sin atenderse.

Consciente de la confianza que habían depositado en él sus electores, siempre trató de allanar el camino en la solución de sus reclamos, estudiando sus pedidos, perfeccionando sus planteamientos o estableciendo sus buenos oficios para que se lograra el trato o comunicación con las autoridades correspondientes. No era, no podía ser por su calidad espiritual y firmeza de carácter, como aquellos que poseionados de una curul nunca tienen ya oídos para escuchar a sus provincianos. Realizó esfuerzos, por ejemplo, para que una institución representativa de la Ciudad Imperial, conservadora y difusora de la danza y música indígenas, como el *Centro Cusco de Arte Nativo del Cusco*, pudiera recibir una mejor subvención del Estado y además fuera dotada del dinero necesario encaminado a la construcción de un local propio.

Con su compañero de bancada y también gran parlamentario Rodolfo Zammalloa Loayza emprendieron la tarea de conseguir un subsidio destinado a la *Liga del Niño Desamparado del Cusco*, teniendo en cuenta el abandono material y moral de un gran sector de la población que necesitaba una mano bienhechora, alguien que le brindase auxilio. Y con otro diputado, Edgardo Ochoa Luna, prestigioso médico cusqueño, formularon un pedido al ministerio de Obras Públicas (hoy Ministerio de Transportes y Comunicaciones) con el propósito de que recomendase la reapertura en el Cusco del Departamento Industrial, «como base para un adecuado aprovechamiento de los recursos existentes en la zona».

Se consideraba también que era necesario estudiar la posibilidad de fundar en la ciudad o en el departamento una fábrica de frutas en conserva y deshidratados y otra de almidón de papa y una planta homogeneizadora de leche, como una forma de promover la apertura de fuentes de trabajo, tan escasas y difíciles de crear en esa época.

Esta fue una parte de su labor en la Cámara de Diputados. Quienes están poco vinculados con el quehacer parlamentario desconocen que quien ejerce una representación no solo se ocupa de lo que ocurre en su departamento, sino que debe proyectar su visión y sus esfuerzos a asuntos de carácter nacional.

UNA INTERPELACIÓN

La legislatura de 1964 tuvo como presidente al odríista Víctor Freundt Rosell. En la sesión del 29 de setiembre la Coalición APRA-UNO (Unión Nacional Odríista) decidió que el ministro de Educación, Francisco Miró Quesada, fuera interpelado. El diputado aprista Humberto Carranza Piedra fue designado para que presentara el respectivo pliego interpelatorio, en el que entre otras preguntas figuraba la siguiente: «Diga el señor ministro cómo es cierto que en diversas dependencias del ministerio de Educación han sido favorecidas con nombramientos personas de probada filiación totalitaria comunista, colocándolas en situación de orientar y controlar la educación en el país de acuerdo a sus tendencias».

La interpelación se realizó el primero de octubre. En esa sesión el diputado Jaime Serruto Flórez dijo que «el fin esencial para la moción de censura al ministro Miró Quesada es la circunstancia especialísima de que el Partido Aprista no quería que un Miró Quesada refrendara la Ley del Estatuto del Escalafón Magisterial». Agregó: «Y yo siento cierta emoción cuando recuerdo las palabras del señor Villanueva del Campo, en una oportunidad en que se hacía referencia a las discrepancias del odríismo y el Partido Aprista. Se habló de perdonar y que había habido un perdón mutuo».

Como es natural, el aludido Villanueva del Campo pidió una interrupción y se expresó así:

Parece que nuestro ejemplo de perdón fue seguido por la Alianza [Acción Popular-Democracia Cristiana], porque recordamos que en la campaña de 1962 el candidato demócrata cristiano Cornejo Chávez tachó de relaciones ilícitas a Acción Popular y protestó porque se invadió una noche su casa, se la pintó y llamó al actual Presidente de la República «chofer interprovincial». Aparte de estas tres razones hubo una campaña de prensa sumamente fuerte que parece fue olvidada, perdonada en bien seguramente del país y siguiendo el ejemplo de

la Célula Parlamentaria Aprista, como han seguido ustedes muchos ejemplos del aprismo peruano.

Paniagua, con el propósito de aclarar aquello de *chofer interprovincial* —palabras que habían sido expuestas fuera de su contexto original—, interrumpió para que se le permitiera dirigirse al auditorio e hizo uso de la palabra:

El señor Paniagua.- En relación con la última afirmación que acaba de hacer el señor Villanueva del Campo y que viene siendo reiterada con alguna frecuencia en esta Cámara, es conveniente que se haga pleno esclarecimiento de la verdad histórica y que no se cite el pensamiento ajeno en forma incompleta para los efectos de obtener ventaja en la argumentación.

El doctor Cornejo Chávez, en un recordado discurso pronunciado en la Plaza San Martín y luego publicado en un folleto que se llama *Qué se propone la Democracia Cristiana*, dijo, efectivamente, que para conocer al Perú había dos métodos o dos caminos: uno, leyéndolo en los libros, en los textos de historia y geografía; y otro, recorriéndolo. Agregó que conocerlo solo a través de los libros de historia o de geografía era simplemente para ser un buen profesor de geografía o de historia. Y recorriéndolo, simplemente, podía servir para ser un buen agente vendedor o chofer de ómnibus interprovincial. Y luego, dijo que para conocerlo verdaderamente, era preciso conocerlo en los libros, en la historia y físicamente en el contacto diario con el pueblo peruano.

Cuando al día siguiente de este discurso mencionó el diario *La Prensa* que esta era una clara alusión al candidato presidencial Fernando Belaunde, el doctor Cornejo, con la hidalguía que le es característica, hizo también pública aclaración que no se había referido con el término de chofer de ómnibus interprovincial al arquitecto Fernando Belaunde. Y al contrario, dijo y sostuvo, que el arquitecto Fernando Belaunde tenía precisamente las condiciones señaladas a través de esas características que él mostraba como precisas para que se conociera bien el país, porque dijo que era un maestro universitario caracterizado y que era hombre que había ido hasta los últimos rincones del Perú a buscar al pueblo peruano [*aplausos*].

La discusión siguió, no ya con intervención del diputado Paniagua, sino entre otros parlamentarios apristas y Serruto, quien señaló:

Señor presidente: Puedo considerar en cierto modo ciertas —valga la redundancia— las palabras del diputado Villanueva del Campo, pero hay una diferencia enorme. Mientras entre Acción Popular y la Democracia Cristiana no ha habido perseguidos ni perseguidores, que es la diferencia sustancial, solo han podido verse palabras en el calor de la campaña electoral. He allí la

diferencia. Ustedes han perdonado por la unión, por el engrandecimiento del país y por forjar una patria nueva. Hubiera querido que ese mismo perdón, esa misma benevolencia se hubiese hecho extensiva al ministro Miró Quesada. Yo escuché también al señor Villanueva del Campo, en una oportunidad, decir que *El Comercio* era el que no perdonaba. Pero hubiera sido una demostración elocuente de esa benevolencia para el perdón, que en la tarde de ayer no hubiera pasado por perdonavidas.

PRINCIPIOS E IDEOLOGÍA

El 3 de setiembre de 1964 se analizaba cada uno de los capítulos del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas. Paniagua había notado que en las discusiones algunos diputados vertían palabras al parecer sin sopesar bien su contenido. Por tal razón pidió la palabra para hacer esta reflexión: «...es indispensable que en el trato parlamentario se guarde las consideraciones debidas entre los señores representantes, porque a nadie le gusta que lo llamen demagogo cuando defiende cierta posición política».

En otra fase de su intervención señaló lo siguiente:

A lo que sí, señor presidente, me he de referir y me estoy refiriendo es justamente a un término que el doctor Echevarría [Andrés Echevarría Maúrtua], con desconsideración ha aplicado a la Alianza. El menor derecho que debe reconocérsenos es el de rectificar términos que estimamos ofensivos; nos ha llamado astutos. Efectivamente, señor presidente, en esta cámara a veces hay posiciones que revelan mucha astucia. Hay gente muy ladina. Naturalmente aquí cabe aquel dicho que dice *más vale el diablo por viejo que por diablo*, porque evidentemente hay posiciones que denotan astucia.

Continuó expresando: «Consideramos ofensivas las expresiones del doctor Echevarría Maúrtua cuando considera que *astutamente* la Alianza votó favorablemente por la dispensa del trámite de comisión del proyecto del señor Aldana».

Echevarría lo interrumpió para decirle que no era una ofensa sino un homenaje. A lo que le respondió: «Es probable que lo sea, señor Echevarría, para épocas en que la astucia era la mejor arma política. Hoy día estamos en un juego político en el que son los principios, y en que debe ser la ideología la que prime y la que decida los destinos y las soluciones políticas de nuestro país».

TRABAJO PARLAMENTARIO

En su tarea en el parlamento siempre estuvo presente el Cusco, como lo demostró en cada una de las legislaturas. Solicitó por ejemplo que se oficiase a la Corporación de Turismo del Perú, para que «se disponga lo conveniente a fin de subvenir el saldo restante que permita a los artistas cusqueños que iban a viajar a la ciudad de México con el fin de realizar una exposición de arte popular». Ya se había conseguido el apoyo parcial de la Compañía de Aviación APSA (Aerolíneas Peruanas), en el sentido de transportar los objetos que debían ser expuestos en dicho certamen con una reducción del 50% del precio comercial.

Como la ciudad de Calca no contaba «con un adecuado servicio de agua potable, debido a que no se habían concluido aún las obras de instalación de las redes de distribución», solicitó que se enviase un oficio al Fondo Nacional de Desarrollo Económico para que se consignara en el presupuesto de 1965 la suma necesaria.

Hizo gestiones exitosas también para que se procediera a la remodelación de la carretera Cusco-Sicuani; y, ante la Junta Nacional Permanente de Telecomunicaciones, con el fin de solicitar información sobre las alzas producidas en los últimos cinco años y las razones por las cuales todavía no estaba establecido el servicio de microondas de larga distancia del Cusco y los planes de ampliación urbana e interurbana en el departamento.

Hay un aspecto que Paniagua quiso resaltar por su significado en la comunidad cusqueña. Dijo que la señora Aura Cosío de Cavassa, presidenta de la *Liga Femenina de Defensa del Niño Desamparado* del Cusco, cumplía «importante y esforzada labor en favor de la niñez desvalida». Dejó constancia de que ella «en su afán humanitario ha comprometido no solo las energías de su persona, sino que incluso ha venido contribuyendo con su modesto peculio, a fin de sostener la obra humanitaria que un grupo muy distinguido de damas, con su colaboración ha puesto en marcha en la Ciudad Imperial».

Recordó que ese gesto, «que evidencia constancia, esfuerzo decidido y profunda sensibilidad humana, ha recibido muy justo homenaje del Consejo Nacional de Mujeres del Perú [...] premiándola con una medalla de honor».

Pidió, teniendo en cuenta las cualidades de la citada dama, que se le hiciese llegar por intermedio de la Cámara «la calurosa felicitación del grupo parlamentario Demócrata Cristiano, como testimonio de reconocimiento por la meritoria labor que durante largos años ha venido cumpliendo tan esforzada ciudadana como mujer de exquisita sensibilidad».

No es mi propósito detallar paso a paso, año tras año, la labor que desarrolló nuestro amigo entrañable y colega, y por tales razones voy a señalar solo algunos

aspectos de su paso por el Congreso en otros períodos. Su palabra tribunicia fue escuchada también en el Parlamento de 1980-1985 como representante de Acción Popular, partido al que perteneció después de haberse apartado de la Democracia Cristiana cuando Héctor Cornejo Chávez, por encargo de la Junta Revolucionaria que presidió el general Juan Velasco Alvarado, asumió la dirección del diario El Comercio confiscado.

Al iniciarse la primera legislatura del periodo 80-85 era presidente de la Cámara de Diputados Francisco Belaunde Terry. A Paniagua le tocaría ocupar tan alta investidura el 27 de julio de 1982 y cuando cumplió su período legislativo, de acuerdo al reglamento del Congreso, asumió la presidencia de la Comisión de Constitución, que desempeñó con la brillantez de quien como él era un abogado de reconocido prestigio. Su prestancia intelectual y su limpio trabajo parlamentario lo condujeron igualmente en el año 2000 a ocupar una curul en representación de nuestro partido, Acción Popular.

El gobierno de Alberto Fujimori se había ido desmoronando como esos castillos de arena que levantan los niños en la playa y dejan después, a manera de algo inservible, para continuar con otros juegos propios de su edad. El 3 de noviembre del citado año se había confirmado mediante las autoridades suizas que el asesor de la presidencia de la República y conductor del Servicio de Inteligencia Nacional tenía nada menos que tres cuentas por cuarenta y ocho millones de dólares. Recordamos que la prensa nacional destacó tan deplorable hecho y, como es natural, muchos periodistas acudieron donde el primer mandatario para entrevistarlo.

Es bueno tener presente que Fujimori había acuñado en su primera campaña electoral el lema nunca cumplido de «Honradez, Tecnología y Trabajo». Quienes creyeron que Fujimori asumiría la responsabilidad de haber nombrado como asesor a semejante sátrapa se equivocaron de manera estrepitosa; porque el famoso «Chino» respondió que «no tenía idea de los actos en que había incurrido su asesor».

Ese mismo día la Fiscal de la Nación, Blanca Nélida Colán, abrumada por el escándalo o como ella dijo «debido a los últimos acontecimientos de la vida nacional», presentó su renuncia ante la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público. Al paso de las semanas quedaría demostrado que dicha funcionaria no había actuado con la limpidez que la nación le exigía.

El día 7 se fue el por entonces *famoso* «papelito manda», José Portillo, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); persona de un cinismo comparable solo con el de sus jefes y que precisamente por su torcida gestión en dicho organismo del Estado, sufriría un merecido encarcelamiento. Cuando se apartó de la ONPE, el ministro de Justicia de su propio gobierno consideró

saludable su renuncia. El lunes 13 de noviembre del 2000 congresistas de la oposición y los independientes, con un total de 64 votos censuraron a la doctora Martha Hildebrandt, presidenta del Congreso.

Los oficialistas solo alcanzaron 51 votos. Ese mismo día se hizo público un video donde se veía a Vladimiro Montesinos brindando con los altos mandos militares por su contribución al triunfo electoral de Fujimori. Era pertinente pensar entonces que todos los estamentos del Estado estaban manejados por una mafia que era necesario apartar y, con el tiempo, someter a los procesos judiciales requeridos.

PANIAGUA PRESIDENTE

El jueves 16 —de ese mes de noviembre, de extraordinarios acontecimientos políticos— se reunió el pleno del Congreso con el propósito de elegir a la persona que debía reemplazar en la presidencia del Congreso a Martha Hildebrandt. Nadie dudó que el elegido debía ser Valentín Paniagua; el otro candidato que quiso serlo fue Carlos Ferrero, pero no hizo eco su posible nominación. Al asumir el cargo, después de agradecer al pleno por la confianza que se depositaba en él para el desempeño de la presidencia del Parlamento, puso en debate el proyecto de resolución legislativa para restituir a los magistrados del Tribunal Constitucional Delia Revoredo, Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca, separados de sus cargos en 1997, por haber declarado que la ley de «interpretación auténtica» era inaplicable. Pero, al fin y al cabo, la justicia tarda pero llega y esto se cumplió al pie de la letra en la fecha que acabamos de citar; porque los magistrados fueron restituidos por 57 votos a favor. Es necesario decir que hubo 5 en contra y 6 abstenciones.

El día 20 todos los diarios informaron que el ingeniero agrónomo, el perito en matemáticas, el hombre de la yuca, conductor en algún tiempo de un programa de televisión de escasa audiencia y último samurai (así lo llamaba la prensa japonesa) y así se hizo llamar para evadir la extradición en Chile, además de presentarse como candidato al Senado japonés. Se suponía que era responsable y valiente, había renunciado a la presidencia de la República mediante un fax desde su cómodo hospedaje en Tokio. Ricardo Márquez, segundo vicepresidente, se vio obligado a dejar el gobierno de manera irrevocable, como lo había hecho antes el primer vicepresidente Francisco Tudela.

La ciudadanía estaba estupefacta, atónita, no podía comprender tanta falta de responsabilidad y tanta cobardía. A sus seguidores, que los había en el parlamento y en la calle, poco les faltaba para enmudecer. Solo balbuceaban, solo pronunciaban palabras casi incoherentes y no encontraban la forma, ni alguna

manera de justificar la actitud de quien hasta ese entonces había sido para ellos el ser perfecto, el hombre intachable, el presidente que era su guía. Los 29 congresistas de Perú 2000, cuando en la noche del 22 fue declarada la vacancia de la presidencia de la República «por incapacidad moral permanente», se habían retirado oportunamente. Hubo 62 votos a favor y 8 en contra. La era fujimorista había terminado. Asumió el mando de la nación, en su calidad de presidente del Congreso, el doctor Valentín Paniagua Corazao.

El 28 de julio del 2001, al cabo de ocho meses de impecable gobierno, con 82% del respaldo, entregó el mando de la nación al candidato triunfante del proceso electoral, Alejandro Toledo Manrique. Un periódico —*El Comercio*— recordó que Paniagua había dejado el poder «con una serena sonrisa». Y se hizo esta pregunta: «¿Acaso alguien podía dudar de que esta no fuera franca? Respeto, eso era lo que se respiraba dentro del Congreso de la República cuando aún no habían dado las once de la mañana y Valentín Paniagua llegaba para ceder la posta en esta jornada democrática».

El mismo diario le solicitaba a sus lectores que recordasen cómo era el país ocho meses atrás y se respondía: «Unos dicen que a Paniagua lo puso el destino para compensarnos de los muchos gobernantes anteriores [...]. Por ello el gran legado de este gobierno ha sido dejarnos esa estela de democracia, de lealtad a los valores, de respeto a los derechos, de cumplimiento de deberes».

La vida democrática del país, desde el breve pero fructífero gobierno de Paniagua, siguió su propio camino con instituciones fortalecidas y el aliento de irrestricta libertad que le había insuflado al país en todo orden de cosas el gobierno saliente. Valentín Paniagua se reintegró a sus actividades particulares y al cabo de cinco años, el lunes 16 de octubre del 2006, falleció en una clínica local. Todos los diarios se ocuparon de tan lamentable suceso.

El diario *La República* expuso en su editorial:

Podemos ver en él al demócrata honesto, que entendió siempre la política como una prolongación de la docencia, que inició muy joven en las filas de la Democracia Cristiana. Paniagua formó parte de la oposición al fujimorato, al que definió muy exactamente como autocracia. Y en el momento del derrumbe del régimen, resultado de la reelección fraudulenta de Alberto Fujimori Fujimori y de la monstruosa corrupción compartida con su socio y asesor, surgió como hombre providencial para conducir al país de retorno a la democracia. Fue en esos ocho meses que pudimos conocer a este hombre tolerante y austero, que supo rodearse de los mejores, dio inicio a la transición democrática, reconstruyó las instituciones en ruinas que dejó la dictadura y presidió elecciones impecables.

En reiteradas ocasiones Paniagua fue escogido como el político más respetado, aunque el voto le fuera esquivo hace poco. Ahora que nos ha dejado, es justo rendir homenaje a su liderazgo dialogante, que supo encarnar lo mejor de los valores éticos republicanos y hacer de la política un servicio. A sus familiares, amigos y correligionarios nuestras condolencias, en un duelo que llevamos todos.

Y el diario *Expreso* dijo estas palabras:

En el campo de las ideas y de los matices políticos siempre se puede discrepar —como lo hemos hecho a veces con él—, pero alrededor de las perspectivas diferentes —desde las cuales se ven los problemas nacionales— nunca puede olvidarse el reconocimiento que merecen los buenos ciudadanos. Y en ese sentido, las hondas cualidades personales de don Valentín Paniagua lo ratifican como un demócrata convencido y batallador.

Le tocó a Paniagua asumir la presidencia en un momento de conmoción histórica luego del desmoronamiento moral y fáctico del régimen de Alberto Fujimori, quien usó de pretexto la lucha final contra el terrorismo, los estertores de la partidocracia, y el estribillo de la reconstrucción nacional —ante la no renovación en los partidos políticos desde los años setenta— para disfrazar a su gobierno de democrático y saquear el erario nacional junto a malos elementos de la cúpula militar de entonces.

Afortunadamente, con el concurso de los peruanos de buena voluntad, Paniagua logró convocar y refrendar el delicado proceso electoral del 2001.

Este es mi homenaje al amigo entrañable y correligionario, a quien en Acción Popular el presidente Belaunde le confiara importantes cargos que siempre desempeñó con la debida solvencia moral y profesional. Debo expresar reiteradamente que en múltiples ocasiones, a través de los años, tuve la oportunidad de mantener un diálogo continuo con él y establecer de esa manera una amistad inquebrantable.

Me encontraba fuera del país (en la China) y acongojado por la noticia envié unas líneas, brotadas del corazón, que acogió el diario *La República* (20/10/06), que ahora transcribo en parte como una renovada muestra de mi congoja.

La noticia del deceso de Valentín Paniagua la he recibido fuera del país. Goethe decía que la muerte es siempre inoportuna aunque nunca tanto como ahora. Sabíamos que desde su ingreso a la clínica su estado de salud era delicado. Después de algunos días creí que había esperanza, pero la fatalidad de la noticia me conmociona y estremece.

Ha partido el compañero de ideales comunes y tal vez la figura que mejor representaba un ejemplo a seguir por su corrección, modestia, desprendimiento, saber sin poses de soberbia, y por estar siempre dispuesto a escuchar y a servir. Siento un enorme dolor por su partida y solo puedo enviar algunas líneas utilizando la tecnología de internet para recordar algunos hechos que de algún modo me reconfortan. Con Valentín tenía una larga amistad que empezó a forjarse en el partido y se fue consolidando en la vida diaria. Era un hombre de consulta, de intercambio de ideas, dotado de principios sólidos, que le ganaron respeto y confianza.

Paniagua nace en Cusco, la capital histórica del Perú. De ahí viene su profundo compromiso con la historia, cultura y tradiciones, generando vínculos con el mundo intelectual y nutriéndose de la savia de la política. Hablaba el quechua, y esto le permitió entender mejor el mundo andino, sin intermediario. Fue una suerte de Garcilaso del siglo XX y probablemente haya sido el último gran líder político que podía comunicarse con casi todos los peruanos en su lengua materna.

En 1980, la aurora democrática trae nuevos inventos y el pueblo le devuelve el escaño que el golpismo le había arrebatado en 1968 eligiéndolo diputado por Lima, llegando a presidir su cámara (82-83). En 1984 se desempeña como ministro de Educación. En su gestión se dignificó al maestro y se mejoraron las condiciones de las escuelas.

En 1998 fue elegido secretario general de AP y el año 2000, ante la imposibilidad de forjar una candidatura única que se enfrente a la re-reelección de Fujimori, AP decide presentarse al proceso electoral con candidatos propios. Encontrándome en el extranjero recibí una llamada de Valentín para comunicarme que el comité político decidió que integre y presida la plancha presidencial, constituida en la primera vicepresidencia por él mismo y la segunda por Pedro Morales. La noticia me sorprendió, pues creía que el más indicado para ser candidato a la presidencia de la República era él y no yo. Paniagua fue muy convincente en sus argumentos y acepté el reto y honor constituyéndome en Lima en las siguientes horas para inscribir nuestra fórmula presidencial.

Durante los 30 días siguientes hubo que elaborar las listas al Parlamento. Mi posición fue que él tenía que presidirla, pero Paniagua no deseaba participar. Insistí mucho en la conveniencia de que fuera designado y tuve largas conversaciones con él porque intuía que tendría un gran papel que desempeñar en el futuro Congreso. Logré convencerlo, y Paniagua fue cabeza de lista y salió elegido. Aquí se dio lo que Basadre llamaría el «azar en la historia». Dentro del Parlamento se distinguió rápidamente por su fácil palabra, ponderación para

juzgar hechos, serenidad y capacidad intelectual, además de su aguda inteligencia y su destreza en la oratoria.

La grotesca re-reelección de Fujimori generó protestas en las calles, el retiro de los observadores internacionales. La aparición del video donde se ve al congresista Kouri recibiendo dinero de Montesinos para cambiarse al gobierno profundiza la crisis política que lleva a la presidencia del Congreso a Paniagua, que reunía junto a sus cualidades personales el hecho de pertenecer a un partido de larga y probada trayectoria. Esta designación fue el detonante para la renuncia de Fujimori y luego el mismo Congreso, iluminado esta vez, le expresa en todas sus bancadas el respaldo para la asunción de la Presidencia. Solo un hombre moralmente intachable podía encargarse de la conducción del país, rescatar los valores republicanos perdidos y reiniciar la lucha frontal contra la corrupción, así como llevar a cabo un proceso electoral inobjetable. Paniagua fue la persona adecuada en un momento histórico único, devolviéndole tranquilidad y esperanza al país gracias a su serenidad, madurez y firmeza. Sin su presencia la transición no hubiera tenido brillo.

Semanas antes de caer enfermo, Paniagua anunció su retiro de la política. Era una actitud similar a la de Cincinato, que luego de desempeñarse como salvador de la república romana se retiró a su finca campestre. En el mismo sentido Valentín, luego de una larga vida ejemplar y tras habernos dejado la lección de una transición democrática inédita en nuestro continente, pretendía dedicarse a gozar de su familia, sus amistades, de su vida académica, etcétera; pero su inoportuna partida lo privó de tal privilegio. Esta es una síntesis del periplo vital y de la trayectoria de un personaje que ha entrado en la historia con sencillez y humildad, pero con auténtica nobleza e inigualable grandeza de espíritu.

EL ARTE DE GOBERNAR UN PAÍS DIFÍCIL: VALENTÍN PANIAGUA, UN PRESIDENTE QUE NO PUDO ELEGIR EL PERÚ

Efraín Gonzales de Olarte

El Perú es el país del absurdo y la paradoja. Es un absurdo que hayamos tenido a la dupla Fujimori-Montesinos gobernándonos casi por diez años y una paradoja que no hayamos podido elegir a alguien como Valentín Paniagua Corazao, en las antípodas morales y políticas de aquellos que hoy están en el banquillo de acusados. Valentín Paniagua llegó a ser presidente casi por azar, cuando en un momento de profunda crisis política y moral apareció su figura salvadora. Los votos no lo llevaron a la presidencia, sino el capricho de la historia en un país donde los electores no eligen al mejor sino al menos malo o menos peligroso.

La gobernabilidad, la democracia y el desarrollo fueron los temas que constituyeron el eje de las preocupaciones de Valentín Paniagua. Su permanente estudio de los temas constitucionales fue su forma profesional de acercarse a estos temas y su continuación fue la política. Fue un abogado en primera instancia, un político en segunda y un hombre de Estado en tercera. Pero lo más importante fue su amor por este país, sus gentes y sus problemas.

Para los jóvenes cusqueños de los años sesenta del siglo pasado, Valentín era un ejemplo a seguir, aunque difícil de alcanzar, pues muy joven había logrado lo que a varios les tomaba décadas: ser diputado y ministro de Estado antes de los treinta años. Era un auténtico fuera de serie. En aquellos años, algunos simpatizamos y militamos en la juventud demócrata cristiana, donde era él era uno de los líderes y tuvimos ocasión de alternar con él en un plano distinto al amical. El que me convenció de entrar en la Democracia Cristiana fue un común amigo, Jesús Cavassa, muerto en el accidente de Lansa de 1970, a quien Valentín apreciaba mucho. Pero la primera vez que conversé con él fue en la ocasión del matrimonio de su hermano Edmundo. Me impresionó por su sencillez, seguridad e inteligencia. De él había escuchado hablar a muchos cusqueños, amigos, parientes, había seguido las noticias de su carrera política, pero no había tenido la ocasión de hablar con él. Aquella ocasión confirmó mis expectativas e hizo

que me interesara aún más en la acción política, es cuando conocí a Carlos Blancas y Jaime Montoya, dos jóvenes líderes de la JDC que vinieron al Cusco y conversaron con los pocos simpatizantes en el local del comité que quedaba en un segundo piso de la Plaza de Armas, al costado del bar-restaurante Buenos Aires. Allí se refirieron a Valentín como una referencia y como líder nacional.

La siguiente vez que vi a Valentín fue muchos años después, pues yo viajé a Europa a hacer estudios de posgrado y volví al Cusco el año 1974, en plena revolución y dictadura velasquista. Enseñé Economía por casi cuatro años en la Universidad Nacional del Cusco y comencé a investigar sobre la economía de los campesinos de la región y sobre temas de desarrollo. En agosto de 1978 partí del Cusco, invitado como profesor visitante de la Pontificia Universidad Católica del Perú en Lima, donde me establecí definitivamente y durante todos estos años trabajé en la Católica y en el Instituto de Estudios Peruanos. En la primera enseñaba en el segundo investigaba. Es en los años ochenta, no me acuerdo en qué fecha exacta, que me volví a ver con Valentín. Él se había incorporado a Acción Popular y al retorno de la democracia en 1980 formó nuevamente parte del gobierno del arquitecto Fernando Belaunde, esta vez no como ministro de Justicia sino como ministro de Educación.

Fue durante el primer gobierno de Alan García que nos volvimos a frecuentar ya de manera periódica. Lo invité al Instituto de Estudios Peruanos varias veces para intercambiar análisis y participar en seminarios académico-políticos, a la sazón era director del IEP. En aquella época organizamos muchos seminarios y conversatorios a los cuales invitamos a dirigentes de todas las tendencias políticas, recuerdo que vinieron al IEP Valentín, Javier Arias-Stella, Gastón Acurio padre, Manuel Moreyra, Alberto Bustamante, Eduardo Orrego, Alfonso Grados Bertorini, Jorge Trelles (entonces de Acción Popular), Carlos Roca, Edmundo Murrugarra, Manuel Piqueras, Alfonso López Chau, entre otros.

El IEP se había convertido en un sitio de encuentro neutral entre distintas tendencias políticas, que deseaban consolidar la democracia recuperada y que habían perdido la costumbre de disentir sin romper o crear un nuevo partido, como fue la costumbre de la izquierda de aquella época. La mezcla de investigadores profesionales, algunos intelectuales de antiguo y nuevo cuño y políticos antiguos, nuevos, jóvenes y maduros, hizo de los seminarios del IEP un referente latinoamericano de búsqueda de los caminos para encontrar soluciones democráticas a problemas estructurales no resueltos: la desigualdad, la pobreza, el atraso de la sierra, la persistencia de los campesinos, el excesivo «ideologismo»¹,

¹ Constatamos entonces, que el Perú era un país productor de ideólogos: José Domingo González Prada, José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre, Abimael Guzmán, Hernando de Soto.

la informalidad, la crisis del estado, etcétera. El año 1985, el IEP organizó una reunión inolvidable con la presencia de casi un centenar de académicos, «intelectuales» e investigadores, que se reunieron con el presidente más joven que ha tenido el Perú: Alan García Pérez. En aquella ocasión, el novel presidente dejó impresionado a varios de los asistentes, por su rapidez al responder las preguntas o comentarios, por su versación sobre una serie de temas y por sus dotes literarias. En el IEP no tuvimos la ocasión de hacer lo mismo con los siguientes presidentes.

La idea de estas reuniones era aproximar los diagnósticos, análisis y propuestas de investigadores en economía, sociología, antropología, ciencia política, educación, a los políticos o los denominados «hacedores de políticas» (*policy makers*) para pudieran aprovechar las conclusiones en la formulación de sus propias propuestas de gobierno. Teníamos, en el IEP y en otros centros de investigación, la secreta esperanza de que nuestros trabajos también sirvieran para cambiar, gobernar y desarrollar nuestro país, pues no se puede cambiar lo que no se conoce o lo que se conoce superficialmente. Varias de las entidades que financiaban investigaciones estaban convencidas de que no había que desperdiciar «recursos escasos» en trabajos teóricos, sino en temas con aplicación concreta e inmediata en la formulación de políticas públicas. El Banco Mundial, la Fundación Ford, el IDRC-ACDI, eran las principales fuentes financieras para este tipo de investigaciones *policy oriented*. En consecuencia, las reuniones con líderes políticos, con tecnócratas políticos, con funcionarios públicos de carrera, eran parte de esta idea.

Con el tiempo nos dimos cuenta de que la única manera de influir en la política en el Perú es participando personalmente en ella. Quizás entonces, si uno ha investigado, algo le puede servir el conocimiento adquirido. Lo que sucede a menudo es que existe una corriente ideológica dominante que es la que inspira o da la pauta para la formulación de las políticas públicas. La gente del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han sido profesionales en dictar a los gobernantes lo que debían hacer en materia de lucha contra la pobreza, para mejorar la educación, para reducir la inflación, y dados los resultados de estas políticas, conocidas como las del Consenso de Washington, sus recetas no funcionaron, salvo la del control de la inflación por la vía sanidad fiscal. Por ello, reunirnos con políticos experimentados con posibilidades de gobernar, como Valentín, Juan Incháustegui, Manuel Moreyra, Alfonso Grados Betorini, Alberto Borea, Lourdes Flores, Beatriz Merino, Javier Diez Canseco,

Ningún país latinoamericano ha producido tal cantidad de ideólogos con gran predicamento y variada peligrosidad.

Enrique Bernales, Miguel Vega Alvear, Abel Salinas, Pablo Checa, Carlos Torres y Torres Lara y tantos otros, fue un ejercicio deliberado de aproximar nuestros conocimientos directamente a estos líderes y ver hasta que punto era posible la concertación política para un mejor gobierno.

Mi cercanía con Valentín me permitió tener conversaciones privilegiadas sobre los problemas económicos y políticos del Perú. Siempre me impresionó su sentido común y su sentido de la política, dentro de cánones éticos cristianos solidamente labrados en el fragor de la no siempre «sancta» política peruana.

La crisis de los partidos políticos en el Perú, y en otros países, se puede medir por su incapacidad de generar cuadros e ideas renovadoras propias o no poderlas producir dentro del partido. Esta capacidad la perdieron durante los últimos treinta años o no la pudieron generar los partidos jóvenes. Así, las posibilidades de hacer políticas públicas, innovadoras o no, pasaban por tomar prestadas las ideas del pensamiento único o pensamiento dominante (llámese neoliberalismo) o por recibir directamente de los investigadores y académicos sus aportes e ideas. Así llegamos a un sistema político donde las personas con predicamento o con liderazgo se convierten en las «instituciones» capaces de proponer los cambios y las reformas de llegar al poder, en lugar de que sean los partidos. La situación actual me releva de mayor comentario, pero lo fue también en la época de Fujimori y de Toledo.

La peor etapa de la historia reciente del Perú ha sido la del fujimorato, período en el cual el Perú se volvió un país liberal al mismo tiempo que se convertía en un país con un Estado muy corrupto. La combinación de una triple crisis a fines de la década de 1980 —económica, política y estatal— no presagiaba una solución fácil y el gobierno Fujimori, novato en gestión del Estado pero ducho en la politiquería universitaria, fue el gobierno que elegimos los peruanos, en lugar de la amenaza neoliberal encarnada por el escritor Mario Vargas Llosa. Escogimos el mal menor, sin presentir que el elegido tomaría el programa de gobierno del derrotado, por lo menos en el plano económico, y en la práctica escogimos a un pragmático que hizo lo más fácil: seguir la fórmula dominante del momento: el neoliberalismo con las recetas del Consenso de Washington, pero que no contaba con credenciales éticas ni morales conocidas. Pero la gran sorpresa es que en un ambiente de crisis política y de descrédito total de los partidos políticos, Fujimori y el grupo de personas que lo acompañaron decidieron el destino económico, político y moral del Perú con agendas y pensamiento desconocidos. La principal decisión de este grupo fue el autogolpe del propio Fujimori, bajo la asesoría del abogado y ex militar Montesinos, que convirtió la democracia peruana en una dictadura disfrazada de elecciones «democráticas» absolutamente manipuladas.

Ante tal estado de cosas, se comenzó a generar una oposición creciente de muchos sectores que habiendo votado por Fujimori se dieron cuenta de su equivocación. El mejor momento para enderezar la historia fue en 1995, cuando se organizó políticamente una verdadera Unión por el Perú encabezada por el embajador Javier Pérez de Cuellar, a la que nos unimos varios sectores políticos e independientes, dentro de los cuales obviamente estuvo Valentín Paniagua y muchos otros demócratas que trataron de recuperar la democracia en la urnas. Pero el intento fue vano, pues la dupla Fujimori-Montesinos fraguaría el primer fraude electoral de su vergonzoso paso por la política y por el gobierno.

La principal característica del fujimorato, que le permitió gobernar un país tan desigual como el Perú, fue seguir una política macroeconómica favorable al sector empresarial y a la libre empresa y una política social que con recursos fiscales ordinarios y extraordinarios (ingresos por las privatizaciones) permitió la construcción de cientos de colegios, postas médicas, infraestructura básica que fue inaugurada y entregada personalmente por el presidente Fujimori, con un estilo político populista y clientelista propio de los mejores regímenes tradicionales y de las dictaduras. Así tuvo apoyo de los de arriba y de los de abajo, mientras que la clase media se comprimía o migraba hacia abajo en la escala social. Lo notable es que la política macroeconómica no generaba mayor equidad ni disminuía la pobreza, pero se compensaba con la política social. Así parecía asegurada la estabilidad del fujimorato, pues los mecanismos que le daban legitimidad y popularidad se seguían reproduciendo, sobre todo porque las recetas del Consenso de Washington no estaban diseñadas para reducir las desigualdades ni la pobreza y el gobierno seguía a pie juntillas las recetas del FMI-BM. Sin embargo, todo este sistema casi perfecto para mantener dictaduras estaba basado en la disponibilidad de recursos fiscales, sobre todo porque los pobres seguían aumentando en términos absolutos y las desigualdades se hacían más evidentes. Además, un sistema semi autocrático con una cúpula como la de Montesinos-Fujimori y con recursos, no tardaría en generar uno de los gobiernos más corruptos de nuestra historia.

Sin embargo, a partir de la crisis asiática, seguida por la crisis brasileña, los capitales dejaron de llegar al Perú a la velocidad con que vinieron antes. Esto se tradujo en la reducción paulatina de los recursos por privatizaciones y hacia fines del año 1999 la crisis económica tocó las puertas de la dictadura y la popularidad del presidente comenzó a declinar. En esta mala coyuntura económica, a Fujimori le dio por hacer nuevamente trampa y querer ser reelegido y quedarse en el poder por un tercer período, lo que resulta casi un paso natural en regímenes altamente corruptos.

El año 2000 los peruanos asistimos atónitos a un conteo de votos que desafió todas las leyes estadísticas, pues en boca de urna había ganado el oponente de Fujimori, Alejandro Toledo, pero a medida que se escrutaban los votos los resultados cambiaban a favor de Fujimori cada vez que el escrutinio se acercaba al 100% de los votos. Era obvio que se habían manipulado los resultados, con una desvergüenza propia del que controla los poderes fácticos (la economía, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas). Pero el tercer mandato de Fujimori no duraría más de dos meses, pues en setiembre del 2000 se descubrió en vivo y en directo un verdadero sistema de corrupción totalmente filmado y documentado. Un asustado Fujimori finalmente huyó del Perú al Japón, renunció por fax a la presidencia y se confirmó su nacionalidad japonesa y su cobardía para asumir sus responsabilidades.

El temporal político que se desencadenó a raíz de la huida de Fujimori no tenía buen presagio. Sin embargo, se guardaron algunas formas democráticas y por alguna vez se respetó la Constitución y se siguieron los mecanismos contemplados en ella para una sucesión en el gobierno en caso de una vacancia presidencial. El caso es que los dos vicepresidentes de Fujimori también renunciaron y fue el Congreso la instancia encargada de nombrar un presidente de transición. En una circunstancia tan especial, no había campo para las alianzas ni compromisos, sobre todo por el descrédito de la bancada fujimorista, que tenía mayoría pero que por razones obvias no podía proponer un representante suyo. Es en este escenario que apareció la figura de Valentín Paniagua como la única persona de consenso, capaz de conducir un gobierno de transición en una coyuntura especialmente difícil. Curiosamente, Valentín no había obtenido una gran votación preferencial cuando fue elegido congresista el año 2000 y si el criterio hubiera sido el caudal electoral obtenido no habría podido ser presidente.

Fue providencial su elección, pues un político ducho como él, ante la situación de crisis, lo primero que hizo fue formar un gabinete con los mejores peruanos, no solo por sus cualidades técnicas, sino sobre todo por sus credenciales morales. En situaciones de crisis, los principios éticos son fundamentales para remontarlas. Con Javier Pérez de Cuéllar a la cabeza como presidente del Consejo de Ministros y Canciller se conformó lo que fue uno de los mejores gabinetes que haya tenido el Perú. Esto permitió tranquilizar las embravecidas aguas políticas y calmar los mercados internacionales.

La transitoriedad del gobierno fue tomada en serio por Valentín Paniagua, al punto que hacia abril del 2001 su altísima popularidad y un clamor popular abogaban por una prolongación de la transición. Sin embargo, él había prometido fechas de elecciones y entrega de la presidencia a un nuevo gobierno democráticamente elegido y lo cumpliría, sí o sí. La legitimidad política se basa

en la credibilidad y esta se basa en el respeto de la verdad. En un país donde el anterior presidente había mentido cuando dijo que respetaría la Constitución y dio un auto golpe, que hizo dos elecciones fraudulentas, que despreció a cualquiera que se le oponía, un comportamiento como el de Valentín no solo era una novedad, sino que parecía no corresponder a la cultura generada durante el fujimorato, caracterizada por principios como «primero haces luego explicas», «no soy un caído del palto», o la mentira como denominador común. Quizás esa sea la razón por la cual Valentín solo saco unos trece mil votos, en un país venido a menos éticamente por el estilo del fujimorato. La crisis moral y ética es la peor herencia que nos ha dejado el gobierno de Fujimori y que nos tomará mucho tiempo en superarla, si es que la superamos.

Siendo un constitucionalista, Valentín Paniagua no solo predicó con el ejemplo, sino que en varios momentos dio lecciones de manejo estatal respetando la Constitución vigente, pese a que esta fue el resultado de un compromiso internacional del fujimorato para salir de la crisis generada por el auto golpe de Estado. La idea del imperio de la ley sobre las voluntades y los deseos de los individuos, por más atinados y equilibrados que fueran, era importante para él si quería construirse una nación democrática.

Siguiendo su promesa cuando juramentó, el presidente Paniagua entregó el 28 de julio del 2001 la banda presidencial a Alejandro Toledo, quien le ganó con las justas a un recién retornado Alan García. El de Paniagua fue un gobierno corto, pero muy eficaz en varios sentidos.

Durante casi todo el período de Alejandro Toledo 2001-2006, Valentín Paniagua encabezó las encuestas de popularidad política siempre por encima del 60%; solo cuando comenzó la campaña electoral en el segundo semestre del 2005, esta declinó. Su talla de estadista y de constitucionalista hizo que lo requirieran permanentemente, tanto en el Perú como en el extranjero, para dar conferencias, presidir comisiones de control electoral y otras actividades. El Gobierno de Transición había incrementado su figura de estadista y de gran personalidad política.

Al poco tiempo del inicio de su gobierno, me llamó por teléfono para pedirme que me hiciera cargo de la COPRI (Comisión de Promoción de la Inversión Privada), el órgano creado por el gobierno de Fujimori a instancias del FMI y del Banco Mundial, cuya principal tarea fue en realidad privatizar las empresas del Estado y, a partir de ahí, atraer inversiones privadas, sobre todo del exterior. Acepté inmediatamente, pues creía que a un gobierno de transición y a un presidente como Paniagua había que apoyar con toda la voluntad posible en el cargo en el que uno pudiera aportar algo. Sin embargo, no me quedó claro por qué quería que me hiciera cargo de esta entidad, coto de los neoliberales duros,

teniendo yo una ideología de desarrollo humano, democrática y humanista. Así que le pedí audiencia, para que me señalara cuál era su idea y qué encargo me quería dar para ejecutar en tan pocos meses alguna tarea. Me recibió en Palacio de Gobierno, con la jovialidad que le caracterizaba, me abrazó, me agradeció por mi aceptación y me explicó que quería que evaluara cómo se habían hecho las privatizaciones, el curso de los fondos, los procedimientos utilizados. En breve, quería saber si este proceso había sido favorable a los intereses del Perú. Además, era obvio que quería que las privatizaciones continuaran, pues era muy consciente de dos cosas: que aún habiendo sido Fujimori el que inició esta reforma, se trataba de una política de Estado y para él esto era muy importante por su raigambre constitucionalista y de hombre de Estado de derecho, y había que continuar. Por otro lado, era todavía más consciente de que el mundo se globalizaba y que las inversiones y entrada de capitales eran cruciales para el desarrollo del Perú.

Mi gestión en la COPRI estuvo supeditada a un directorio presidido por el ministro de Economía Javier Silva Ruete, e integrado por el ministro de Industria, Turismo y Negocios Internacionales, Juan Incháustegui, el de Energía y Minas, Carlos Herrera Descalzi; de Agricultura, Carlos Amat y León; de Transporte, Luis Ortega; Emilio Navarro, de Vivienda; y el ministro de Pesquería, Ludwig Meier. En los pocos meses que estuve con ellos, hasta el fin del Gobierno de Transición, se avanzó en los proyectos en marcha y concluimos nuestro mandato con la privatización de las centrales de generación eléctrica del Centro, que permitió un ingreso de 200 millones de dólares a las arcas del Estado.

Al término del Gobierno de Transición, Valentín se reincorporó a la Universidad Católica, donde era uno de los pocos profesores investigadores a tiempo completo. Publicó dos tratados sobre temas constitucionales. Es ahí donde nos veíamos a menudo y siempre hubo momentos para conversar ya sea en su oficina de Jesús María, en la Universidad o en alguna reunión académica o política o algún matrimonio o velatorio de cusqueños comúnmente conocidos.

En el año 2002 colaboré con el PNUD como asesor especial del Informe de Desarrollo Humano del Perú, dirigido por Luis Vargas Aybar. Una de las principales tareas fue establecer el Consejo Consultivo del Informe e invitamos a Valentín Paniagua, en tanto que ex Presidente de la República, junto con otras seis personalidades. Este informe, que denominamos «Aprovechando las Potencialidades» quiso transmitir un mensaje de las grandes posibilidades que tiene el Perú si se valora la participación de todos y sobre todo si los menos favorecidos y los pobres participan de manera activa para abogar por sus derechos como personas de tener oportunidades para desarrollarse. En la presentación del informe le pedimos a Valentín que hablara en nombre del Consejo Consultivo.

Aquella tarde, él había tenido una reunión lejos del local del PNUD y llegó justo a tiempo para iniciar la ceremonia y, sin palabra escrita alguna, dio un discurso de diez minutos que grabamos y transcribimos casi sin cambios, pues él hablaba «en limpio». Pero lo más sorprendente para los encargados del informe fue que su mensaje estaba plenamente imbuido de la filosofía del desarrollo humano. El siguiente párrafo de aquella inolvidable presentación lo califica como un profundo humanista:

[...] también es importante que recuperemos, de una vez por todas, el sentimiento de dignidad inherente a la persona humana. Falta, en efecto, en nuestra nación una apropiada autoestima. Es importante que el ciudadano recuerde que es una persona humana, plena de dignidad, que tiene derechos y que tiene la obligación moral, consigo mismo y con los demás, de hacerlos valer. De defender sus derechos, de hacerse presente en la vida social y de no permitir el atropello de su más significativa característica como ser humano. Restaurar en definitiva, la autoestima en el Perú es fundamental. La pobreza, al fin y al cabo, no es solo la insuficiencia de recursos. Es el sentimiento de abandono, de menosprecio. Es la falta de fe y esperanza en una sociedad que no es sensible o que no es capaz de percibir el drama terrible que significa vivir no solo en carencia de bienes sino, fundamentalmente, en carencia de sueños y esperanzas. La tarea que nos aguarda para lograr el desarrollo humano en el Perú es vasta y múltiple que puede y debe aprovechar, tal como dice el título de este informe, las potencialidades existentes. Aquí hay una nación agitada por la aspiración, la necesidad y el sueño del progreso (*Informe de Desarrollo Humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*. PNUD, Lima 2002, p. 12).

La claridad de su pensamiento sobre el objetivo de una sociedad, de un Estado o de un gobierno se refleja en el párrafo anterior. Aquellas palabras fueron realmente inspiradoras y, al mismo tiempo, provocadoras para avanzar en diferentes direcciones para tratar de establecer un paradigma de desarrollo y de gobernabilidad democrática cercano a las carencias y vacíos de nuestra sociedad. Un pensamiento como el suyo solo podía plasmarse en un contexto político de concertación y entendimiento que hay que construir en el Perú sobre la base de la confianza, que según él es uno de los factores imprescindibles para la construcción de una sociedad moderna con principios éticos capaces de organizar la convivencia civilizada en base a la libertad, la justicia y la solidaridad.

El *Informe del desarrollo humano* del 2002 fue un éxito rotundo y colocó en la agenda política y social peruana este nuevo paradigma, en una perspectiva distinta a la del Banco Mundial o el Banco Interamericano, para quienes desarrollo humano es equivalente a educación, salud y protección social, que son medios para que las personas puedan desempeñarse de la mejor manera en la sociedad,

en base a sus capacidades. Luego vendrían otros dos informes que continuaron sembrando nueva doctrina, teoría e instrumentos para proponer un desarrollo centrado en las personas. Justamente, lo que Valentín pensaba.

Creo que a inicios del 2005, Francisco Durand me llamó para invitarme a una reunión con varios «técnicos» y académicos, propiciada por Valentín, en un hotel de San Isidro. Era obvio que tenía la intención de terciar en las siguientes elecciones y creo que trataba de conformar un entorno intelectual y de técnicos de un amplio espectro ideológico. Entre los convocados estuvieron Luis Alberto Arias, Alberto Adrianzén, Humberto Campodónico, Félix Jiménez, Jorge Chávez, entre otros y estuvo acompañado de Juan Inchaústegui, Alberto Velarde y Jorge Ramírez de Acción Popular. En esta reunión, que tuvo el carácter de lluvia de ideas, Valentín recibió diversos diagnósticos e ideas sobre la situación económica, política y social de este grupo e invitó a colaborar en el futuro para constituir un gobierno de amplia base. En aquella reunión me sentó a su lado y me pidió que dijera algunas palabras sobre la situación económica. Aparte de un breve análisis de la situación económica, caracterizada por crecimiento económico con escasa generación de empleo «decente», de una pobreza que no se reducía y de una desigualdad inmovible, señalé lo que después repetiría varias veces: que el Perú requería de un gobierno de concertación en el cual debían participar la izquierda democrática, el centro y la derecha no ultraliberal, es decir, todos aquellos sectores capaces de ceder posiciones y planteamientos a cambio de una plataforma común. Solo sobre esta base se podría pensar en elaborar un plan económico que fuera capaz de incluir las demandas de todos los sectores y, aún más, solo sobre una plataforma así se podría profundizar la democracia y generar una nueva clase política. Para mí el establecer una amplia alianza política era un tema crucial, pero para Valentín, que conocía bien el espectro político y a los políticos, le parecía un objetivo a alcanzar en futuro mediano y no una pre condición electoral. He ahí la diferencia entre un académico voluntarista y el político ducho conocedor de los límites de la capacidad de ceder que hay en los dirigentes políticos peruanos.

Poco después, Valentín me invitó al local de Acción Popular a presentar un diagnóstico y propuesta económica para el desarrollo del Perú, ante una asamblea del Partido que presidía. Es ahí, y ante una distinguida asistencia, que presenté por primera vez el modelo de Desarrollo Integrador, Descentralizado, Exportador y Sostenible (DIDES) para el desarrollo humano.

A partir de aquella presentación, Valentín me pidió apoyar el Frente y su candidatura. Yo siempre había dicho que participaría en política solo si alguien de credenciales morales intachables me lo propusiera. Ya que los partidos políticos han perdido el peso que deberían tener, había que estar alerta al llamado de

alguien como Valentín Paniagua, con quien obviamente teníamos enormes coincidencias sobre temas económicos, sociales, regionales, de descentralización, temas políticos y sobre la gobernabilidad del Perú, además de ser obviamente un *llactamasi* cusqueño. La confianza que me otorgó para hacer las coordinaciones necesarias para tener buenas propuestas en tan diversos temas que se requieren para gobernar y hacer política de una manera moderna y democrática, hizo que tuviera que dedicarle tiempo a estas tareas. Además, me pedía opinión sobre diversos temas o tomaba decisiones en la campaña sobre algunos temas con previa opinión mía, lo que obviamente me halagaba. En verdad, me hizo sentir importante y útil en una cruzada para llegar a completar lo dejado en esbozo durante el Gobierno de Transición. Por lo demás, dichas ideas fueron incorporadas y utilizadas en la campaña del Frente de Centro (AP-Somos Perú-CNI).

Sentí, sin embargo, que el DIDES no había sido suficientemente explicado y difundido, sobre todo en su relación con el Desarrollo Humano, entendido como la expansión de capacidades y derechos de las personas para generarles libertad en un marco de oportunidades iguales. En verdad, no tuve tiempo de conversar detenidamente con Valentín las distintas aristas de esta propuesta filosófica, basada en las capacidades y los desempeños que pueden alcanzar las personas por sus talentos y calificaciones, ante un neoliberalismo excesivamente centrado en las cosas, antes que en las personas. Creo que Valentín fue un humanista desde sus orígenes socialcristianos, pero lo fue más en los años de la defensa de la democracia y creo que le interesó la propuesta que hice a pedido suyo, que a continuación sintetizo.

La idea central era establecer un marco y una estrategia dentro de los cuales las políticas públicas y las acciones privadas deberían ayudar a corregir el modelo económico actual en el que predominan las exportaciones primarias y los servicios urbanos sobre los otros sectores y que en su conjunto no permiten corregir los problemas de desigualdad y exclusión.

La primera idea central que le señalé era que el crecimiento debía ser funcional al desarrollo humano y no al revés. Todos los peruanos deberían tener derecho a tener al alcance los medios que les permitan ser o aspirar a lo quisieran ser.

Las metas instrumentales para facilitar el desarrollo humano de los peruanos deberían ser las siguientes: 1. Generar *empleo decente*, el cual debe caracterizarse por ser formal, con condiciones de trabajo adecuadas y con una remuneración en función de la productividad. 2. Promover una *educación de calidad*, que incida en una mejora de la calidad de la primaria y secundaria y que incluya la educación superior, muy ligada a ciencia y tecnología. Se requiere de una revolución de la educación con cobertura total y con metas de calidad mesurables anualmente. 3. Asegurar una *cobertura de salud mínima* para todos, en base a

una alimentación adecuada, un sistema de salud preventiva universal y de salud curativa mínima. 4. Reducir el déficit de *vivienda e infraestructura sanitaria básica*. De todas metas, a la que más énfasis le puso Valentín fue a la educación y a la salud, pues estaba convencido de que la educación era el remedio para resolver el problema de la desigualdad de oportunidades y para promover la democracia en el largo plazo.

Para alcanzar estos objetivos se requiere de un crecimiento económico sostenido y sostenible, en todas las regiones del Perú, sobre la base de *desarrollo integrador, descentralizado, exportador y sostenible* (DIDES), bajo cuyas premisas se organizarían las principales acciones y políticas de desarrollo.

La idea central del modelo DIDES es que la integración es el proceso de conexión económica y social que permite la inclusión de personas y territorios en el proceso de desarrollo. En un país extenso y geográficamente variado y complejo, hay que promover dicha integración de manera descentralizada en cada ciudad, pueblo, barrio, asentamiento humano o comunidad campesina. El medio más efectivo para estar integrado en una sociedad moderna es participar en los mercados de bienes o de factores, para ello se requiere alcanzar ciertos niveles de competitividad en la oferta en función de demandas ubicadas en la ciudad más próxima, en la ciudad más grande (Lima) o en el exterior. Es decir, es necesario exportar desde el sitio donde se produce utilizando los factores, recursos y potencialidades del lugar. Finalmente, este encadenamiento de objetivos debería ser sostenible en el tiempo en un doble sentido: sostenible en el uso de recursos naturales y la preservación del medio ambiente, y sostenible socioeconómicamente, es decir capaz de generar un círculo virtuoso de crecimiento con redistribución, para asegurar la sostenibilidad y estabilidad política.

Partimos de la idea de aceptar la débil articulación e integración socioeconómica de los peruanos y de las regiones, por ello propusimos como primer componente metas de integración en tres niveles. Integración física, a través de un vasto programa e inversiones públicas y privadas para incrementar los caminos, los aeropuertos, los puertos, para completar la interconexión energética y la de comunicaciones. Sobre esta base, habría que promover la integración económica, a través de las políticas económicas que permitan incrementar el tamaño y profundidad de los mercados de bienes, servicios y factores. Siendo la inversión privada el principal instrumento para promover el desarrollo de mercados, habría que orientar la inversión pública para que esta pudiera promover condiciones para la inversión productiva y en recursos humanos. Esto significaba modernizar el papel del Estado para promover una mayor integración estatal a través de la inclusión total de la población en los bienes y servicios públicos ofrecidos por el Estado a través del gasto social. Adicionalmente, le propuse

potenciar las políticas sectoriales ausentes en el modelo neoliberal, pues constituyen los medios de integración productiva de aquellos sectores escogidos para ser promovidos. En buena cuenta, tratamos de instrumentalizar el pensamiento de Valentín sobre la reforma del Estado con la esperanza de que la ejecución de las políticas públicas ayudara a redefinir y modernizar la política.

Otro aspecto caro a Valentín era la descentralización. Como este es uno de los temas sobre los que he investigado, le señalé que la descentralización estatal por sí sola era insuficiente para corregir los vicios del centralismo y del desarrollo regional desigual y que era necesaria la desconcentración económica territorial para generar un desarrollo económico regional convergente, única manera de resolver la desigualdad socio económica del Perú. Para tal fin había que promover la exportación en una perspectiva amplia. La exportación interna (que las distintas regiones vendan sus productos entre sí, para reforzar la división social del trabajo) debía ser la base de la exportación internacional. Le señalé que, salvo para los minerales y el gas, se requería crear una oferta exportadora con ciertas escalas para poder alternar en los mercados internacionales y ello solo podría hacerse en base a una estrategia exportadora que involucrara hasta al último productor, aún así este no fuera el exportador directo. La idea le entusiasmó, pues de lograrse este objetivo se estaría fortaleciendo la integración económica y cerrando el círculo virtuoso de exportar para integrarse e integrarse para exportar. Basado en estas ideas es que propusimos al Frente la idea de promover «regiones exportadoras» en contraposición a la propuesta de Alan García de «sierra exportadora». Tras las regiones exportadoras existen sociedades regionales y locales que la promueven, tras de las cuales hay personas que participan y toman sus destinos en propias manos. Era el desarrollo humano en acción.

Uno de los temas que preocupaba a Valentín sobre la reforma del Estado dentro de una perspectiva descentralista era la redefinición de las políticas públicas. Para administrar las transformaciones que se proponen en el DIDES era necesario establecer una matriz de políticas públicas que permitiera una coordinación entre los distintos niveles de gobierno y una armonía en los distintos objetivos de las políticas públicas. En el proceso de descentralización hay una redefinición de las funciones de los tres niveles de gobierno. El *gobierno central*, con un ámbito territorial nacional, tendría a su cargo el diseño y ejecución de las políticas macroeconómicas y de todas las políticas públicas de orden nacional (justicia, internacional, seguridad nacional, etcétera). Además diseñaría y financiaría total o parcialmente las políticas sectoriales y sociales, y sería el coordinador general. A los *gobiernos regionales* les correspondería la ejecución de las políticas sectoriales y de inversión pública descentralizada, diseñarían sus planes de desarrollo regional y coordinarían con los gobiernos locales acciones

de políticas sociales y de desarrollo. Los *gobiernos locales*, —195 municipalidades provinciales y 1828 municipalidades distritales— deberían tener como función ejecutar parte importante de las políticas sociales y coordinar con el gobierno central y con los gobiernos regionales su financiamiento y diseño.

La idea era construir una estructura de políticas públicas y de niveles de gobierno con mecanismos de coordinación institucionalizados, con delimitación de funciones, con mucha participación de la población en los tres niveles de gobierno. Esta era la estructura de un estado unitario moderno descentralizado que requeriría el DIDES y que Valentín veía con mucha simpatía.

En buena cuenta el DIDES necesitaba de una nueva matriz estatal que permitiera la transformación de la política, en la medida que redefiniría los espacios de participación ciudadana, se descentralizaría la representación política, etcétera. Basado en estos aspectos es que insistí en la necesidad de un gobierno de concertación de amplia base política. Pues una perspectiva así tiene objetivos de largo plazo, ya que muchas de las reformas —como la descentralización— requieren de acuerdos de este tipo, que trascienden a varios gobiernos, y sus objetivos no deben variar cada vez que hay cambio de gobierno. Creo que Valentín simpatizó con estos planteamientos desde mi exposición en el local de su partido y en el Frente de Centro.

Conversamos varias veces sobre estos temas durante la campaña. Me dijo, además, que el DIDES ya le estaba haciendo ganar votos. En la Comisión del Plan, bajo la experimentada dirección de Juan Incháustegui, le dimos contenido y precisiones a los temas principales y a los sectores que deberían ejecutar los planes, obviamente de llegar al gobierno.

Desafortunadamente la campaña no fue favorable al movimiento liderado por Valentín, entre otras razones y desde mi modesta perspectiva de invitado al Frente, porque no hubo un diseño apropiado para enfrentar a tres candidatos tan disímiles como Alan García, Lourdes Flores y Ollanta Humala. En primera instancia, hubo incapacidad o quizás imposibilidad de hacer las grandes alianzas², frente a lo cual se planteó un frente un poco más restringido y con menor raigambre política, pero no se pudo plasmar aquel frente amplio que necesita la democracia del Perú para perdurar. En el Frente no se logró incorporar a las tres tendencias del espectro político, al alejar a Yehude Simon y Susana Villarán, representantes de partidos de izquierda democrática, con lo que el Frente tenía en Valentín Paniagua al más centrista y progresista de todos. Es obvio que el

² Llegar a una concertación con el APRA y Unidad Nacional y un conglomerado de izquierda democrática hubiera sido ideal para dar estabilidad a la democracia. Pero todo parece indicar que el sistema político del Perú no está preparado ni doctrinaria ni culturalmente para dar un salto cualitativo de esta naturaleza.

Frente nació debilitado y los resultados posteriores solo sancionaron este error. Además, la salud de Valentín no era buena para una campaña tan dura. Sin embargo, creo que al margen de los resultados electorales, el Frente no logró implantar una idea nueva o un concepto político distinto, capaz de perdurar y trascender a una campaña electoral, con lo cual es poco probable que el Frente se pueda replicar en el futuro, y menos aún sin un líder de la talla de Valentín Paniagua. Este es, obviamente, el problema que avizoraba Valentín, para quien la política requiere de partidos doctrinarios y programáticos. Sin estos requisitos la política se reduce a procesos electorales marcados por el movimientismo y los frentes electoreros coyunturales.

Creo Valentín era consciente de todos estos temas, sabía que la campaña no prendía —pese a que guardaba ese entusiasmo que le conocimos desde joven—, pero estaba más preocupado por el sistema político, por las generaciones de recambio. Una noche de aquellas, nos quedamos conversando en su oficina de Jesús María hasta un poco tarde y su preocupación era esa: pensaba firmemente que para hacer política se requiere de gente preparada y moralmente buena, pero de todas las edades. Aquella noche comprendí que Valentín veía aproximarse el momento de comenzar a entregar la posta. Lamentablemente, los partidos, el suyo en especial, no han logrado interesar e incorporar masivamente nuevas generaciones de militantes y de políticos jóvenes. Además, creo que hoy la política peruana se entiende más con la teoría microeconómica (todo el mundo trata de maximizar sus beneficios personales) antes que con la Ciencia Política. Se ha desnaturalizado la política y creo que Valentín Paniagua estaba ahí para darle el contenido grande que debería tener para llevar a los pueblos al desarrollo civilizado y equitativo. El principal vacío que nos ha dejado es precisamente el de no contar con un líder para las grandes transformaciones que requiere el Perú.

La última vez que hablé con Valentín fue el 28 de julio del 2006. Lo había visto participar en la transmisión del mando en el Congreso de la República por televisión y en la tarde lo llamé. Se alegró de mi llamada, pregunté por su salud, pues supe que estuvo delicado. Me contó que se estaba recuperando y quedamos en vernos después de Fiestas Patrias, para retornar a los temas académicos. Volvería a la Universidad y la calma académica nos haría olvidar la última campaña electoral.

Valentín supo gobernar un país difícil en una de sus peores horas. Estaba hecho para afrontar desafíos. Lamentablemente, los peruanos no hemos sido capaces de elegir al mejor, solo alcanzamos a elegir al menos peligroso. Esto no habla bien de nosotros. Ojala que honremos su memoria corrigiendo este gran error en el futuro.

Finalmente, me doy cuenta de que mi amistad con Valentín se dio en torno a muchas ideas, a posibilidades de acción, a la necesidad de actuar para transformar y mejorar la situación de nuestros pueblos, como él solía decir. Una amistad forjada pensando en los demás es de aquellas que enriquece la vida y trasciende más allá de la experiencia personal, por ello le estoy agradecido y lo recordaré siempre.

Lima, junio de 2008

VIEJO ES EL VIENTO...

Gustavo Gorriti

En el hidroavión en el que volé con Valentín Paniagua de Iquitos a Requena, en marzo de este año, medité en un momento sobre su extraña relación con la providencia y con el destino. Fue pocos meses antes de su agonía, cuando el entusiasmo de la selva levantó una esperanza que fue en realidad una despedida.

Valentín fue el político a quien encontró la providencia y rechazó el destino. A nadie mejor pudo haber encontrado el Perú en aquellos días inciertos del año 2000, cuando se desplomó la dictadura de gánsters y de espías y hubo que elegir un presidente para desencallar el Estado y desinfectar el país. A nadie mejor rechazó el país cinco años después, en esa campaña corta y confusa en la que terminamos alejándonos de lo óptimo para evitar lo catastrófico.

Antes de llegar a Iquitos, la campaña presidencial de Paniagua había pasado de ser una lucha cuesta arriba a una peregrinación dolorosa cuyas estaciones no se podía evitar ni abreviar. El Presidente que había dejado el poder ejemplarmente ejercido con un 80% de aprobación, convocaba ahora asistencias anémicas, entusiasmos raleados y contribuciones escasas. En medio del lenguaje entre huachafo y cuartelero que dominaba la campaña, el limpio castellano de Paniagua parecía arcaico y hasta indefenso.

Sin embargo, la selva lo cambió. Iquitos lo recibió en triunfo y lo siguió con cariño y admiración. Es que Loreto, a diferencia de buena parte del Perú, ni cambia ni olvida. Recordé cómo todo Iquitos salió el año 2000 a despedir a sus paisanos que embarcaron en la larga ruta que los iba a llevar a la Marcha de los 4 Suyos; y vi que seis años después un gran número salía a expresar su afecto al hombre que representó la libertad conquistada y la decencia recobrada pocos meses después de los días luctuosos de la Marcha.

Ante el calor y el afecto de la gente, Valentín encontró el entusiasmo. Y un día después, en Requena, hizo energía del entusiasmo. En medio del calor húmedo, habló larga y lúcidamente en un mitin al cabo de una larga caravana.

Lo hizo con alegría, pero sobre todo con fuerza. Que remató con la frase que signó ese su desafío final: «¡Viejo es el viento pero sopla todavía!».

Viejo es el viento y viejas serán las memorias. Después de esos días de encuentro recobrado con el pueblo, la candidatura de Paniagua no levantó, pero me parece que dejó de ser un sufrimiento. Como ha sucedido repetidas veces en la historia, un señalado líder de la democracia perdió en las elecciones frente a candidatos de mérito menor.

¿Por qué? Hay momentos en los que a nuestro pueblo le emociona la virtud y otros en los que la única virtud es la emoción. Eso tocó en el proceso electoral de este año y aquello en el año 2000.

He revisado los apuntes del diario que llevé en la campaña del año 2000 y he vuelto a leer las reseñas de las intervenciones de los líderes de la oposición democrática. Aquel —ya lo he escrito— fue un momento de extraordinaria cooperación entre dirigentes y bases de los partidos políticos y los movimientos sociales enfrentados a la dictadura de Montesinos y Fujimori. Luego del retiro de la candidatura de Toledo, esa cooperación se mantuvo pese a la difícilísima situación. Muchos daban por hecha la continuación de Fujimori por otros cinco años y, junto al desfile obscuro de tráfugas, varios buscaron acomodarse por lo bajo. Guardaban las formas de día pero, como diría Carlos Fuentes, salían de noche.

Sin embargo, una masa crítica de dirigentes y organizaciones mantuvo la cohesión. En ese contexto, hubo una reunión especialmente importante el 28 de junio en lo que era el cuartel general de la oposición democrática, en segundo piso del hotel César.

Detrás de la sala de prensa que habíamos armado en mayo, en lo que había sido un restaurante con muebles que recordaban un burdel elegante de la *Belle Époque*, había un cuarto de reuniones que manteníamos razonablemente libre de chuponeo, al que habíamos llamado el «cono del silencio».

Ese día se reunieron representantes de toda la oposición democrática para discutir cuál iba a ser la actitud común ante la representación de la OEA que había llegado para buscar una salida al conflicto.

Habíamos ya discutido, Toledo y sus asesores, la redacción del documento que se les iba a presentar. Había algunos blandos, que estaban dispuestos a negociar y había los duros, que sosteníamos que había llegado el momento de precisamente eso, la dureza. El documento que se puso a la consideración de los representantes de los partidos medianos, pequeños y mínimos representaba, con pocas concesiones de forma, la posición dura.

El debate se armó en medio de sopas humeantes de curanto (un sancochado chileno; que no fue acto fallido sino elección del cocinero). Las sopas

sustanciosas en medio del invierno o el miedo, tienden a poner de acuerdo a la gente, y eso sucedió en este caso. En mis notas, apunté que primero «Andrade reprocha a Toledo, en forma directa y sin ambigüedad, el hablar de ‘mi gente’, ‘mi pueblo’, etcétera, en lugar de utilizar el ‘nuestro’. Toledo acepta la crítica».

Aceptado el paso a la propiedad cooperativa, la discusión entre los representantes de los partidos fue a lo sustantivo y según los apuntes: «Sus puntos de vista son sorprendentemente buenos y coincidentes. No aceptar otra condición de la OEA que elecciones, ser firmes, etcétera. Destacan Paniagua y Loret de Mola».

En las varias reuniones, antes y después de esa, la posición de Valentín Paniagua fue igual: el enfrentamiento decidido a la dictadura. Que una persona de modales corteses, expresión siempre medida y deferencia que bordeaba la timidez, tuviera una posición tan definida y tajante le confería una fuerza adicional, la que dan los principios cuando son meditados, asumidos, arriesgados y vividos.

Ahí desarrollé afecto y admiración por Valentín Paniagua. Lo mismo sucedió con casi todos los demás. Por eso, cuando la oposición democrática hubo de elegir al presidente del Congreso semanas después, Paniagua resultó la elección obvia, y no por ser el mínimo común denominador sino la mejor alternativa.

Los acontecimientos se precipitaron y en medio de la turbulencia de esperanzas, entusiasmos acompañados con los inevitables oportunismos, Valentín Paniagua pasó a Palacio de Gobierno, a ejercer el gobierno sin aviso ni preparación previa.

Se puede observar o criticar aspectos o detalles puntuales de su gestión. Pero ese corto período fue un momento brillante en nuestra República, cuando se respiró la libertad al librarse del lumpenaje que rigió el país; cuando los criminales fueron reemplazados por un Presidente que encarnaba la honestidad y la sencillez; cuando el lenguaje zafio y cínico del fujimorato dio lugar al buen y preciso castellano; pero cuando la modestia, la sencillez y el buen idioma tuvieron la energía, el coraje que ningún otro gobierno tuvo y llevaron a la cárcel a los grandes mafiosos y ladrones como no se hizo ni antes ni después. En sus cortos meses en el poder, Paniagua expresó lo mejor de nuestro ideal republicano, lo que podemos ser y que, por lo menos por corto tiempo, en parte fuimos.

«Viejo es el viento, pero sopla todavía». En el tiempo, las palabras en Requena no aluden a aquellos vigores que antes reforzaba el viborachau y hoy la farmacología; ni tampoco aluden a la energía aeróbica de las campañas. Aluden más bien al viejo anhelo de libertad y de virtud republicana que nació frágil cuando nació la Patria, que ha sufrido y agonizado en nuestra historia, pero que sí, sopla todavía y ruge a veces y tendrá en el ilustre Valentín Paniagua a uno de sus más nobles y señalados ciudadanos.

HOMENAJE AL PRESIDENTE VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

Juan Incháustegui Vargas

INTRODUCCIÓN

Habiendo recibido el pedido de la familia de Valentín Paniagua Corazao para participar en la redacción del libro de homenaje a su memoria, quiero dejar primero en estas líneas de introducción mi testimonio personal de agradecimiento por tan honroso requerimiento, que sin duda obedece a la sincera y profunda amistad que mantuvimos durante casi toda su vida.

Debo a la vez expresar mi angustia por la magnitud del desafío que representa escribir sobre una personalidad de las dimensiones y trascendencia de Valentín, desde una perspectiva esencialmente amical, que es la única que podría abordar con relativa autoridad y solvencia y basado en las vivencias que compartimos. Los riesgos de tal enfoque están sembrados de los escollos de la subjetividad y las eventuales distorsiones de una visión personal que pueden generar omisiones o errores sobre hechos y personas que podrían sentirse afectados o por lo menos en desacuerdo con lo que se recuerde y comente.

No obstante, estas líneas no podrán escribirse si no es desde tal perspectiva; pero a la vez obedecerán al intento de inscribirlas en un enfoque esencialmente orientado a la vida política de quien ha sido precisamente un brillante político peruano cuya impronta en la historia del Perú es ejemplo de verdadero servicio a la ciudadanía.

El esquema que me propongo usar aspira a reflejar la personalidad de Valentín Paniagua a través de algunos de sus actos, palabras y propuestas, que tuve el privilegio de compartir o conocer de cerca y que no son necesariamente de dominio público pero seguramente serán tratados con mayor amplitud por sus biógrafos del futuro. Se enfoca además en lo posible en tres ejes fundamentales que fueron expresamente impulsados por él mismo para su quehacer político. Estos son:

- La recuperación y vigencia de la democracia;
- La concertación y
- La transparencia.

Como lo registra la historia, estos ejes o ideas fuerza que animaron su vida y su pasión política se propusieron explícitamente y se aplicaron con decisión cuando le correspondió dirigir los destinos de la Nación en los ocho meses del Gobierno Transitorio, en momentos en que precisamente el Perú se encontraba al borde del abismo generado por la dictadura, en el fondo de la desesperanza, sin gobierno y colapsado por la corrupción.

Con riesgo de resultar impertinente, quisiera terminar esta introducción con una nota de sinceridad, diciendo sin falsa modestia que no poseo los conocimientos y la formación política idóneos para alcanzar un reflejo siquiera pálido de la dimensión de estadista de Paniagua, pero que asumo con gran afecto el desafío propuesto. Estoy seguro de que Valentín, desde la Casa del Señor donde sin duda está y nos ve, habrá de sonreír con este párrafo, diciendo, como siempre lo hacía —con el sentido del humor que disfrutábamos con frecuencia—, que se trata de un ardid que uso proverbialmente para merecer la benevolencia de quienes habrán de leer estas líneas. Ojalá sea así.

LA RECUPERACIÓN Y VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA

Uno de los primeros actos públicos de Valentín Paniagua —que puso en evidencia lo que habría de ser una constante en su vida: su decidida y permanente lucha por la democracia— se dio en los años 50 cuando militando en la Democracia Cristiana, cuya división juvenil fundó y presidió en 1954. Aún antes de terminar los estudios secundarios, compartió el liderazgo con dirigentes laborales de la talla del legendario Emiliano Huamantica de la Federación de Trabajadores del Cusco en un inédito e incluso insólito acto de rechazo a la presencia del por entonces ministro de Hacienda del Gobierno del doctor Manuel Prado: Pedro Beltrán Espantoso. Concurrió en esa ocasión, a la cabeza de una protesta pública, al Hotel de Turistas donde se hospedaba Beltrán, para exigir de viva voz y simultáneamente de modo expreso y formal por escrito, su inmediato retiro de la ciudad, por considerarlo un representante de la oligarquía que gobernaba al Perú de espaldas a las necesidades del pueblo y en particular de las de los cusqueños. Este acto le costó ser fichado en los registros de Seguridad del Estado como un peligroso dirigente político; fichaje que luego fue pintorescamente revelado en Palacio de Gobierno en 1963, cuando Paniagua llegó a ser ministro de Justicia y el ministro más joven de la historia del Perú.

Su acción política se había iniciado antes en la Universidad San Antonio Abad del Cusco, en la que desarrolló una brillante trayectoria que comenzó desempeñando las funciones de delegado de su clase al Centro Federado de la Facultad de Letras. Campeaba a la sazón en el país, a finales del gobierno de Manuel Odría, la persecución de toda actividad política. Imperaba en todos sus extremos de abuso y arbitrariedad la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, que convalidaba la detención y encarcelamiento de dirigentes políticos de las fuerzas que habían insurgido a mediados del siglo XX en procura de la democracia desde vertientes distintas como fueron el Partido Comunista del Perú y el Partido Aprista Peruano.

Paniagua entonces distaba de esos enfoques ideológicos, pero se abocó con decisión y coraje a la lucha por la recuperación de los derechos ciudadanos y lo hizo en el espacio de la universidad, que sin duda es el más caracterizado para esa tarea. Era esencial para tales fines la apertura de la universidad peruana al diálogo democrático y al libre análisis y discusión ideológica, inherentes a esa institución tutelar de la libertad que se encontraba capturada, como todas las demás, por el poder dictatorial vigente.

Habíamos creado antes la Juventud Demócrata Cristiana, con otros jóvenes que iniciaban su vida política como Joaquín y Francisco Oliart Bermúdez, Eduardo Zegarra y Federico García Hurtado, y con la participación —aunque no filiación todavía— de quien fuera su gran amigo y compañero de lides universitarias, José Tamayo Herrera.

Nuestra posición política era definida como una «tercera posición» que rechazaba por igual los extremos del aprismo y el comunismo, que se disputaban por esos tiempos la hegemonía ideológica en la universidad. Decíamos representar una posición diferente y no ecléctica basada en la dignidad de la persona humana, cuyos derechos son anteriores y superiores al Estado.

Intercalando breves referencias biográficas que ayuden a describir su personalidad, vale la pena recordar que Paniagua había nacido en una familia de antigua tradición en el ejercicio de la política: vivió durante su infancia en un entorno familiar activa y diariamente ligado a esa noble y difícil vocación, esencialmente a través de su abuelo materno Demetrio Corazao Montalvo, de quien escuchaba con admiración narraciones y anécdotas de la por entonces agitada, sino rocambolesca, política peruana. Fue así por ejemplo que supo del duelo que protagonizó muchos años antes del nacimiento de Valentín y que lo llevó a estar perseguido por un acto que fue sin duda uno de los más notorios e impactantes sucesos en Cusco, cuando se enfrentó en duelo a pistola con otro político y diputado cusqueño notable, Juan Pablo Tresierra, a quien lamentablemente hirió de muerte, viéndose entonces obligado a abandonar la ciudad y refugiarse

clandestinamente en Bolivia acusado de homicidio por el infausto desenlace del enfrentamiento.

Otras referencias anteriores demuestran su vocación por la defensa de los derechos de las personas —base fundamental de la democracia— la que le impulsó a participar y protagonizar muchos actos. Uno primero apenas en la adolescencia, en el colegio Salesianos, cuando lideró una huelga contra los hábitos prepotentes de algún profesor y logró finalmente el objeto de su reclamo.

Antes de terminar la secundaria formó parte de un grupo generacional cusqueño que respondía a una sed de cultura y a la demanda de la búsqueda de la opción política o el camino de vida más propicio para crear en el Perú una verdadera democracia, con libertad y oportunidades para todos, como aspirábamos desde entonces y hasta ahora. Muchas horas de diálogo, casi siempre entre humeantes cafés —aunque en otras ocasiones con algunos tragos de por medio— y con amanecidas frecuentes nos vieron charlar y confrontar conocimientos, con jóvenes de nuestra edad que habíamos conformado núcleos bajo la forma de clubes o grupos de diálogo con nombres como *Club Existencialista* o *Ateneo Literario Carlos Augusto Salaverry*. Valentín era el más voraz lector de todos ellos y era casi temible la competencia que solía desencadenar, preguntando: «¿Qué estás leyendo ahora?» o poniendo una trampa estimulante como: «¿Has leído el Superhombre de Nietzsche?». A continuación se pasaba siempre a un diálogo enriquecedor sobre el tema o la obra propuesta, por lo que podría decirse que así empezó a desarrollarse en él, la indeclinable vocación al diálogo que ejerció durante toda su carrera política.

Ya en la universidad destacaron rápidamente el talento, la decisión y la solidez ideológica y argumental de Paniagua, que le llevaron a crear y liderar el Frente Universitario Reformista Independiente —FURI— con el que finalmente fue elegido presidente de la Federación Universitaria Cusco. Desde allí se proyectó a la candidatura como diputado al Congreso por la Democracia Cristiana y llegó así por primera vez a ese poder del Estado que lo habría de conducir muchos años después a la Presidencia de la República.

No puede dejar de recordarse de esa época juvenil su inicio en la docencia —su otra gran vocación y vertiente de abnegado servicio— por la creación de la Academia Universitaria Cusco, donde preparábamos a los jóvenes para el ingreso a la universidad y en la que Paniagua comenzó a perfilar su vocación de constitucionalista a través de la enseñanza de historia y educación cívica. Es pertinente en esta breve referencia a su vocación de maestro a la vez que de político (en el más amplio y digno sentido de la palabra), recordar el lema que acuñó después en la universidad, junto con los creadores del Frente Universitario antes

mencionado y como la síntesis de propuesta del mismo: «Estudiar más, para servir mejor al Perú».

Fue generando así, desde entonces, una aguda visión crítica de la trascendencia de la Constitución como el documento básico para la sustentación de una sociedad libre y democrática, y a la vez de la precariedad que padecía el Perú en su historia constitucional. En sus palabras podemos recoger los conceptos: «Un régimen constitucional presupone una sociedad de hombres libres o, cuando menos, en aptitud y, sobre todo, con vocación de serlo». Y en cuanto a la precariedad: «El Perú carece, pues, de tradición constitucional». Nace desde allí el certero análisis que le lleva a reflejar descarnadamente, en términos cuantitativos, la brevedad de los regímenes constitucionales en el Perú —es decir de los que por lo menos aspiraban a instituir la democracia— durante el período republicano, que solo rigieron al país por un total discontinuo de 49 años, mientras se impusieron 122 años de dictaduras militares en el lapso que analiza, de 1821 hasta el golpe de abril de 1992.

Puede percibirse en toda su dimensión, importancia y validez permanente la visión que recordamos en el discurso de Paniagua al recibir el grado de doctor Honoris Causa en la Casona de San Marcos. Dijo entonces:

Por ello mismo, desarrollo y constitucionalismo marchan paralelos en el mundo de hoy, en tanto que autocracia y subdesarrollo aparecen siempre asociados a su negra secuela de corrupción, desconfianza e incertidumbre que producen menos libertad, menos justicia, menos inversión y menos bienestar.

De la visión de un constitucionalista experto y reconocido a nivel internacional como fue el Presidente Paniagua, y llegada una nación al filo mismo de la descomposición social y política, tenía que surgir necesariamente una propuesta constituyente. Su enfoque, empero, en ese trascendental tema, favoreció el camino de la concertación y se encaminó a través de la formación de una Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, que aportara una sólida base al gobierno constitucional siguiente para dar a la Nación Peruana la nueva Constitución que la historia demandaba. No ha sido congruente con este enfoque la acción política de los gobiernos siguientes, pero sin duda más temprano que tarde habrá de llegar el momento del cambio y entonces los aportes de la comisión —en la que participaron los 28 ilustres juristas de la mayor versación, prestigio y capacidad del momento en el país— serán una fuente ilustrada y legítima para el cambio constitucional pendiente.

LA CONCERTACIÓN

En todos los actos de la vida política de Paniagua, estuvo presente de modo explícito o tácito su voluntad de diálogo y de concertación.

Podemos recordar así de su vida y liderazgo universitario la creación del FURI, de la que fue actor principal: logró la concurrencia de jóvenes de las canteras de la izquierda, el social progresismo y hasta el comunismo, de la mano con quienes acabábamos de crear la juventud demócrata cristiana y sin excluir a quienes proponían la separación completa de la política de la vida universitaria. Esta voluntad concertadora se habría de repetir como una constante en todos sus actos, teniendo como una suerte de expresión final su designación como presidente del Congreso, en el año 2000, que le debía conducir al ejercicio de la Primera Magistratura de la Nación. La votación en ese caso fue abrumadoramente mayoritaria, y había tenido como precedente la tarea concertadora cumplida en la Mesa de la OEA que permitió a todas las fuerzas políticas participantes aquilatar la gran capacidad concertadora y de liderazgo que poseía Paniagua.

Ya en el Gobierno Transitorio podemos mencionar su apoyo decidido al Acuerdo Nacional, que nace precisamente de la Mesa de la OEA, que se constituye como el vehículo de salida de la crisis final de la dictadura de Fujimori y que luego es instrumentada por el gobierno de Alejandro Toledo, con la participación de los partidos políticos y las instituciones de la sociedad civil, en la primera creación concreta de concertación por la democracia instituida en la historia del Perú.

Son además creación del Gobierno Transitorio la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza y la Iniciativa Nacional Anticorrupción. Y se activan asimismo la Comisión de la Verdad, el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional del Trabajo, que son sin duda espacios institucionales para la concertación.

Sobre aquella Mesa podemos recordar especialmente su nacimiento, porque compartimos la iniciativa de lo que fue, como expresión de esa preocupación permanente por la pobreza vivida desde el Cusco y sobre cuya superación habíamos hablado tanto y teníamos varios caminos posibles planteados para actuar pero un solo requisito clave para el éxito anhelado que era y es la Concertación. Nos desvelamos los primeros días del Gobierno Transitorio, pensando cómo armarla y sobre todo a qué persona de tan especiales cualidades y sensibilidad como para asegurar su adecuada conducción, podíamos comprometer para manejarla y liderarla. Decidimos entonces compartir la iniciativa con Susana Villarán, cuya trayectoria en esa lucha era reconocida y notable; por lo que de inmediato nos pusimos de acuerdo con ella, que aportó su pasión de luchadora social.

Decidimos con Susana proponer para esa tarea a un sacerdote amigo mutuo y de grandes dotes personales para la concertación: Gastón Garatea Yori, a quien sorprendimos una noche en su tranquila prelatura de Ayaviri, obteniendo casi de inmediato su entusiasta aceptación.

La Mesa se extendió en pocas semanas como espacio de diálogo y concertación por todo el Perú y hasta ahora mantiene, en las más de 700 mesas existentes a lo largo y ancho del país y no obstante la miopía de los que han querido postergarla, una función concertadora de las instituciones y personas en la inmensa tarea de luchar contra la pobreza. Ha merecido por sus avances el reconocimiento y el respaldo internacionales.

La Iniciativa Nacional Anticorrupción fue otra expresión de la voluntad de diálogo y concertación que Paniagua imprimió a todos los actos y todas las creaciones de su Gobierno. Baste recordar para ello la realización de los foros regionales que desarrolló a lo largo y ancho del país, tomando desde las bases de la ciudadanía su experiencia y sus demandas para prevenir y enfrentar con medios adecuados la lacra rampante de la corrupción. Las conclusiones de su trabajo figuran en un valioso y completo informe presentado al final del Gobierno que cubre el tópico desde la caracterización de la corrupción hasta la propuesta de los lineamientos conducentes al logro del objetivo de devolver la moral política al país y recuperar la confianza del pueblo en sus autoridades.

Apenas es posible mencionar cada una de las trascendentales creaciones institucionales cuyo análisis ha sido y será motivo de los estudios y las proyecciones que les corresponden considerando su impacto social y político en el profundo cambio que generaron en el país; pero sin duda una de las más relevantes ha sido la Comisión de la Verdad.

Fue muy clara desde el inicio del Gobierno Transitorio, la convicción de la importancia de realizar un análisis y deslinde objetivo de las responsabilidades y las causas del terrorismo y del terrible proceso de la lucha contra las demenciales acciones que asolaron al país en las dos décadas finales del siglo XX.

Discutimos muchas veces si la perspectiva indispensable de tiempo para ese cometido ya se había alcanzado o si las heridas sociales y los protagonistas de la tragedia, plenamente actuales y vigentes, podrían desatar una polémica que convirtiera el proyecto de conocer la verdad en una nueva fuente de controversia y hasta de lucha social. Sopesamos también la capacidad de un gobierno no emergido de las ánforas de llevar adelante tan delicado proceso y, sobre todo, de cómo elegir a las personas que se encargaran de tan delicada tarea. La decisión final de crear la Comisión no fue tomada, por eso, sino hasta el recibo oficial del pedido de los candidatos que competían en el proceso electoral de que se constituyera.

Aceptada entonces la creación de la Comisión de la Verdad, la designación de los miembros tenía que hacerse de manera rápida, sin la injerencia de los partidos políticos contendientes en el proceso electoral y procurando recibir las propuestas de las fuentes sociales, ideológicas y tecnocráticas más independientes posibles. Una manera directa de aplicar tales requisitos era, sin duda, realizar una votación lo más abierta y democrática posible entre los miembros del gabinete ministerial, habida cuenta de la extracción plural —reconocida y aceptada por la opinión pública— del mismo. Por lo tanto, se procedió a realizar una votación por lista —mayor en número al de miembros por elegir— y de libre propuesta de nombres en dos sesiones consecutivas de dicho Gabinete, que de esa manera y tras tres votaciones sucesivas, escogió, en riguroso respeto de las personas que recibieron el mayor número de nominaciones, las que constituirían tan importante Comisión.

El Informe final de la Comisión, que amplió sus propósitos a la reconciliación, terminó suscitando serios reparos de muchas instituciones y personas, pero ha sido —al margen de cualquier discrepancia o crítica de alguno de sus enfoques o conclusiones— sin duda un paso firme hacia la recuperación de una base de verdad en la conciencia del Perú, absolutamente indispensable para iniciar la superación de la tragedia de la lucha contra el terrorismo que ha marcado a la Nación de manera indeleble y que requiere ser conocida y aceptada para poderla superar.

Respecto del Consejo Nacional de Educación, es preciso también destacar una de las acciones más concertadoras que puso en práctica el Gobierno Transitorio en el campo de la educación y que sin duda aportó la base firme que ha sustentado al Proyecto Educativo Nacional elaborado por dicho Consejo: la Consulta Nacional por la Educación.

Para una descripción con la mayor propiedad y pertinencia de un tema tan importante, preferimos aquí utilizar el texto incluido en la Memoria Ministerial presentada al término del Gobierno Transitorio por el ministro Marcial Rubio Correa, donde se indica:

[...] En esa perspectiva la Consulta contó con la participación de maestros, estudiantes, autoridades, padres de familia, especialistas, instituciones, empresarios, alcaldes, ONGs, medios de comunicación, líderes políticos y de opinión, quienes respondieron a las preguntas de la Consulta Nacional, planteando demandas y propuestas para una educación de calidad orientada a la equidad y al desarrollo humano.

[...] Producto de un trabajo multiplicador, la Consulta Nacional ha logrado movilizar a unas 300 mil personas a nivel nacional, con el compromiso de recoger una visión compartida del país en materia de educación, la cual deberá compatibilizarse con la propuesta que recoja la Comisión para lograr el Acuerdo Nacional por la Educación.

Esta expresión concreta y fructífera de la concertación le ha otorgado así al citado Proyecto Educativo Nacional una base firme de la más alta legitimidad social, cumpliendo eficazmente, en nuestro entender, una de las más caras aspiraciones del Presidente Paniagua.

El Consejo Nacional del Trabajo es otro espacio impulsado por el Gobierno Transitorio, como expresión tangible y eficiente de la concertación. Si bien este Consejo existía desde la dación de la ley de creación del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en la práctica se había mantenido congelado durante la dictadura de Fujimori, que no se distinguió por cierto por la protección de los derechos de los trabajadores ni tampoco por la promoción del empleo digno. Fue bajo el mandato de Paniagua y con la capaz y diligente ejecución de su ministro de Trabajo, Jaime Zavala Costa, que se activó el Consejo, con una diligente participación de los sectores público, sindical y empresarial; y produjo en los ocho meses de trabajo aportes muy valiosos para asuntos de la importancia de los sistemas de compensación de tiempo de servicios, la generación de empleo en el Perú y la pequeña y mediana empresa como opción de desarrollo, entre otros.

Para concluir esta muestra aleatoria de los actos de concertación del Presidente Paniagua, nos parece valedero referirnos al tema de su participación en la elaboración de los planes de gobierno que nuestro partido, Acción Popular, ha cumplido sistemáticamente en presentar a la ciudadanía en cada uno de los procesos electorales en que ha participado, tanto municipales como generales.

En efecto, Paniagua fue el coautor —si no el autor principal— de dichos planes y para dar un breve testimonio personal de ello podemos recordar la elaboración del Plan de Gobierno Municipal del Frente Democrático denominado Fredemo para la campaña por la alcaldía de Lima en el año 1989. Trabajamos entonces en su estudio de la calle Pumacahua en Jesús María —muchas veces a la luz de velas por los apagones que asolaban el país— todas las propuestas del Plan y las compartimos con los candidatos a regidores, provenientes de otras fuerzas políticas o independientes, para concertar una propuesta que fue calificada por todos los analistas y por el propio ganador de la elección, Ricardo Belmont, como el mejor y más completo.

Finalmente, en la campaña presidencial del año 2005, para el Plan de Gobierno del Frente de Centro, convocamos a connotados expertos en los diversos

temas de la problemática nacional y desarrollamos un proceso de exposiciones y diálogos semanales de los mismos. Reunimos en un volumen de más de 500 páginas las presentaciones realizadas bajo el título «Aportes para el Plan de Gobierno», componiendo así una propuesta concertada y plural que finalmente plasmamos en el plan de gobierno presentado y debatido en innumerables ocasiones en todo el Perú.

LA TRANSPARENCIA

En la primera sesión del Consejo de Ministros del Gobierno Transitorio, inmediatamente después de su juramentación, el Presidente Paniagua, luego de expresar su agradecimiento a los ministros, se refirió al breve plazo de ocho meses de gestión que nos correspondía. Propuso de inmediato los lineamientos que habría de seguir su gobierno y afirmó que uno de los rasgos esenciales del mismo habría de ser la transparencia, por entenderla consustancial a la democracia. Dispuso entonces que empezáramos practicándola en todos los actos administrativos y comenzando por el propio Consejo de Ministros: determinó que después de cada sesión se ofreciera una conferencia de prensa para transmitir a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación, todo lo que se había acordado y someterse a continuación a las preguntas de los periodistas, sin restricciones, para no dejar nada en la oscuridad o al margen del conocimiento público. Por cierto, el Presidente Paniagua no participaba en las conferencias, fiel a su estilo de gobernar y exponer con, y a través, de su equipo, y siempre con una vocación total de servicio mas no de protagonismo ni de figuración.

En alguna ocasión y con el sentido del humor que no pocas veces le caracterizaba, dijo al final de la sesión del Consejo de Ministros: «Señores, hemos terminado la sesión, de modo que pueden pasar los implicados a dar cuenta de sus actos, a la jaula de los leones de la conferencia de prensa».

Desde luego, el proceso más importante para el Gobierno eran las elecciones generales y por ende se tomaron todas las medidas necesarias para garantizar su realización con absoluta libertad, neutralidad y transparencia.

Un factor clave para ello era el acceso a los espacios mediáticos, que estuvo siempre en el Perú librado a la capacidad económica del partido, del candidato o de sus auspiciadores. Se enmendó tal funesto desbalance creando la franja televisiva, que abrió —por primera vez en el país— espacios gratuitos en la televisión comercial a todos los candidatos por igual, otorgando así más transparencia al proceso.

Una circunstancia política surgida en dicho proceso electoral que nos motivó a preocupación respecto de la transparencia y la neutralidad que debían

sustentar dicho proceso, fue la postulación a la primera vicepresidencia de un miembro del partido Acción Popular: el licenciado Raúl Diez Canseco Terry. Al ser el Presidente Paniagua militante del mismo partido y contar con dos ministros en su gabinete de igual filiación, se abría el riesgo político de sospechar —sin duda con suspicacia aunque sin razón— que podría producirse algún tipo de preferencia o apoyo por acción del Estado, a través de sus ministerios, a favor de dicho candidato.

En aras de la mayor transparencia y para evitar cualquier sospecha malintencionada en tal sentido, renunciarnos el ingeniero Luis Ortega Navarrete y yo mismo a los ministerios de Transportes y Comunicaciones y de la Presidencia. Este último ministerio era especialmente sensible a tales posibles malinterpretaciones, pues había sido notoria y públicamente utilizado por Fujimori como un instrumento de proselitismo político.

La solución del Presidente Paniagua a la cuestión planteada fue retirarme del ministerio de la Presidencia haciendo un trueque con el ministerio de Industrias, que desempeñaba el destacado industrial independiente ingeniero Emilio Navarro Castañeda. Se evitó así cualquier sombra de duda sobre la transparencia y neutralidad del gobierno en el proceso electoral.

Una de las más importantes creaciones del gobierno de Valentín Paniagua, en la línea de hacer transparente y por consiguiente escrutable su gestión por la ciudadanía, fue sin duda la creación del Portal de Transparencia Económica, que se instaló como un sitio en el espacio electrónico donde se consignaban todos los actos administrativos de relación económica y financiera con la ciudadanía. Es decir, cifras y destino de las partidas presupuestales, avances de ejecución presupuestal y en general toda información relevante sobre el manejo de los fondos públicos.

Esta democrática apertura lamentablemente fue primero desactualizada por el gobierno siguiente y aún a la fecha no mantiene las características y la amplitud que debiera para otorgar a la gestión económica del Estado una verdadera transparencia que garantice y legitime su ejecución.

Desde luego, la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, fue otro importante espacio generador de transparencia en la gestión del Estado. Allí se recogían los planteamientos y los proyectos de la sociedad civil a través de sus múltiples representantes —de comunidades, concejos provinciales y distritales, gremios, asociaciones artesanales, etcétera— y se debatían y canalizaban hacia su consideración y ordenada ejecución. Se seguían luego en su ejecución presupuestal y podían por tanto prevenir y evitar los riesgos de error, pero sobre todo los de corrupción.

CONCLUSIÓN

La personalidad de Valentín Paniagua se ha expresado, como ocurre con todos los seres humanos, no solo en los actos públicos que cumpliera en el ejercicio de sus múltiples funciones y elevados cargos, sino también en el trato diario para con los demás. Su respeto por las personas, su afabilidad y su sencillez, fueron especialmente relevantes precisamente cuando le cupo desempeñar tales elevados cargos.

Es digno de recordar el ejemplo y la diferencia que marcó su conducta como Presidente de la República cuando ordenó desde el primer día que el automóvil que lo conducía respetara las reglas de tránsito y se abstuviera de ejercitar cualquier tipo de privilegio. Se convirtió así en un ejemplo de ciudadano, que al detenerse ante un semáforo era saludado por quienes advertían su presencia, muchas veces con el afectuoso sobrenombre que alguien acuñó de «Chaparrón».

Bajaba la luna del automóvil y devolvía con sencillez y sonriendo tales saludos, ejerciendo así una auténtica docencia de modales, de respeto de las normas y de afabilidad.

Son menos conocidos otros gestos, como por ejemplo el de no residir en Palacio de Gobierno, o el de negarse a utilizar el avión presidencial, salvo en el caso del urgente viaje a la zona afectada por un sismo al sur del país. Igualmente su determinación de no realizar ningún viaje al extranjero. Solía movilizarse a los pocos compromisos privados que atendía en un solo automóvil y sin escolta alguna.

No puede dejar de recordarse su escrupulosa conducta y preocupación de no involucrar a su familia ni ejercer jamás influencia alguna a favor de nadie que tuviera vínculos de naturaleza familiar con él. Debe decirse por eso, en homenaje de la verdad, que su familia le prestó el más grande apoyo posible manteniéndose al margen de toda actividad —y muchas veces renunciado a muchas— que implicaran, aunque fuera remota o rebuscadamente, favor o privilegio alguno, originado en el alto cargo que desempeñaba.

Merece por cierto un homenaje aparte y singular su esposa Nilda Jara de Paniagua, que cumplió el papel clave de apoyarle en todos los momentos de su vida y en particular en los más críticos del tiempo de su presidencia; pero además y especialmente, de hacerlo con tan delicada discreción de parecer casi inadvertida, sin dejar de estar presente en todos los instantes de su existencia.

Aunque corresponde a tiempos muy recientes, es también imperativo comentar su sacrificada participación en el proceso electoral del año 2005 como candidato del Frente de Centro. Cuando Valentín Paniagua decidió aceptar la candidatura presidencial de dicho Frente, había llegado, una vez más en su larga

y fructífera carrera política, al final de un proceso de concertación que impulsó decididamente para buscar, como él decía, «que elijamos un gobierno y no un presidente». Su intento no alcanzó la meta que aspiraba, que por cierto quienes lo conocíamos bien sabíamos no era la de ser Presidente, sino la de lograr el consenso necesario para la gobernabilidad y dejar encaminada una candidatura que encarnara esos propósitos de concertación para un gobierno con justicia social, libertad y democracia para todos los peruanos, basado en esencia en una revolución educativa. Por esa razón y al principio de la campaña, cuando los medios de comunicación y muchos analistas y adversarios no lograban sacarle una aceptación expresa de su candidatura, le atribuyeron muchos supuestos errores o defectos. Le dijeron, «se hace el muertito» o «no tiene ganas de ser candidato». Entonces, él nos decía: «Si yo aceptara de partida y me pusiera adelante como candidato, ¿cómo podría lograr que alguien capaz de liderar el proyecto acepte concertar?». Casi todos los líderes políticos con quienes dialogó, no fueron capaces de entender este mensaje. Y eso fue convertido por quienes no comprendían su convocatoria y no aceptaron su propuesta, en un flanco vulnerable y en una duda incomprensible que finalmente fue aprovechada para destruir la opción electoral que encabezó.

La vida de Valentín Paniagua Corazao está escrita en las páginas de la historia del Perú, con caracteres y profundidad que han marcado el avance de nuestro país hacia el logro de la visión que inspiró sus actos y alentó su lucha. Puede por eso afirmarse que fue una vida fructífera, pero a la vez surge de su ausencia temprana y casi súbita un vacío y una angustia de lo que ha quedado por hacer para acercarnos a la utopía de libertad con oportunidades para todos por la que dio su vida. Esta percepción vital nos conduce a la obligación de continuar la lucha y lo convierte así en el líder permanente de los peruanos que compartimos su visión y su pasión social y democrática.

Esperamos que este libro ayude a la difusión de los méritos de esa vida ejemplar que fue sin duda la del Presidente Valentín Paniagua y contribuya así —cumpliendo, estamos seguros, lo que habría sido su deseo— a sembrar en los jóvenes las inquietudes y las actitudes que hagan del Perú la realización de su sueño eterno.

La imagen de Paniagua como un Político con mayúscula nos devuelve la esperanza de que podemos y debemos hacer política para hacer realidad nuestros ideales. Es un ejemplo especialmente para los jóvenes de que es posible hacer política, ser respetado y respetar a los demás y que en la acción política se puede encontrar la más plena realización de las virtudes humanas.

Lima, febrero de 2008

VALENTÍN PANIAGUA: EL INTELLECTUAL Y LA POLÍTICA

Marco Jamanca Vega

La muerte extingue la vida del elegido e interrumpe la de los vivos cercamos a aquél con una sacudida de asombro y de dolor. De asombro, porque aún siendo un fenómeno natural explicable por sus causas, hay algo en él, una gota de misterio, que lo hace difícil de comprender y aún de admitir. De dolor, porque nos resistimos a despedirnos para siempre del amigo fallecido y nos cuesta renunciar a su presencia.

Francisco Tomás y Valiente. *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: CEC, 1993, p. 246.

Valentín Paniagua nos dejó el mismo año en que falleció uno de sus actores favoritos, Glenn Ford. Por su féretro desfilaron tirios y troyanos, fue sin duda el hombre del «consenso», aquel que en palabras de Augusto Elmore se había ganado el título vitalicio de «Señor Presidente». Al igual que Bobbio —su autor favorito— fue un hombre fiero y justo. Fiero puesto que defendía su posición desde la transparencia y la verdad de los hechos, justo porque nunca agravió a nadie, por el contrario, escuchó antes de comentar. Así, con la muerte de Paniagua no solo desaparece el político destacado sino que perdemos al pensador político por antonomasia, el agudo constitucionalista e historiador de las ideas¹. César Lévano dijo: «un político de la talla de Paniagua no puede ser aquilatado solo por lo que hizo o por lo que representó en un momento histórico de la política peruana. Su retrato tiene que incluir lo que escribía, lo que pensaba, lo que quería para el Perú y para los peruanos; su trayectoria. En suma, lo que era». Eso es lo que pretendemos en estas breves líneas.

¹ La historia es la política del pasado, por eso le gustaba a Paniagua. «... la historia es el único territorio en el que es posible estudiar el comportamiento político humano» (nota preliminar a *El Príncipe* (Maquiavelo, 1983, p. 19).

Como muchos de su generación, su temprana curiosidad intelectual lo llevó a la lectura de Arnold Toynbee, José Ortega y Gasset, Jacques Maritain, Maurice Duverger, George Burdeau, Carlos Sánchez Viamonte, Francisco García Calderón, José de la Riva Agüero, Jorge Guillermo Leguía, Víctor Andrés Belaunde, Raúl Porras, Jorge Basadre, entre otros. Ortega es de los que más influyen en el pensamiento de Paniagua a través de *España invertebrada*, cuando menciona la necesidad de construir un «proyecto sugestivo de vida en común», mensaje tan presente en las disertaciones de Paniagua. Por algo, premonitoriamente escribe su tesis intitulada «Del Estado como función al Estado como misión».

Al abordar los temas constitucionales y electorales Paniagua sabía lo que decía, por algo era político y destacado profesor universitario: había visto en la práctica el funcionamiento de las instituciones políticas, virtud que Luis Carlos Sábica, constitucionalista colombiano, resaltó de él. Con acierto, César Pacheco Vélez catalogó a Paniagua como el máximo representante de su generación, esto es, los nacidos en 1936.

En Paniagua se juntaron esa rara mezcla de hombre intelectual y político, logrando soldar el desencuentro tradicional entre la acción política y el mundo académico. Y es que por regla general el político desdeña el quehacer intelectual, de la misma forma que el intelectual hace alarde de su superioridad. Intelectuales de todo el mundo le guardaban respeto y admiración, pero no solo era el aprecio al destacado ex jefe de Estado, era la estima al político intelectual².

Fue profesor visitante y conferencista en las mejores universidades y centros de investigación (Harvard, Messina, Complutense, Texas, UNAM, Simón Bolívar, Santa Cruz, San Carlos, Rafael Landívar, entre otros). Entabló lazos de amistad con diversos profesores e intelectuales. Dio impulso a los estudios de la historia constitucional en el Perú³. Fue pionero en las investigaciones del derecho electoral, por ello lo alentamos a publicar sus escritos en esa materia, cuyo fruto son los libros *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)* y *Libertad y verdad electoral. Estudios electorales*. Animó las investigaciones sobre el presidencialismo, las transiciones políticas, la reforma

² Paniagua tuvo muchos elogios, no solo del ámbito político sino de la academia. Así, podemos mencionar a Diego Valadés, Joaquín Varela, Andrea Romano, Celso Lafer, José Farías, Francisco Fernández Segado, Francisco Miró Quesada Cantuarias, Asdrúbal Aguiar, Víctor Peralta, Carlos Malamud, Jorge Domínguez, Alfredo Barnechea, Nestor Pedro Sagüés, Pedro de Vega, Arturo Valenzuela, Domingo García Belaunde, etcétera.

³ Fue miembro del Consejo Asesor de la revista *Historia Constitucional* (www.historiaconstitucional.com). A través del contacto con los profesores del área de derecho constitucional de la Universidad de Oviedo, publicó varios trabajos.

constitucional, el juicio político, la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado⁴, los partidos políticos, la descentralización, y otras materias.

Cuatro grandes temas ocuparon la mente de Paniagua. El agradecimiento a su tierra natal, el porqué del fracaso del constitucionalismo y la democracia, el sentido fundacional de los próceres de la nación y, por fin, el sentimiento republicano. Estas ideas las repitió constantemente en sus discursos de asunción de cargos públicos y en sus escritos.

Amaba apasionadamente a su natal Cusco, por ello exaltaba sus glorias y pasado. Aprovechaba cualquier espacio para referirse a ella, como aquel discurso en la Cámara de Diputados, en 1982:

En este que es el momento más solemne de mi vida como hombre y ciudadano, permítaseme una breve digresión personal para traer a mi recuerdo emocionado la imagen de mi solar nativo, el Cusco inmortal, para expresar, desde aquí, a su noble pueblo la gratitud de un hijo suyo a quien, muy joven aún, sacó del anonimato y lo honró con su representación. A ese pueblo quisiera decirle, desde esta majestuosa tribuna y en esta hora estelar de mi existencia que, con mi recuerdo conmovido, le hago llegar también la seguridad de mi apasionada e inalterable lealtad.

Escribió sobre Rafael Ramírez Arellano y Abarca, primer constitucionalista cusqueño. Incluso su devoción al Cusco se trasladó al fútbol, en especial, con el Cienciano, cuando salió campeón a nivel continental, en el 2003.

Su instinto de político avizor le remitió a reflexionar por el doloroso sino de nuestra evolución institucional y política; creía que la emancipación no había roto amarras con el pasado y eso estaba graficado en la «convivencia con viejas instituciones: orden jurídico, sociedad estamental, caudillismo, falseamiento electoral, militarismo al servicio de la plutocracia, corporativismo y desaparición del espíritu republicano y surgimiento de sociedad corporativa»⁵. Le preocupaba el acoso permanente a nuestra frágil democracia por militarismos y autocracias⁶.

⁴ Fue pionero en los estudios de la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado, tanto que el Tribunal Constitucional, en una de sus sentencias (0006-2003-AI/TC), recoge su legado.

⁵ Hay una frase de Basadre que resume lo que pensaba Paniagua: «Para resumir muy brevemente mis ideas acerca de nuestra experiencia republicana, repetiré una vez más lo que varias veces he afirmado: que a pesar de ciento cincuenta años de independencia política, el Perú ha tenido un destino truncado, ha sido un país de oportunidades desaprovechadas y no hemos roto con el Estado empírico, ni hemos roto el abismo social» (Macera, 1979, p. 91).

⁶ «Es la verdad, dolorosa pero real, —dice Paniagua— que el constitucionalismo no habría sufrido ocaso si la intolerancia ideológica y política, el apetito de poder de las derechas o de las izquierdas o la inmadurez de todos, no hubiera prestado respaldo a las aventuras militares que todos deploramos. Hay, pues, responsabilidades históricas y políticas compartidas entre los usurpadores y los beneficiarios del poder que, una y otra vez, se asociaron para negarle al constitucionalismo

Esa preocupación lo llevó a buscar soluciones al mundo contemporáneo y globalizado. Así, durante su gobierno se gestó un instrumento de carácter multinacional en defensa de la democracia denominado Carta Democrática Interamericana (CDI). La iniciativa de la CDI fue lanzada por el ex Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Javier Pérez de Cuellar, con ocasión de su exposición ante el Congreso el 11 de setiembre de 2000⁷. De ahí que la propuesta fuera formalmente elevada a la OEA por el entonces representante del Perú ante dicho organismo, Manuel Rodríguez, el 2 de febrero de 2001. A partir de ese momento, el aún proyecto sufrió en total 17 versiones o revisiones, para que finalmente sea aprobado el mismo día en que ocurrían los hechos trágicos en los Estados Unidos, el 11 de setiembre, en la octava sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA en Lima. Su mayor mérito no radica en que se haya incorporado un sistema de sanciones diplomáticas «para los casos de alteración o ruptura del orden democrático», sino —como lo ha destacado el embajador Manuel Rodríguez— radica en que es

[...]una garantía colectiva para contribuir a preservar la democracia ahí donde esté amenazada, para obtener la reinstitucionalización democrática ahí donde haya sido usurpada por gobierno ilegítimo, o donde haya sido objeto de una grave alteración por parte de un gobierno que, tras haber sido elegido democráticamente, evolucione hacia formas sutiles de dictadura. Por esta razón, la Carta Democrática pone énfasis en las acciones diplomáticas para obtener la recuperación de la democracia perdida o gravemente afectada después de suspendido el gobierno concernido (Rodríguez, 2001, pp. 13-14).

No era suficiente este instrumento jurídico, había que construir consensos a nivel interno para preservar el sistema democrático. En tal sentido, el sueño de Paniagua estuvo enfrascado en construir y dar largo aliento al Acuerdo Nacional, que fue una idea suya que luego puso en movimiento el gobierno

y a la democracia la posibilidad de consolidarse en el Perú» (Discurso de inauguración del año académico en San Marcos, 2001).

⁷ «El Perú es un país con una sólida tradición de respeto a los principios y normas del Derecho internacional [...]. Esa tradición es y será una garantía de paz y estabilidad con nuestros vecinos [...] un estímulo que nos permitirá una acción dinámica en el esfuerzo común de preservar la paz y la seguridad internacionales y participar activamente en los procesos de la política internacional. Especialmente en la integración andina, en la consolidación de la América Latina como un actor internacional diferenciado; y en la promoción de una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídica vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de los medios de acción más oportunos y eficaces». Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Javier Pérez de Cuéllar, ante el Congreso de la República del Perú, Lima, 11 de diciembre de 2000.

de Toledo. Además de ello, su anhelo era construir un Foro Permanente de Partidos Políticos, idea que recogió de la experiencia en Guatemala. Él jefaturó una misión de observación electoral de la OEA por más de seis meses. En aquella ocasión tuve la oportunidad de trabajar en aquella misión, por ello conozco el detalle. Lo que había sucedido en Guatemala era similar al Perú, también había vivido por largos años la violencia política, era necesario reconciliar a la sociedad, y sin duda, a los partidos políticos. Qué mejor espacio que un foro de partidos.

Enamorado de los padres fundadores de la patria, fuente inagotable de inspiración, recordaba permanentemente su pensamiento, como en aquel discurso que pronunció al asumir la conducción del país donde señaló «el lema que acuñaron los próceres fundadores, como promesa y apuesta de futuro del Perú: ¡firme y feliz por la unión!». Admirador de Porras Barrenechea más que de Basadre, pues el primero se dedicó a estudiar con mayor rigor a los precursores de la emancipación. Estudió a Monteagudo, Vidaurre, Pando, Luna Pizarro, Sánchez Carrión, Francisco de Paula Gónzales Vigil, Bartolomé Herrera, etcétera.

En las últimas décadas existe interés por estudiar y rescatar la tradición republicana. Quizá este renacer responda a la interpretación de las connotaciones ideológicas del republicanismo en los procesos revolucionarios que dieron sustento a la fundación de los estados modernos y que, en algunos casos, permanecerá firme como ideal o proyecto sugestivo de vida en común⁸ y para hacer frente a los retos de la política contemporánea, actualmente en crisis. Uno de sus máximos representantes es J. G. A. Pocock y su monumental obra *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republic Tradition* (2002 [1975]).

Paniagua en sus constantes disertaciones nos hablaba del sentimiento constitucional y republicano. Estaba fuertemente influido por el renacer de la ideología republicana, aquella que exalta el énfasis en el bien público, la importancia del derecho y las virtudes cívicas de la ciudadanía⁹. República es, por fin, en su

⁸ «Los grupos que integran un Estado viven juntos para algo: son una comunidad de propósitos, de anhelos, de grandes utilidades. No conviven por estar juntos, sino *para hacer juntos algo*» (Ortega y Gasset, 1962 [1921], p. 33).

⁹ Desde el punto de vista ideológico, república es más que una simple forma de gobierno (antiético de monarquía), república encierra una rica tradición política cuyos orígenes se remontan a la cultura greco-latina y contiene, como principal idea fuerza, el valor supremo del bien común y el interés general.

Maquiavelo identifica el republicanismo con la defensa del bien común y la oposición encarnizada a la corrupción. La forma de impulsar un sentimiento de pertenencia a la comunidad y de salvaguardar la libertad, solamente es tangible a través de la defensa del bien común o del bien

remoto origen romano, un *pactum juris*. Un compromiso universal de sujeción de gobernantes y gobernados, no a la voluntad de los hombres sino al imperio de las leyes (decía Paniagua). De ahí nació la idea de forjar un frente republicano en las elecciones generales del año 2006. Carmen Mc Evoy, quien ha estudiado el tema a fondo, lo consideraba un verdadero republicano. Por ello encarnó el sentimiento republicano liquidando la república autocrática instaurada luego del golpe del 5 de abril de 1992. Aspiró, por supuesto, a construir una república que debía realizar, por fin, «la promesa y el sueño de la vida peruana, bajo los signos del cambio, del diálogo, la concertación, la solidaridad y la afirmación de la identidad nacional y de la fe en el futuro de la patria».

En los últimos años se acercó a la lectura de Octavio Paz y Carlos Fuentes, en tanto le importaban las similitudes culturales entre México y el Perú. Había retornado a sus actividades académicas con más ahínco, sus últimos esfuerzos estaban dedicados a la redacción de la historia constitucional del Perú. Acababa de concluir un estudio sobre la figura política de Manuel Pardo y Lavalle y el Partido Civil. Rescató del olvido algunos documentos y trabajos de nuestros mejores hombres, y es que un país donde la memoria es frágil, la enseñanza de estos hombres se pierde en el marasmo de la vida cotidiana y de la política como espectáculo¹⁰.

Sin duda su desaparición cierra una etapa en el imaginario nacional y abre una nueva de reflexión y rescate de sus valores. Ahora más que nunca la figura intelectual y política de Paniagua hace falta. Ojalá que la conducta y trayectoria de Paniagua sirva de derrotero a las futuras generaciones, tan falta de hombres de bien, que se retome como horizonte el legado que deja.

Estuve a su lado pocas horas antes de su óbito y cruzó por mi mente el célebre sueño de Escipión, aquel que dice que «a todos aquellos que han conservado, ayudado y engrandecido la patria les está asegurado en el cielo un sitio particular». Que el Altísimo lo tenga a su lado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Maquiavelo, Nicolás de (1983). *El Príncipe*. Madrid: SARPE.

Macera, Pablo (1979). *Conversaciones con Basadre*. Lima: Mosca Azul.

público, pero no desde el alejamiento a la vida privada, sino mediante la actividad política. De ahí que para el republicano exista un serio compromiso e interés por la política y una suerte de obligación ética de participar en el quehacer social.

¹⁰ Solo para mencionar: ubicó el famoso «Diario de los Debates» del Congreso Constituyente de 1822, que a decir de Basadre es un documento difícil de conseguir.

- Rodríguez, Manuel (2001). Un nuevo y trascendental peldaño hacia la utopía. En *Carta Democrática Interamericana. Aportes de la sociedad civil*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Ortega y Gasset, José (1962 [1921]). *España Invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. 12ª edición. Madrid: Revista de Occidente.
- Pocock, J. G. A. (2002). *El Momento maquiavélico: el pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.

EL PRESIDENTE QUE TENÍA UNA BIBLIOTECA¹

Luis Jochamowitz

Cuando terminó la ordalía de los años noventa y Valentín Paniagua se hizo cargo del puesto vacante por abandono, alguien, no recuerdo quién, comentó: «Al fin llega a Palacio alguien que tiene una biblioteca en su casa». El comentario resume bien la naturaleza del hombre que vivía su hora más notoria y crucial. Acostumbrados durante una larga década a escuchar los denuestos en contra de los políticos tradicionales, teníamos de regreso en Palacio a este pequeño abogado del sur, de dicción perfecta y modales impecables. Ya era una diferencia con respecto a los opacos promotores de negocios que durante diez años habían sido la medida y el modelo de todo. Pero la gran diferencia estaba en esa silenciosa biblioteca que guardaba en su casa. Con Paniagua, uno podía tener la seguridad de que llegaba al poder alguien que conocía el doloroso y tierno pasado del Perú, alguien que intuía el río del tiempo, que percibía lo que significa la historia, la sucesión de generaciones, la destrucción y el renacimiento de los sueños, el lugar de los individuos, no como destinatarios de honores o bienes, sino como oficientes de un rito que viene de atrás, que continuará más adelante, y que nos trasciende porque solo somos un instante.

Que el Perú que salía de los años noventa, cuando la historia se había empequeñecido hasta convertirse en la quincena, haya encontrado en Paniagua al hombre necesario en un momento decisivo, demuestra que hay justicia, y hasta poesía en la historia.

Solo estuve con Paniagua en dos ocasiones, dos largas mañanas en las que le pregunté de todo y él pudo hablar libremente sin esperar nada de mí, ni yo de él. La primera vez fue antes de las elecciones del 2000, cuando la re-reelección se presentaba en el horizonte con la certeza de una noche que no termina. Me sorprendió su combatividad en medio de un ambiente casi de resignación. Allí estaba este profesor universitario, a la edad en la que otros se retiran, dispuesto a dar la

¹ Publicado en el Diario «Perú 21», el 18 de junio de 2006.

pelea aunque supiera que las fuerzas del adversario eran aplastantemente más numerosas, aunque nunca superiores. Recuerdo que hablamos de la historia electoral del Perú, desde la época del pisco y la butifarra, hasta la del baile del chino. La hora no era de optimismo, pero por experiencia sabía que sí era de prueba, la noche se presentaba más cerrada que nunca, por lo que era el momento de persistir.

Un segundo rasgo que me llamó la atención, asociado al anterior, era el carácter inflexible de sus opiniones y tomas de posición. Creí buscar a un hombre acostumbrado al acuerdo, un veterano de la relatividad de las cosas del mundo, dispuesto a conceder y a tomar en partes iguales, y me encontré con un hombre que no estaba dispuesto a ceder ni un centímetro en lo que creía con sinceridad. No estoy seguro de si esto es una virtud o un defecto. Que esa pugnacidad de su carácter no haya trascendido, que no sea famoso por su obstinación e intransigencia, se debe sin duda a sus buenos modales, a su sentido del humor, y a cierta discreción que hoy parece ya extinguida. Por eso, no me llamó la atención cuando, durante su breve gobierno, interrumpió telefónicamente un programa de televisión para fulminar con su réplica al conductor. El episodio sirvió para consolidarlo en el cargo, la gente creyó ver un rasgo de fuerza que se echaba de menos en alguien tan educado. Muy pocos se dieron cuenta de que en ese episodio había aflorado su verdadero carácter.

Paniagua era conocido como un maestro de derecho constitucional, pero había algo en la aridez de ese campo que no llegaba a capturar toda su inteligencia y empatía. Con el pretexto de ser el banco de pruebas de sus amadas teorías legales, había derivado su interés hacia la historia, particularmente la historia de la República, que conocía en detalle. Tenía opiniones muy precisas con las que no estaba dispuesto a transar. En realidad, Paniagua era algo más original que un historiador; era un lector de libros de historia que trataba de probar sus opiniones en la acción política.

La segunda vez que lo vi ya había dejado Palacio y las elecciones del 2006 se aproximaban. Era evidente que no estaba en disposición para terciar y ganar en esa contienda. Tal vez pesaba la debilidad de su propio partido, o su edad que seguía avanzando, o la conciencia de la enorme responsabilidad, lo cierto es que Paniagua era uno de esos políticos que intentan que el tamaño de sus ambiciones no sea mayor que el de sus luces. Al final se vio arrastrado a una candidatura esforzada pero insustancial.

Poco importa ahora que nos podemos quedar con el mejor Paniagua, el que había llegado de último al vociferante Parlamento, el que intervenía breve y juiciosamente, el que podía unificar las fracciones y ocupar el puesto vacante por fuga. Durante un corto lapso la presidencia olió a limpieza, en ese momento era tan raro, que todos debemos estarle agradecidos.

LA PROPUESTA REPUBLICANA DE VALENTÍN PANIAGUA.
A PROPÓSITO DEL PRÓLOGO AL LIBRO SOBRE
«MANUEL PARDO Y EL PARTIDO CIVIL»¹

Carmen Mc Evoy

Que el Perú que salía de los años noventa, cuando la historia se había empequeñecido hasta convertirse en la quincena, haya encontrado en Paniagua al hombre necesario en un momento decisivo, demuestra que hay justicia y hasta poesía en la historia.

Luis Jochamowitz, «El presidente que tenía una biblioteca»

Redactar un ensayo introductorio al libro de Valentín Paniagua sobre Manuel Pardo y el Partido Civil es un gran privilegio a la vez que un enorme desafío. Ello porque este texto es algo más que el análisis de una de las etapas más fascinantes de nuestra historia republicana. Su escrito póstumo es, a mi modo de ver, la conversación personal que tiene el autor con otro jefe de Estado quien, al igual que él, desempeñó un papel estelar en una dramática coyuntura histórica. En el marco de un profundo quiebre institucional, tanto Pardo como Paniagua lograron remontar con éxito la crisis de legitimidad que sucedió al horrible asesinato de un presidente y a la cobarde fuga de otro, el que además renegó de la nacionalidad peruana. Lo que realmente estuvo en juego en el Perú, en 1872 como en el 2000, fue la integridad política y moral de la república. Durante esos años de prueba para la nación ambos políticos apelaron a la fuerza imperecedera de ese legado ideológico que Faustino Sánchez Carrión definió como «la aptitud civil de la república», el que resultó invaluable para confrontar a las fuerzas que la tenían secuestrada.

Cuando Paniagua afirma en su libro que la proeza de Pardo fue evidenciar que los civiles tuvieron la capacidad de administrar el Perú «con acierto y probidad» en medio de una «muy aguda crisis», nos parece que estuviera aludiendo a

¹ Prólogo escrito al libro de Valentín Paniagua Corazao, *Manuel Pardo y el Partido Civil. Apogeo y crisis del primer partido político en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2009.

los desafíos y los logros del gobierno de transición que el mismo presidió. Está por demás recordar que dicho mandato transcurre en medio de una de las etapas más sombrías de nuestra historia. Retornar a una tradición republicana fundada en la libertad, la constitucionalidad, la autonomía económica, la dignidad, el mérito, el trabajo, el respeto por la ley, la civilidad, la probidad y la austeridad permitió que, contra todo pronóstico, Paniagua, al igual que lo hizo Pardo en su momento, lograra conducir a la nave del Estado en medio de infinidad de obstáculos y de contratiempos. El profundo amor y la fe en el destino del Perú que ambos mandatarios exhibieron, unidos al gran conocimiento de nuestra compleja y difícil historia republicana, también los asemeja. El paralelismo entre estas dos carreras políticas, que obviamente tienen también sus grandes diferencias, se pone nuevamente de manifiesto cuando se analiza un hecho muy significativo y que tiene que ver con este libro. En el último año de sus respectivas vidas y mientras competían en procesos electorales bastante similares, uno por la presidencia del Congreso y el otro por la presidencia de la República, tanto Pardo como Paniagua se valieron de la disciplina histórica para explorar la naturaleza de la política y la magnitud de sus desafíos y dilemas.

Durante los meses de exilio que Manuel Pardo vivió en Chile, los que antecedieron a su asesinato el 16 de noviembre de 1878 en la puerta del Congreso, el ex presidente redactó un notable ensayo de crítica histórica titulado «Estudio crítico sobre la *Historia de Belgrano* escrita por Don Bartolomé Mitre». La reseña de sesenta páginas que Pardo escribió entre Santiago y Valparaíso le permitió matar el tiempo y aliviar una gran tensión, producto no solo de un exilio que lo mantuvo por varios meses alejado de su familia, sino de los difíciles momentos por los que estaba atravesando el partido político que fundó en 1872. En efecto, mientras Pardo redactaba su sesudo análisis sobre la *Historia* de Manuel Belgrano, en Lima se estaba jugando el futuro del Partido Civil, el que en 1878 presentó una lista de candidatos a las elecciones del Congreso. Es por ello que no resulta aventurado afirmar que el texto que Pardo escribe durante los meses que anteceden a su muerte, al igual que lo que ocurre, como veremos más adelante con el de Paniagua, deben de ser interpretados a la luz de las historias, tanto políticas como personales, de sus respectivos autores.

En el ensayo escrito a propósito del libro de Mitre, Pardo subrayó el difícil rol que debía de cumplir el político hispanoamericano. En una interesante apuesta por la reconciliación entre las actividades filosóficas y las políticas, que alude al necesario encuentro entre la inteligencia y el poder, la reseña rescató el trabajo intelectual de Mitre, quien, de acuerdo a Pardo, se manifestaba exitosamente en la «república de las letras». Que un hombre de acción, como Mitre, ingresara con éxito al territorio de la narrativa histórica era un hecho excepcional.

Una serie de cartas escritas entre Pardo y sus correligionarios en el decisivo año electoral de 1878 muestran el hartazgo que el fundador del Partido Civil exhibe frente a una actividad, que por tener como único objetivo la captura del poder, es puramente contingente. «No quiero hablar de política», le escribe a Ricardo Espiell el 20 de enero de 1878, «lo que allí suceda (refiriéndose al Perú) ni lo hará Montero, ni lo hará Piérola, ni lo haré yo. Lo harán los acontecimientos como lo hacen siempre arrastrando ellos a los hombres y no dejando arrastrarse por ellos». La correspondencia muestra, asimismo, el compromiso partidario de Pardo el cual antepone incluso a su propia vida. En el obituario escrito por Vicuña Mackenna a raíz de su asesinato, el escritor chileno señaló que su colega peruano regresó a su país obedeciendo al deber que tenía con su partido. Sin embargo, es importante anotar que de la misma manera en que la correspondencia y la reseña anteriormente citada muestran aquella tensión irresuelta en Pardo —entre su apuesta por la voluntad humana y esa suerte de tácita aceptación del determinismo histórico— el ex presidente actúa en todo momento como un *homo politicus* dirigiendo desde Santiago la campaña congresal en la que su partido triunfa, e incluso anticipando sus movimientos ante la posibilidad de un eventual golpe de Estado en el Perú.

Al igual que Manuel Pardo, Valentín Paniagua reconoció en diferentes ocasiones de su vida la necesidad de tender puentes entre la República de las Letras y el quehacer político al que, también, le atribuyó características puramente contingentes. Es por todos conocida la relación especial que tuvo el ex presidente con esa silenciosa biblioteca que guardaba en su casa, la que se convirtió en su refugio contra los embates de una política cruel e imprevisible como la peruana. En el momento en que la historia del Perú se vio, sin embargo, desbordada por la contingencia, más aún empequeñecida hasta transformarse en una noticia banal en un tabloide sensacionalista, el conocimiento exacto de la tradición republicana que Paniagua fue acumulando a lo largo de sus años de estudio y de experiencia parlamentaria y partidaria le permitió lidiar con esa sucesión interminable de acontecimientos que preludivieron y sucedieron la caída del fujimorato. Dentro de una situación insostenible y que él mismo describió como tempestuosa, la República de las Letras peruana se convirtió en su ancla y en su guía personal. En el discurso que pronunció, algunos meses después de asumir la primera magistratura con ocasión de la apertura del año académico en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Paniagua señaló que cuando el mal agobiaba o cuando la angustia producía sobrecogimiento, la sociedad peruana debía volver su mirada a San Marcos, una institución que por estar «enaltecida por las luces de los grandes maestros» de la vida nacional simbolizaba «la más firme tradición libertaria de la República».

Es a partir de su particular visión de una tradición democrático-constitucional sumamente frágil como la peruana, que es posible entender el historicismo de Paniagua. La historia le aportó la necesaria perspectiva frente a un pasado irresuelto, un presente convulsionado y un futuro que, a pesar de todo, él veía como favorable para el Perú. «Un pueblo es una continuidad histórica», afirmó en el discurso que pronunció al recibir la distinción Honoris Causa en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, para más adelante recordar la existencia de un pasado glorioso del cual los peruanos debían enorgullecerse. En el mismo una civilización como la Inca logró desterrar el hambre e imponer por norma la solidaridad. La historia del Perú, de acuerdo a Paniagua, era la narración del permanente desencuentro entre una sociedad que apostó por la república y por la libertad y unas tendencias autoritarias intrínsecas que, de manera intermitente, se corporizaban en un Leviatán que no respetaba las bases primordiales del pacto republicano. El militarismo, unas veces mesiánico, otras pragmático, autocrático, plutocrático, tecnocrático o corporativo, fue la representación fidedigna de una mentalidad autoritaria que por el miedo a la libertad delegó en el «mandón de turno» la responsabilidad que cada peruano tenía de participar en la conducción y decisión del destino del país. Dentro del esquema histórico propuesto por Paniagua, el Estado de derecho no debía de ser visto tan solo como la suma de las instituciones. El mismo suponía una ideología basada en la cultura de la libertad, sustentada en el fundamento ético de la democracia, que es la equidad. La democracia, tanto en su dimensión política como social, requería enraizarse en el subconsciente colectivo y convertirse en el uso —y luego en una tradición— que solo se logra cuando una experiencia humana y social tiene la raíz en el pasado y continuidad en el futuro.

El diálogo más fecundo entre Paniagua y la experiencia histórica peruana se produjo en el conflictivo campo de la historia republicana donde el abogado y político mostró un vasto conocimiento sobre el pensamiento de los padres fundadores de la República, en especial de Faustino Sánchez Carrión, de Francisco de Paula González Vigil y de políticos notables como es el caso de Manuel Pardo. En el discurso que pronunció al asumir la presidencia de la Cámara de Diputados el 26 de julio de 1982, el representante por el Cusco recordó, citando a Jorge Basadre, «la supervivencia providencial del Perú y de sus instituciones a pesar de todas las pruebas y todos los contrastes». Dieciocho años después y en uno de esos momentos de prueba suprema para la república, el flamante presidente del Congreso señaló que la Patria estaba más allá y por encima de cualquier contingencia. Apelando a la tradición y el lenguaje republicano que tanto admiró y que le servirá de guía a través de los difíciles momentos de la transición, Paniagua destacó, en el discurso que pronunció al asumir la presidencia de

la República, el momento fundacional que creía estar presidiendo. «Nace hoy un nuevo tiempo. Se cierra una etapa y se abre otra en la historia del Perú. Un sentimiento de fe anima a los espíritus de la Nación». En esa ocasión reconoció, también, que una ilusión «acaso excesiva» sacudía a todos los peruanos. Todos querían creer que ese tiempo inédito inaugurado por su gobierno era de «un nuevo quehacer», de una tarea tal vez modesta pero «de profunda significación para el desarrollo nacional».

Luis Jochamowitz sostiene que con Paniagua uno podía tener la seguridad de que llegaba al poder alguien que conocía el doloroso y tierno pasado del Perú, alguien que intuía el río del tiempo, que percibía lo que significaba la historia, la sucesión de generaciones, la destrucción y el renacimiento de los sueños, el lugar de los individuos no como destinatarios de honores o bienes, sino como oficiantes de un rito que venía de atrás y que continuaría más adelante y a pesar de ellos. El Perú, recordó Paniagua en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, «un pueblo yacente y destruido por la furia del enemigo [refiriéndose a Chile] se alzó sobre sus ruinas y retomó valerosamente el camino de la historia para reconstruir, con fe y heroísmo, su destino». Quien sintiera desaliento debía de recordar a González Vigil, y como él, a centenares de próceres y héroes civiles que consagraron u ofrendaron su vida en defensa de una constitucionalidad que nunca vieron ni disfrutaron. En la ceremonia de entrega de mando el Presidente saliente reafirmó una vez más su fe en la historia patria al señalar que no había desafío que la nación peruana no hubiera superado en el pasado. Por ejemplo, vencer el desierto, sortear las breñas de la cordillera y de la selva tropical para construir ciudades, como signos de su voluntad de sobrevivir, en solidaridad, a pesar de todas las adversidades. Esa vieja civilización que, cinco mil años atrás, levantó en Caral, la Ciudad del Fuego, la más antigua civilización del hemisferio conservaba intactas todas sus reservas morales.

Paniagua entendió el murmullo de los ríos profundos que cruzan nuestra historia milenaria pero también comprendió las luces y las sombras del accionar político en el territorio de la contingencia. «Debo comenzar declarando que he sido, soy, y seguiré siendo, vitalmente, un político hasta que exhale el último aliento de mi vida» le confesó a un grupo de jóvenes que lo escuchaban en una conferencia. Lo que sorprende es que en un escenario de relatividad absoluta, como el peruano, donde la mayoría de los políticos están dispuestos a negociar todo, Paniagua se erige como un hombre de profundas convicciones. Él, como lo hizo Manuel Pardo en su momento, creía que el político además de ser el responsable de definir los grandes objetivos nacionales, tenía como deber supremo el servicio al país. Así, ética, política y obviamente la búsqueda del bien común eran conceptos inseparables. Luego del retorno de la democracia, en la

década de 1980, el diputado cusqueño propuso «un consenso histórico llamado a sobrevivir las contingencias de los partidos políticos y a las necesarias como inevitables mutaciones de la voluntad popular». Este consenso político, cuyo eje debía descansar en ideas y proyectos, era una tarea que exigía empinarse «por encima de las contingencias del acontecer diario» y de «las frustraciones de la experiencia democrática».

El propósito era definir una nueva frontera capaz de suscitar el espíritu creador de un pueblo que tenía el derecho de saber a donde lo conducían los hombres que los representaban. El asunto consistía en afirmar un nuevo quehacer relacionado a aquello que Basadre denominó «la promesa de la vida peruana». La historia reclamaba un nuevo ritmo a la política. Y es que la realidad, mucho más fuerte que cualquier esquema, terminaba siempre sobreponiéndose a los textos cuando la inercia o la ausencia de imaginación no eran capaces de imprimir a las instituciones un mayor dinamismo. De lo que se trataba, en realidad, era de llevar a cabo la gran revolución en la cual la política de los apetitos fuera sustituida por la política de las ilusiones, de abyecto oficio a noble empeño. Como se puede observar en sus escritos y discursos posteriores, la necesidad del nuevo pacto político, que Paniagua propuso un sinnúmero de veces, estaba estrechamente asociada con los desafíos que debía de confrontar el Perú en el tercer milenio. La globalización imponía, de acuerdo a sus palabras, abrir los mercados, liberalizar la circulación de los bienes, empresas y capitales y participar activamente en los procesos de integración en pos de un desarrollo sostenible y humano. La globalización obligaba, igualmente, a competir para conquistar un lugar bajo el sol usando, por vez primera, el instrumento más característico y radicalmente humano, como era el conocimiento, ahora al alcance de todos. En breve, las circunstancias mundiales exigían una pronta definición frente a un quehacer colectivo, es decir un proyecto nacional en el que la educación, la escuela y la Universidad, debían de jugar un papel fundamental.

Los caminos de Valentín Paniagua y Manuel Pardo se entrecruzan no solo porque el primero escribe un libro sobre el segundo y porque ambos estadistas creen en la necesidad de elevar la actividad política a la esfera de los proyectos nacionales tendientes al bienestar general, sino porque desde la década de 1850 en adelante el fundador del Partido Civil se propuso resolver un conjunto de problemas nacionales muy semejantes a los que Paniagua aborda a fines del siglo XX y principios de XXI. Cabe recordar que a mediados del siglo XIX una revolución industrial que afectó de manera especial a las comunicaciones —ferrocarril, vapor y telégrafo— creó entre las elites periféricas, como fue el caso de la peruana, una sensación de premura por incorporar al Perú a la modernidad capitalista. Los *Estudios sobre la provincia de Jauja*, escritos por Pardo

cuando tenía 25 años de edad, pueden leerse también como la respuesta de un intelectual peruano a los desafíos de la segunda expansión imperialista sobre la periferia. Dentro de esa importante coyuntura histórica, el asunto fundamental era evaluar cuáles eran los beneficios que el Perú podía obtener de un fenómeno que se percibe como inevitable. Discutir las posibilidades que tenía el país de renegociar una nueva relación con el imperialismo en expansión fue parte de la agenda de muchos que, como Pardo, intentaron «imaginar el desarrollo» para el Perú de la prosperidad falaz. Sin embargo, para que ello ocurriera era necesario institucionalizar al país, es decir establecer un pacto político interno más acorde con los nuevos tiempos. Una de las grandes coincidencias entre Pardo y Paniagua es que ambos analizaran los profundos cambios económicos por los que atraviesa el mundo desde una perspectiva política. La integración del Perú a la ola modernizante no podía dejarse, tan solo, a la fuerza contingente del mercado. Paradójicamente, tanto el accionar político de Pardo como el de Paniagua ocurren en medio de crisis políticas dramáticas, que suceden a la caída de gobiernos autoritarios y corruptos. Es así como en medio de la contingencia, tanto nacional como internacional, ambos políticos intentan anclar al Perú en su tradición republicana (constitucional y democrática) con la finalidad de fortalecerlo de cara a una modernidad capitalista que engendra el riesgo de fragmentarlo aún más.

En su libro sobre Manuel Pardo y el Partido Civil, Paniagua destaca cómo el fundador del civilismo se preocupó por dar a la sociedad peruana una orientación ideológica en un momento crucial de su historia. Correspondió también a Pardo «el mérito de haber intentado, con toda seriedad, la modernización de la política peruana y haber entendido que el régimen constitucional nació y vivía por obra de los partidos políticos». La preocupación que tuvo Paniagua respecto del futuro de los partidos en general y del suyo en particular se hace muy evidente en varios de los argumentos que esgrime en su libro póstumo. No es una coincidencia, entonces, que el mismo tenga por subtítulo «Apogeo y crisis del Partido Civil». Y es que el autor ve en el declive del Partido Civil y en el colapso de la política partidaria la causa directa del surgimiento de la «República Autocrática», una situación que, como bien sabía Paniagua el historiador, podía volver a repetirse en el futuro. En un discurso pronunciado en el 2001 el autor señaló que «sin partidos políticos y sin continuidad institucional» la democracia era, sencillamente, imposible en el Perú. Sin embargo, era también consciente de que los partidos, como órganos de representación e intermediación, atravesaban por una honda crisis que era mundial. El desarrollo de los medios de comunicación había debilitado a la democracia representativa, en especial al Parlamento. Dentro de ese contexto, el debate de los grandes problemas se había

trasladado a los medios de comunicación y era por ello que el parlamento no era ya la caja de resonancia de los grandes asuntos nacionales. Los partidos no eran, sin embargo, ajenos a una crisis que amenazaba las bases mismas del sistema democrático peruano. Su alejamiento del verdadero sentir del electorado permitía fortalecer la vieja y trillada idea que existía en el Perú respecto a los grandes errores de la política tradicional y de sus operadores corruptos.

Cuando Paniagua emprendió la tarea intelectual de escribir un libro sobre Manuel Pardo y el partido Civil estaba intentando entender una tradición política que él percibió como propia. En medio de los golpes bajos de una corrupción que logró rearticularse en el territorio contingente de la opinión pública, Paniagua volvió la mirada a lo que consideró como su hogar intelectual, un republicanismo severo y cívico, en el que fue posible, al menos por algunos años, combinar el quehacer partidario con los ideales. En donde palabras como ética, ley, austeridad, constitución o educación empezaron a tener algún sentido en un país marcado por la violencia y la corrupción. En su estudio sobre el civilismo, Paniagua también descubrió que los errores políticos de los herederos de Pardo tuvieron un alto costo en el largo plazo. La crisis de los partidos políticos, entre ellos el Civil, le allanó el camino a una nueva fase autoritaria, cuyas consecuencias debieron de ser confrontadas por la generación de Paniagua. Sin embargo, lo que ni Paniagua ni Pardo, al menos en este libro, lograron perfilar con claridad son los fundamentos políticos y culturales de ese autoritarismo contra el cual lucharon tenazmente. Porque si bien resulta absolutamente válida esa necesidad que tienen tanto el autor como su personaje de regresar, en momentos de inestabilidad y crisis, a las fuentes originarias de la tradición republicano-democrática, es también una tarea ineludible, para cualquier político que se precie de serlo, el acto de desenmascarar al adversario y entender sus artilugios. Es decir descubrir la manera como el autoritarismo corrupto logró dominar, y aún lo sigue haciendo, el territorio de la contingencia. El dilema aquí —y ese sería tema de otro ensayo— es saber si es posible desarrollar una nueva forma de hacer política en el Perú en la que sin dejar de lado los ideales y los proyectos, sea posible administrar las pasiones y los apetitos —elementos intrínsecos de la condición humana— y de esa manera dominar las enrevesadas reglas de un juego de poder que, como todos sabemos, fueron escritas a lo largo de varios siglos.

La organización de la política y el juego democrático es un imperativo en el Perú ante el inmenso desafío de la globalización. Como Gilles Lipovetsky ha señalado, este proceso ha significado la desvitalización de la «res publica.» Las grandes cuestiones económicas, políticas o militares, en ese contexto, despiertan la misma actitud que cualquier suceso de la farándula; vivir sin ideal y sin objetivos, entonces, resulta posible y hasta socialmente aceptable. Es el triunfo, en

suma, de un pragmatismo narcisista de consecuencias impredecibles. En estas circunstancias, la necesidad de esa nueva frontera a la que se refirió Paniagua en 1982 o del pacto republicano propuesto por Pardo en 1872 está lejos de ser un mero hecho «cultural» o «académico». Es, de suyo, un asunto de urgente necesidad política. No verlo así significa dejar la definición del camino de nuestra nación en manos de aquellos a quienes su falta de escrúpulos y su audacia mediática les permiten emitir señales de gran eficacia y efecto seductor, en el contexto de una situación que muestra claros signos de anomia y anquilosamiento intelectual. La tarea, entonces, es la creación de una comunidad crítica que entienda que es necesario bregar con el poder, ya que el mismo es una esfera inevitable de la acción inteligente y concertada. Las armas para el renovado combate de ideas que esta situación exige deberán ser la ética republicana, la solidaridad y la democracia. No es una mera cuestión declarativa. Solo teniendo la convicción de su eficacia será posible realizar la gran transformación político-cultural que el Perú demanda y que solo una actividad sistemática, colectiva y con agenda propia podrá lograr.

En este esfuerzo, el diálogo con el pasado es imprescindible. Rescatar voces premonitorias, volver a andar caminos truncos, recordar esfuerzos olvidados debería ser parte medular del método a aplicar. Mirando hacia atrás encontramos momentos brillantes de construcción de sociedad civil y momentos terribles en que intelectuales y propuestas sensibles han sido distorsionados, fagocitados por el poder, y luego arrojados sin misericordia. Ante el «hundimiento de las alturas» (Lipovetsky) que la globalización propicia, la mirada a lo propio, la vuelta hacia nosotros mismos, es un verdadero acto de preservación. El Perú, en ese sentido, está muy lejos de la orfandad. Quien mire con ojo avizor tras la superficie, encontrará, nítido, el perfil de una historia riquísima: las cordilleras del pensamiento, los bancos de coral de ideas en que se soporta ese inmenso océano de conocimientos aún no incorporado en la lucha cotidiana por la forja de la nación. ¿Es el Perú un país viable? Preguntan una y otra vez los incrédulos. Ir a ese enorme capital cultural, como lo hizo Paniagua en el presente libro, y utilizar esa experiencia histórica para reinventar una política nueva —ética, responsable y generosa— es, en verdad, la única respuesta posible.

Sewanee, 21 de mayo de 2007

UNA CONVERSACIÓN CON VALENTÍN PANIAGUA

Carlos D. Mesa Gisbert

Conocí al Presidente Paniagua como periodista. Tuve el privilegio de hacerle dos largas entrevistas, la primera en 1999 y la segunda en la Casa Presidencial construida detrás del Palacio de Gobierno de Lima, el 23 de julio de 2001, a pocos días de entregarle el mando al Presidente electo Alejandro Toledo. Tuve luego oportunidad de recibirlo siendo yo mismo Presidente de Bolivia en el año 2004. Sospecho que ninguno de los dos supusimos que nos tocaría asumir tamaña responsabilidad en circunstancias difíciles y cruciales para nuestras naciones. Yo ciertamente no podía siquiera vislumbrar, cuando conversaba con el Presidente en Lima, que ocuparía el mismo cargo en mi país dos años después.

Compartimos luego en algunos encuentros internacionales. Valentín Paniagua me pareció siempre un hombre sencillo que no hacía alarde de su extraordinaria experiencia como jurista y sus conocimientos monumentales sobre derecho constitucional y electoral, que plasmó en obras imprescindibles para el Perú y la región. Pero ciertamente es su particular carisma personal, su conexión entrañable de simpatía y bonhomía, la que guardo como recuerdo de las oportunidades que compartí con él en contextos tan distintos y en circunstancias que tuvieron algo de espejo y también mucho de diferencia, por la naturaleza de nuestros propios desafíos como estadistas.

Pensé que el mejor homenaje que puedo hacer a su figura es aportar en estas páginas quizás la última entrevista en profundidad que concedió siendo Presidente Constitucional del Perú.

Mereció volver a ser Presidente y el Perú mereció volverlo a tener como Primer Mandatario por todos los valores que encarnó y en los que creía, pero aún tras su muerte prematura, le dejó a su patria un legado como hombre de leyes, de Congreso y de Estado que queda como ejemplo para hoy y para el largo futuro. Pienso que muchos de esos valores están reflejados en sus palabras en esta entrevista.

Texto de la entrevista de televisión en el programa «De Cerca» realizada por Carlos D. Mesa Gisbert (C.M.) al Presidente del Perú Valentín Paniagua (V.P.) el 23 de julio de 2001

C.M.: Estar aquí en Lima, en el palacio Presidencial del Perú, en el final del periodo presidencial que le ha tocado al doctor Valentín Paniagua en un momento crítico de la historia contemporánea del Perú, pero también en un momento de gran expectativa y esperanza, es un privilegio. En estos meses el doctor Paniagua ha garantizado una elección transparente y el comienzo de la reconstitución de las instituciones democráticas peruanas.

Señor Presidente, la experiencia no solamente del Perú sino de América Latina en los últimos años, plantea un cierto desencanto y descrédito del hacer de la política. A usted le ha tocado quizás el momento más duro de ese descrédito, al aceptar la máxima responsabilidad de su país. ¿Cree que la política está devaluada, y si es así, que es posible recuperar el arte mayor de la política?

V.P.: Estoy absolutamente convencido de que sí, la experiencia del Perú ha aportado evidencias suficientes como para demostrar que ahí donde desaparece la política de verdad que es la política de partidos, la política ideológica programática, es sustituida automáticamente por un pragmatismo que desconoce no solamente los valores sino incluso hasta los propios requerimientos de la política más elemental que debe estar comprometida con los intereses populares y con algunos valores que son pisoteados y desconocidos por completo. Creo que en definitiva la experiencia del Perú revela que sin un sólido sistema de partidos no es posible preservar el Estado de derecho y es siempre posible que naufragen con él los valores fundamentales de una sociedad civilizada.

C.M.: Este razonamiento se puede entender hoy, pero si nos colocamos en el contexto de 1992, quizás el ciudadano peruano estaba pensando exactamente lo inverso, «Si queremos salvar determinados valores tenemos que destruir un sistema de partidos agotado, corrompido», y esa fue probablemente la razón y la bandera para que el presidente Fujimori llevara a cabo con éxito el golpe de Estado. ¿Esto es un péndulo de políticos que pasan de un extremo a otro y no saben administrar razonablemente su responsabilidad histórica?

V.P.: Yo creo que el fenómeno del 5 de abril de 1992 hay que mirarlo con un poco más de cuidado. La coyuntura que permitió el golpe de Estado en ese momento fue cuidadosamente preparada a partir del año 1990. No fue una simple explosión que de pronto barrera con las instituciones democráticas. Fujimori apenas llegó al poder, inmediatamente inició una etapa de franca conspiración al sistema democrático desgastando las instituciones constitucionales. Le pongo tan solo un ejemplo, no obstante que el Congreso tenía mayoría opositora,

le prestó el más sólido respaldo con el propósito de que pudiera acometer la solución de los problemas que el Perú confrontaba en ese momento, Fujimori se dedicó sistemáticamente a destruir todo intento de concierto, de consenso y conciliación. Contó para esto con la participación muy activa y dinámica —lamentablemente— de muchos medios de comunicación que por razón de un proceso que sería largo describir en este momento, aparecían compitiendo con los partidos políticos como mecanismo de intermediación política entre el pueblo y el poder. A esto se sumó el propósito casi siempre claro de las organizaciones gremiales y empresariales que suelen sentirse mucho más cómodas con una autocracia. La suma de todos estos factores a lo largo de los años fue preparando cuidadosamente un golpe que dicho sea de paso fue denunciado oportunamente por muchos de nosotros y cuando digo nosotros me refiero específicamente a alguna oportuna advertencia que hicimos, —entre otros yo mismo— al respecto, pues era clarísimo que el propósito final de la conducta de Fujimori era un golpe de Estado con franca colaboración militar.

C.M.: Este hecho que marcó el fin de un momento histórico del Perú, ¿en qué grado podría, en una visión autocrítica, tener que ver con un mal manejo de los partidos tradicionales, de la administración del poder, del manejo del poder de su credibilidad ante la opinión pública?

V.P.: Un incidente vinculado lamentablemente a la gestión del presidente Alan García y su procesamiento, fue un factor que de alguna manera contribuyó a crear un clima que podía haber justificado ese descrédito. A eso se añadió, es cierto, un fenómeno como el terrorismo, que era capaz de erosionar ese y cualquier otro régimen, la prueba es que el terrorismo no fue finalmente liquidado ni siquiera después de los diez años del régimen de Fujimori, puesto que subsisten aún algunas manifestaciones. Ciertamente que tenues, tan débiles que no podrían comprometer en este momento el desenvolvimiento de la vida social ni política del Perú, pero lo que demuestra es la profunda raigambre del fenómeno que tenía nuestro país. Ninguna democracia y menos unas democracias tan débiles como suelen serlo las latinoamericanas, podía soportar el embate combinado del terrorismo, la conspiración desde el poder, el descrédito a través de una sistemática campaña de los medios de comunicación contra la democracia formal y el reclamo que es siempre insistente de los pueblos frente al temor que suscita la violencia de mano dura y autoritarismo como respuesta para poner fin a una etapa de violencia que fue muy grave en el Perú, que ensangrentó tremendamente a la sociedad peruana y que creó condiciones muy adversas y dolorosas para la convivencia pacífica en el Perú.

C.M.: Para hacer una evaluación de lo que han significado estos últimos diez años, la pregunta más difícil: ¿Usted cree que la historia va a rescatar elementos

positivos del gobierno de Fujimori una vez que pase esta tormenta que tiene que ver con los gravísimos errores que cometió?

V.P.: Yo no lo sé, pero imagino que como acontece con todos los fenómenos políticos se necesita una cierta perspectiva que solo el tiempo da. Creo que es muy pronto para hacer un juicio al respecto, pero sea cual fuera ese juicio hay un balance provisional que parece definitivo y que se expresa en la más grande corrupción que jamás se haya producido en la historia del Perú y en el ataque, diría yo, sistemático a los valores éticos y el desconocimiento más abierto de los valores constitucionales y democráticos, por lo que no creo que la historia pueda ser tolerante con quienes fueron sus autores promotores y cómplices.

C.M.: El Presidente Fujimori pareció tener una idea parecida a: «Después de mí el diluvio». El ataque y la destrucción sistemática de las instituciones democráticas del Perú marcaron de parte de su antecesor una estrategia de demolición de un sistema institucional vinculado a la Constitución y a la democracia. ¿Usted diría que el Perú tiene que construir sus instituciones fundamentales desde cero?

V.P.: Por cierto que si, tiene que hacerlo en el futuro, pero permítame examinar un poco lo que aconteció antes. Fujimori fue apenas un instrumento dócil en manos de quienes habían diseñado cuidadosamente desde el año 1989 lo que se conoce con el nombre del «plan verde», que no era otra cosa que un plan destinado a instaurar en el Perú lo que se denominaba una democracia dirigida, bajo tutela militar, en que los civiles jugaban un papel puramente escénico, mientras el poder detrás del trono manejaba los resortes verdaderos del poder y esa democracia dirigida, naturalmente se sustentaba en instituciones constitucionales débiles manipuladas. Una experiencia concreta: en el año de 1991 la revista *Oiga* publicó parte de ese plan y si usted lo lee y lo contrasta con lo que aconteció en el Perú, descubrirá cómo había casi maquiavélica y diabólicamente exacta correspondencia entre el diseño de ese plan y las realizaciones concretas que iban produciéndose a lo largo del tiempo; eso explica también la forma tan eficaz como se demolió la institucionalidad constitucional y democrática, añadiéndose a esto un factor erosionante de base, que era la violencia terrorista que naturalmente puso a prueba la eficacia de la democracia siempre débil en nuestro continente.

C.M.: Dos preguntas al respecto, la primera: ¿Era la única opción de Fujimori que no tenía ni organización ni estructura partidaria sobre el supuesto de: «Si no me sumo a los militares no tengo futuro»? Y la segunda: ¿Fujimori, que aparentaba una gran condición de decisión y autoritarismo personal, en el fondo era una ficha de un esquema mayor que lo controlaba?

V.P.: Estoy absolutamente convencido de eso, discrepando incluso con muchísimos analistas del fenómeno vivido en los últimos diez años. El verdadero poder detrás del trono no era ninguna organización fujimorista ni el propio Fujimori. Fujimori fue simplemente parte del montaje escénico que sirvió para la perpetuación en el poder de una cúpula militar que deseaba mantenerse en el poder. Los videos hecho públicos en los últimos tiempos que involucran a Montesinos y que nos permiten ver solamente una de sus manifestaciones más evidentes, la reelección presidencial, como un medio para mantenerse en el poder, muestra a quienes desde las sombras controlaban y usaban a Fujimori para sus fines.

C.M.: La decisión que ha tomado su gobierno de la creación de la Comisión de la Verdad plantea un trabajo de largo plazo, pero a la vez parece demandar la necesidad de resultados muy rápidos para desentrañar lo que Vladimiro Montesinos representa como la punta de un gran ovillo.

V.P.: En parte, esa es una de las tareas de la Comisión de la Verdad, pero la tarea sustantiva y fundamental es encontrar la verdad y lograr la justicia como sustento de la reconciliación nacional. El Perú ha sufrido y ha padecido mucho como consecuencia de la violencia, el Perú necesita conocer en profundidad lo que ha ocurrido no para reavivar heridas sino para restañarlas, pero sobre la base de la verdad y con el propósito de liquidar una etapa negra y dolorosa que debimos recordar solo como una advertencia para que nunca más en el futuro la violencia y la confrontación nos enfrenten a los peruanos del modo en que lo hicieron en esas dos décadas sangrientas y dolorosas que le han costado tanto en el desarrollo a nuestra patria.

C.M.: ¿Usted diría que ese complejísimo y poderosísimo aparato montado durante el gobierno del presidente Fujimori está totalmente desmontado? ¿Es, por el contrario, un proceso largo, debido a una lógica en su funcionamiento que está más allá de que se saque una pieza u otra, dada una mentalidad inalterable?

V.P.: Ha habido en el Perú una rápida, saludable y extraordinaria transformación en lo que a la mentalidad colectiva se refiere. El pueblo del Perú ha cobrado plena conciencia de cuán dañoso puede resultar para el proceso de desarrollo nacional el olvido y el menosprecio de los valores éticos, jurídicos y democráticos, hay una reacción en todos los sectores y en todas las instituciones y no excluyo de ellas por supuesto a las propias Fuerzas Armadas, que están realizando un esfuerzo extraordinario por reinsertarse en la sociedad democrática y por demostrarle al país que son capaces de colaborar y contribuir a la afirmación de nuestras instituciones constitucionales.

A esto se suma un proceso político que como todo proceso de destino y significado histórico tiene alcance colectivo, en el que se puede notar muy claramente la fe y la esperanza con que la gente anhela y desea el éxito no solo de este gobierno transitorio, sino del gobierno que se instalará el próximo 28 de julio. Hay otras palabras para decirlo más simplemente, una apuesta resuelta y una determinación muy firme para que nunca más en el Perú vivamos una experiencia semejante y para que el tercer milenio signifique para nuestra nación la refundación de sus instituciones republicanas constitucionales y democráticas.

C.M.: ¿Cómo valora el nivel de relación del Perú con Venezuela después del incidente que generó problemas y complicaciones tras la detención y llegada al Perú del señor Montesinos?

V.P.: Venezuela y el Perú son dos naciones que tienen profundos lazos de amistad y sentimientos de fraternidad que están muy por encima de cualquier incidente suscitado entre sus gobiernos, en todo caso yo no tengo la menor duda de que sus relaciones incluso entre los gobiernos quedarán perfectamente normalizadas después del 28 de julio, o para decirlo más claramente, en el momento mismo en que el gobierno transitorio ponga fin a su mandato. Eso creo que es alentador si contribuye a que se normalicen las relaciones con un país como Venezuela, con el cual no tenemos ningún motivo de fricción ni de diferencia, a pesar de las peculiares características de lo ocurrido.

C.M.: Usted tiene un trabajo académico muy importante en el dominio del derecho constitucional y ha hecho incluso trabajos sobre la figura presidencial quizás sin adivinar que iba a vivir directamente la experiencia. ¿El poder seduce tanto como parece?

V.P.: Tengo la impresión de que tiene un atractivo extraordinario cuando uno accede a él, es el atractivo de hacer cosas y eventualmente contribuir a la solución de problemas, aliviar tensiones y de pronto descubrir que esto es posible. Impulsar en las personas con mucha fe y mucha esperanza a pesar de las grandes dificultades, sus mejores potencialidades, poner una suerte de luz en medio de la oscuridad que significa la falta de posibilidades de desarrollo inmediato. El poder me parece un mecanismo generador de ilusiones mucho más que la palabra, la palabra por ejemplo del líder, del conductor, porque hay la posibilidad siempre de hacer partícipes a los demás en la tarea común y suscitar en ellos la satisfacción y el orgullo de contribuir a hacer algo para transformar la sociedad, para resolver un problema. Creo que el otro aspecto del poder, aquel que envanece porque confiere ciertos privilegios o determinada posición, es el aspecto más banal, menos importante y menos notorio, pero sí muy significativo cuando uno no tiene un mínimo de interés en los problemas y necesidades de los demás. En todo caso, mi experiencia es breve como para pontificar sobre el tema.

C.M.: ¿Cuál es el secreto para que un presidente sea respetado, no temido ni despreciado?

V.P.: En primer lugar, no agraviar a nadie, no hacer daño a nadie, imagino que simplemente obrar como cualquier ciudadano común y corriente respetuoso de la ley y no sentir que la ley es menos exigente para él que para los demás, imagino que digo esto porque también en ese sentido es un poco difícil que yo me ponga a recetar.

C.M.: ¿Es cierto que cuando el presidente Paniagua va en el automóvil presidencial respeta la luz roja?

V.P.: Mire usted. Yo he sido una persona que circulaba por un área de la ciudad que por coincidencia circulaban altos funcionarios del régimen pasado que se desplazaban con una enorme seguridad y con frecuencia atropellando el derecho del ciudadano. Eso me molestaba entonces y aún me disgusta ahora que no se respeten las normas establecidas porque creo que el gobernante y los gobernados tenemos los mismos derechos. Más que por una pose, es simplemente el rechazo que a los hombres de derecho siempre nos produce, que se pretenda que una persona porque tiene una determinada posición, no está obligada a respetar las normas que están impuestas a los demás.

C.M.: En lo conceptual, en nuestro sistema democrático, el de los países latinoamericanos, somos esencialmente presidencialistas. Sin embargo, el Perú tiene la figura de una especie de primer ministro al lado del presidente. La posición suya de perfil bajo tiene que ver con su naturaleza de carácter personal o con una visión de cómo debe manejarse el cargo presidencial. ¿Cuál es la diferencia en cuanto a poderes y responsabilidades entre el presidente y ese primer ministro?

V.P.: Antes de referirme a ese segundo punto que me parece importantísimo hay un primero, creo que hay un error de óptica no solo jurídica sino política cuando se supone que el presidencialismo importa la personalización del poder, el presidencialismo no riñe ni excluye la posibilidad de que en él la presidencia esté institucionalizada, en la que el presidente tiene un papel y una función específicos que no impiden que otros organismos e instituciones participen muy dinámica y activamente en la producción de las decisiones y en la conducción del destino colectivo. Lo que creo que ocurre frecuentemente es que se produce una absorción por parte de los presidentes respecto de las instituciones que armónicamente deberían colaborar con él y participar en el proceso, convirtiendo la presidencia en una suerte de caudillismo o mesianismo pernicioso para la institución presidencial.

En el caso del Perú —ahora sí le contesto la pregunta— el diseño constitucional ha previsto por un lado un jefe de Estado, que al propio tiempo es jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República, pero a la vez hay un jefe

del Consejo de Ministros, que en cierto modo es también el jefe de Gobierno y como dice la propia Constitución, el más importante vocero del gobierno después del Presidente de la República. Él es el responsable de la exposición de la política general del Poder Ejecutivo antes que el Congreso, a él le corresponde solicitar el voto de confianza al Congreso al iniciar sus funciones y actividades ministeriales, y le corresponde también siendo un solo un *primus inter pares* en el Consejo de Ministros, la conducción, la coordinación y en cierto modo la articulación de las tareas del gobierno, refiriéndome en este caso a los ministros, permitiendo así que el presidente cumpla la función representativa interna y exterior sin que interfiera en la tarea específica que corresponde al presidente del Consejo y a los ministros. A su turno los ministros, por previsión constitucional, son los jefes de los servicios públicos de sus respectivas reparticiones y por ello mismo son el órgano de comunicación entre el gobierno y el Congreso y naturalmente tienen que ser los órganos de comunicación más calificados entre el gobierno y la opinión pública. En nuestro caso, el propósito era reinstitucionalizar constitucionalmente al Perú. No se trata por lo tanto de un estilo personal que nosotros hayamos tratado de imprimir con el doctor Pérez de Cuéllar, que es una personalidad excepcionalmente descollante y personalmente tiene vigor y presencia interna e internacionalmente, sino tan solo el cumplimiento de lo que creemos es el diseño previsto en la Constitución para un gobierno presidencial racional que puede funcionar institucional y no personalmente.

C.M.: Señor Presidente, en Bolivia, por la fuerza de las circunstancias, hemos aplicado un sistema híbrido en la elección presidencial. La «primera vuelta» por decirlo así, es a través del voto directo y en vez de la segunda vuelta que se ha impuesto en casi todos los países de América, en Bolivia el voto se da en el Parlamento si el candidato ganador no obtiene la mayoría del 50% más uno de los votos. Esto ha obligado a coaliciones —antes de que el Presidente se posesione— que garanticen la gobernabilidad, pero a la vez ha envilecido el mecanismo. Hay voces que plantean ir ya a un sistema parlamentario en el que el concepto de representatividad presidencial sea claro y el poder real esté en un primer ministro, lo que establezca que el Parlamento le quite su confianza o la ratifique en momentos de crisis. ¿Cuál es su punto de vista sobre esta opción en América Latina?

V.P.: Habría que estudiarla con un poco de detenimiento, pero en principio creo que por la naturaleza, el carácter y la tradición de los pueblos latinoamericanos, tenemos una suerte de inclinación casi incoercible hacia el presidencialismo y esto tiene mucho que ver con lo que García Calderón en el año 1905 en el Perú contemporáneo nominaba como Cesarismo, que es una herencia española muy arraigada en nuestro espíritu. Por esa razón todos los

ensayos parlamentarios en América Latina han fracasado, pero han fracasado además porque son inauténticos. Un país no va ni al presidencialismo ni al parlamentarismo solo obedeciendo al cálculo político. Muchas veces queremos corregir en las instituciones los errores que son efectos que hay que corregir en las personas. A veces no hay que cambiar la institución, hay que cambiar el comportamiento de las personas. Uno u otro mecanismo puede fracasar como ha fracasado en América Latina el régimen presidencial y el régimen parlamentario, mientras no cambien las personas, no cambie la manera de hacer política. Si no cambiamos es probable que todas las fórmulas que se diseñen o imaginen terminen naufragando con el fracaso. No digo que sea este el caso de Bolivia, estoy haciendo un razonamiento de carácter general, pero el parlamentarismo tiene sus desventajas y tiene sus ventajas, el parlamentarismo ha funcionado muy bien allí donde hay un sistema electoral mayoritario, por ejemplo Inglaterra, pero no funcionó bien en Francia donde había un sistema electoral proporcional. Usted recordará bien la Cuarta República Francesa, que se caracterizó por una enorme inestabilidad y la salida finalmente que tuvieron que buscar los franceses en la Quinta República, luego de un momento traumático, De Gaulle optó en 1958 por el referéndum, pues demostró que este sistema que los franceses quieren llamar semipresidencial fue una receta apropiada para una situación que la Cuarta República había abierto.

C.M.: ¿Quizás Italia es un ejemplo de preocupante inestabilidad de un sistema parlamentario?

V.P.: Podría serlo, con la diferencia de que en Italia hubo durante muy largo tiempo una hegemonía muy grande del partido demócrata cristiano y una oposición relativamente débil, mejor dicho una oposición que fundamentalmente descansaba en torno al partido comunista. Había ahí una forma de bipartidismo comparando el bipartidismo inglés con un sistema además proporcional que por distintas fórmulas funcionaba casi como un sistema mayoritario. No hay que olvidarse de que un sistema político depende muchísimo también del sistema electoral. Ahí donde se opta por el sistema proporcional que dispersa mucho del voto y fomenta el multipartidismo, las naciones están condenadas a hacer democracias de consenso; en cambio ahí donde se opta por un sistema electoral mayoritario, las democracias de mayoría al estilo sajón tienen muchísimo éxito, pero todos sabemos bien que no depende tan solo de elegir apropiadamente las fórmulas. Por ejemplo, el bipartidismo inglés, que ha logrado consolidar el sistema parlamentario, no ha sido un sistema que garantice una apropiada representatividad del pueblo inglés, y es por eso que el Primer Ministro inglés propuso, hace escasamente dos años, abandonar el sistema mayoritario para darle al pueblo una mayor representación en la Cámara de los Comunes, porque esa

cámara con el sistema mayoritario con frecuencia no es tan representativa de la realidad electoral inglesa.

C.M.: ¿Asumo que se inclina usted en América Latina por el presidencialismo?

V.P.: No, no es que me incline, sino que creo que hay una tendencia estructural —que tiene que ver con nuestra mentalidad y con nuestra tradición— que favorece más las fórmulas presidenciales que las parlamentarias, por lo mismo que en América Latina no hemos sido capaces de crear sólidos sistemas de partidos. El parlamentarismo se funda básicamente en los diálogos, las concertaciones, los consensos, lo que requiere estabilidad institucional en los grupos dialogantes, porque si no la institución pierde el rumbo. Tiene que existir un sistema de partidos muy sólido, para que funcione.

C.M.: A este propósito señor Presidente, ¿Cómo vislumbra usted el futuro de los partidos políticos en el Perú? El único partido que sobrevive, más por el caudillismo de Alan García que por otra cosa, es el APRA. Su propio partido, los otros con tradición, ¿tienen perspectivas?

V.P.: Una visión muy atenta de la realidad peruana le revela a usted de inmediato que gran parte del fracaso de los partidos políticos tiene que ver con el régimen de los medios de comunicación existentes en nuestro medio. Me explico. Sin acceso a los medios de comunicación, los partidos políticos o los grupos políticos desaparecen, y entonces el gran elector no es el pueblo sino el dueño del medio de comunicación. La prueba de ello está en que en esta elección última que hemos tenido, creamos una franja electoral que después de mucho tiempo permitió al pueblo del Perú a los partidos políticos acceder de un modo más o menos equitativo a los medios de comunicación. La competencia política se había vuelto una competencia plutocrática, solo podían acceder a los medios de comunicación aquellos que tenían recursos económicos suficientes, y eso era no solamente antidemocrático por el hecho mismo de que se fundaba en la disposición de recursos económicos, sino por que se negaba al pueblo la posibilidad de informarse cabalmente sobre las diferentes opciones. Yo estoy seguro de que el panorama político de este o de cualquier otro país con acceso equitativo a los medios de comunicación —naturalmente con una organización apropiada, con líderes capaces de llegar a la opinión pública— pueden robustecer mucho las instituciones partidarias. Cuando usted menciona el caso de Alan García y el APRA yo le podría añadir que no es el único; Fernando Olivera tiene un partido que ya tiene cierta antigüedad, Lourdes Flores no es nada más ni nada menos que la representante del Partido Popular Cristiano, que es un partido que tiene tendencia social cristiana y si Acción Popular no ha tenido en esta elección una presencia mucho más vigorosa, se ha debido a la circunstancia de que no hemos competido con un candidato presidencial que como sabemos

bien y suele decirse en el lenguaje político normal, sin locomotora es muy difícil arrastrar los vagones del resto del partido.

C.M.: Ese es un tema que está vinculado con el presidente electo Alejandro Toledo, que nace con una organización frágil —o usted me contradecirá— como la que tuvo el presidente Fujimori al comenzar su gobierno, que a la hora del desafío estructural y sobre todo de contar con cuadros políticos e institucionalidad partidaria pueden marcarle debilidades peligrosas.

V.P.: En política soy mejor historiador que profeta. Pienso que el presidente Toledo es perfectamente consciente de los riesgos que implica una suerte de desinstitucionalización de su propia organización, y lo es mucho más su actual secretario general, que tiene muy clara noción de la necesidad de mantener no solamente cohesionado a su partido, sino con una coherencia ideológica y programática que responda cabalmente al programa diseñado por el presidente Toledo en el curso de la campaña electoral. Si se mantiene esa actitud vigilante y preocupada, por parte de los dos más caracterizados líderes de ese movimiento, ese riesgo es lejano, ojalá no ocurra, porque ciertamente podría perturbar el éxito de una transición democrática que mucho depende de la solidez y de la madurez sobre todo del partido de gobierno, esto es del presidente Toledo.

C.M.: Me atrevo a decir, señor Presidente, que usted deja como legado la recuperación del respeto y de la transparencia y de la honestidad, como una norma en la presidencia de la República, pero mas allá de ese rasgo que será muy importante, ¿qué es lo que más destaca de lo que ha hecho y qué es lo que le ha quedado por hacer en esta gestión?

V.P.: Creo que el si tuviera que escoger entre los llamados logros de gobierno para de alguna manera referirme a algunas tareas que hemos cumplido en esta etapa, yo escogería nuestro esfuerzo afortunadamente exitoso por crear mecanismos de concertación y de diálogo y de institucionalizarlos, con una respuesta por parte de la sociedad civil a través de todas sus instituciones, y en general, del pueblo que demuestra que la concentración en el diálogo es una necesidad sentida y al propio tiempo es un cauce por el que todos desean marchar, coincidiendo con ese propósito final que le señalaba de instaurar por encima de la democracia electoral una democracia gobernante, una democracia dialogante, una democracia dinámica, que permita la participación de todos en alguna medida, y no una democracia gobernada por los ganadores de la elección enfeudada al capricho de los que tienen una mayoría transitoria, que de repente olvidan que la sociedad es muy dinámica y que puede cambiar en sus simpatías o antipatías, y, en sus aspiraciones y deseos, y que por lo tanto hay que tratar de sintonizar permanentemente con un contacto, igualmente permanente, con todos los sectores, abriendo la posibilidad de que todos sientan que son parte de un quehacer

que solamente puede tener éxito si es un quehacer colectivo en el que todos se sienten comprometidos.

C.M.: Ya se lo han preguntado. Ya ha probado el «dulce» de la presidencia. ¿Quisiera volver a probarlo? ¿Se animaría a ser candidato? ¿Está en su cabeza algo que quizás no estuvo en el pasado?

V.P.: No, en verdad que no, con absoluta franqueza, hay mucha gente que no me lo cree pero hoy se lo puedo decir con toda franqueza. El poder me intimida y mi preocupación mayor es otra, yo creo que puedo ser sumamente útil en este tipo de debate, le podemos decir de prédica, y esta labor de dar convicción a mucha gente de la necesidad de crear instituciones sólidas, de hacer una genuina transformación que genere lo que decimos aquí en el Perú, un sentimiento constitucional con un clima ideológico y cívico que es el único propicio en que pueden nacer y desenvolverse verdaderas instituciones democráticas y constitucionales y finalmente servir de soporte sólido y firme a un Estado de derecho sin el cual tampoco puede conseguirse un verdadero desarrollo.

C.M.: ¿Qué parte de su corazón está con Bolivia, señor Presidente?

V.P.: Yo soy peruano, pero tengo el profundo afecto y el recuerdo de Bolivia primero de mi niñez y segundo de toda mi vida, porque mi padre, que era un boliviano apasionado que terminó nacionalizándose a los setenta y tantos años por sentirse un ciudadano peruano también, pero que amó profundamente a Bolivia, nos enseñó a querer a Bolivia, nos mantuvo siempre vinculados a Bolivia. He leído por ejemplo que cuando yo era niño en mi casa recibíamos dos veces por semana «El Diario» y «La Razón», que eran los dos grandes periódicos de Bolivia de la época y hasta ahora recuerdo que un amigo de mi padre, el señor Grover Zárate, que era funcionario de la Casa «Howson», que no sé si existirá hasta ahora, nos enviaba —y recuerdo hasta ahora que yo coleccionaba— los suplementos del «Diario» y «La Razón», que eran extraordinarios, estupendos porque tenían no solo artículos sino material informativo para el colegio que era muy útil para hacer las tareas.

C.M.: ¿Cuáles son los lugares más entrañables de Bolivia para usted?

V.P.: En primer lugar Tupiza. Luego Sucre, no me cabe la menor duda y La Paz misma donde he vivido. Son los lugares a los que he estado vinculado de alguna manera. Tupiza porque era el lugar donde hice las amistades de niño y donde recuerdo a muchísima gente hasta ahora, hace poco con enorme sorpresa descubrí que Franz Ondarza, que es antiguo amigo mío, lo conozco hace más de treinta años, pues él también pasó su infancia allí a partir de que yo deje Tupiza, más o menos por el año 46. Entonces descubrí con enorme sorpresa que teníamos los mismos amigos que yo había conocido de niño y aún ahora yo puedo

recordar a muchos de ellos, es probable que ni se acuerden de mí, pero yo no los he olvidado.

C.M.: ¿Puede nombrar a algunos de ellos?

V.P.: Como no, para comenzar a Fernando Inchauste, con él me he visto mucho, siempre tuvimos una entrañable amistad personal que no se ha perdido nunca. Rosa Artola, sé que ha muerto. Gonzalo, que era ligeramente mayor que yo, Enrique que era de mi edad, Mario era el mayor, en fin, me acuerdo de Fernando Torres del Carpio, cuyo padre era entonces diputado de la provincia de Chayanta del departamento de Potosí, los Bernal que igualmente eran muy amigos míos, me acuerdo de personajes de Tupiza, el doctor Elio que era un médico que tenía su casa en la plaza principal de Tupiza, el señor Benito Leyes que era un personaje maravilloso que recuerdo, iba en su *sulki* jalado por caballos y circulaba por la ciudad, una cosa tan bonita. Otro personaje que había en esa época era el administrador de la hacienda Oploca y que solía venir hasta Tupiza no en el tren si no en una carreta...

C.M.: Usted le debe una visita a Bolivia y lamentablemente no se ha podido producir como Presidente del Perú, pero espero que en su corazón esté el deseo de volver a Bolivia prontamente.

V.P.: Bueno, Fran Ondarza me transmitía el otro día que el Presidente Banzer le había encomendado en medio de su situación tan difícil, su profundo sentimiento de que no pudiéramos reunirnos como teníamos previsto el 19 de este mes. Yo quiero decir que para mí ha sido muy doloroso y frustrante que no se llevara a cabo esto, no solo por el hecho de que era importante, sino por las circunstancias de salud que han rodeado al presidente Banzer y quiero aprovechar esta oportunidad para expresar mis más fervorosos deseos por su recuperación. Sí, iré a Bolivia por cierto y lo he de hacer prontamente además, con un enorme deseo de reencontrarme con algunos viejos amigos de niñez que sé que algunos de ellos guardan recuerdos míos también, porque los años van pasando y es peligroso, porque en cualquier recodo del camino uno puede encontrarse con una sorpresa inesperada y definitiva. Creo que es bueno para —llamémosle así— el recodo del fin de la vida, recordar un poco las cosas gratísimas que uno ha encontrado a lo largo de ella, y en medio de esas están los recuerdos de la infancia, que siempre suelen ser un alimento espiritual que ayuda a vivir y a vivir bien.

C.M.: ¿Es cierto que para los serranos es más complicado hacerse en Lima, vivir en Lima, imponerse en Lima? ¿Cuál ha sido su experiencia?

V.P.: No lo creo, yo no he tenido mayor dificultad, he tenido mucha suerte y a diferencia de muchos costeños he tenido posiciones muy importantes antes que muchísimos de ellos. He sido ministro a los 28 años, cuando era muy joven, he tenido todas las posiciones a las que puede aspirar un parlamentario o

un político a lo largo de su vida. Para mí no ha sido ninguna limitación, por el contrario, ha sido un título de noble orgullo ser cusqueño y una carta de presentación muy valiosa para valerme en el medio político peruano, puesto que eso con justificadísima razón da mucho prestigio.

C.M.: ¿Usted cree que hoy ha cambiado la imagen histórica del Mariscal Andrés de Santa Cruz, figura fundamental en la vinculación republicana entre Bolivia y Perú? Santa Cruz ha sido un hombre resistido en muchos círculos peruanos y también en círculos bolivianos, en unos porque «quería imponerse» y en otros «porque quería subordinar a Bolivia». ¿Cuál es la imagen que usted tiene de Santa Cruz y en qué medida usted cree que es una figura de confraternización en ambas regiones?

V.P.: Permítame un juicio previo antes de contestar su pregunta. A mí siempre me ha parecido una tontería declararle la guerra a los muertos y solazarse con el placer de destruir la imagen cual si uno fuera un enemigo contemporáneo de ellos. Me parece que eso además de ser un anacronismo inadmisiblemente y absurdo tiene el peligro de que fomenta inquinas y las mantiene vivas impidiendo que se entienda cabalmente el significado de los personajes de la historia. Yo creo que a los personajes hay que juzgarlos en su tiempo, y en su tiempo era perfectamente justificado y explicable que el Mariscal Santa Cruz suscitara las inquinas que suscitó con mi paisano Mariscal Agustín Gamarra. Pero ese hecho a mí no me motiva en lo absoluto, creo que Santa Cruz tenía el propósito de lograr la Confederación favoreciendo a Bolivia como sintiéndose tal vez en ese aspecto más boliviano que peruano y ese era el mismo propósito de Gamarra sintiéndose desde luego más peruano que boliviano. La posición de ambos se justifica perfectamente pero cada quien jugó un papel importante en la vida política del Perú. No hay en el Perú un sentimiento anticrucista, llamémosle así, no habido nunca, por el contrario tuvo partidarios sin duda apasionados en Arequipa y en el sur del Perú y naturalmente liquidada la guerra de la Confederación —que algunos consideran un grave error histórico, entre ellos un historiador de las calidades de José de la Riva Agüero—, pues creo que Santa Cruz fue un hombre muy positivo en Bolivia como gobernante y legislador, como organizador de instituciones y fue una luz. En el caso del Perú también contribuyó eficazmente en diferentes etapas de nuestra vida constitucional, tuvimos diferencias desde luego políticas con él, la guerra de la Confederación. Pero creo que mirando en perspectiva, tal vez no les faltaba razón a ambos, a Gamarra y a Santa Cruz. Un entendimiento más fluido, más tolerante entre ambos, habría conducido a lo que pudo y debió ser una realidad, una unión que ahora creo estamos en posibilidad de crear, una forma de la política como la que ellos se empeñaron en realizar. Una unión sólida y

firme entre dos pueblos hermanados por su tradición y llamados a un común destino.

C.M.: El gobierno de Bolivia así como usted lo ha mencionado, está viviendo una circunstancia particular. El presidente Hugo Banzer atraviesa un delicado estado de salud y existe la posibilidad de que pudiese renunciar a la presidencia si el diagnóstico de los médicos indica que no está bien. Esto coloca al vicepresidente Jorge Quiroga en un trance de ser presidente interino, en realidad como Presidente Constitucional hasta fin del mandato. Usted ha vivido esta experiencia de manera muy distinta. ¿Es posible que le dé algún consejo, le exprese alguna opinión al vicepresidente Quiroga si este estuviera en el trance de hacerse cargo de la primera magistratura de Bolivia?

V.P.: No. Creo que sería muy presuntuoso, yo conozco al vicepresidente Quiroga y a mí me ha hecho una impresión estupenda, un joven excepcionalmente inteligente y brillante que ciertamente es un lujo como vicepresidente de Bolivia y estoy completamente seguro de que tiene las suficientes luces y la capacidad para manejar y conducir con acierto esa etapa de transición. No dudo que ha de tener éxito, le deseo en todo caso muchísimo éxito. Todo lo que él tiene que hacer es utilizar su talento y ponerlo al servicio de los ideales democráticos de Bolivia. No dudo que así será.

C.M.: Voy a hacer una infidencia. El vicepresidente Quiroga me comentó hace algunos días que en una conversación con usted, le dijo que por las circunstancias que le han tocado vivir, usted sería el Jimmy Carter del Perú, una suerte de personalidad que garantice el futuro del manejo de elecciones, que sea un referente para la transparencia. ¿Usted se ve, señor Presidente, y esta es mi última pregunta, como un Jimmy Carter peruano?

V.P.: Bueno, vea usted, *mutatis mutandis*, creo que con Carter tengo una afición común, la afición al maní. Pero en lo demás él es un gran luchador por los derechos humanos y desde luego yo me he empeñado también en eso, pero es una personalidad cuya relevancia e importancia es demasiado grande y sería excesivamente vanidoso pretender hacer un parangón o comparación. No, yo creo que he cumplido una tarea que las circunstancias me han impuesto con una enorme suerte y en esto sí quisiera decirlo porque me parece justo. Éxito porque conté con la colaboración de un hombre excepcional desde el punto de vista técnico y todavía mucho mejor desde el punto de vista humano como es Javier Pérez de Cuellar, cuya dimensión nacional e internacional fueron una carta de presentación excepcional para el gobierno que yo presidí, acompañado él, además de un equipo ministerial excepcionalmente valioso que no solamente ha colaborado, sino que ha cumplido una labor patriótica con un desprendimiento que yo no me cansaré de exaltar. Detrás de ello hay más.

Ha habido instituciones, el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, que de pronto han cobrado conciencia de que el Perú necesitaba reaccionar frente a este pasado inmediato y enfrentar el futuro con otra mentalidad, con una nueva visión de nuestro destino, las instituciones de la sociedad civil que apostaron entusiastamente por el cambio y finalmente el pueblo común y corriente, los jóvenes y particularmente los niños que han participado en este proceso con una fe y una esperanza que son conmovedoras. Eso revela que en el Perú había una enorme reserva moral que estaba esperando la oportunidad, no diré para manifestarse, sino para eclosionar en un afán de cambio, de transformación que yo quiero creer que en el proceso que se inicia el 28 de julio próximo va a encontrar la orientación apropiada como para materializarse en un proceso de transformación sustantiva del destino de nuestra patria.

C.M.: Muchísimas gracias, señor Presidente. Lo que quizás sea el mensaje más importante que nos deja es la recuperación de un sentido de valor, no solamente del cargo del Presidente de la República, sino del conjunto de la sociedad cuyo desafío es recuperar su camino a partir de la solidez de las instituciones y el respeto a la Ley.

MÁS QUE UN PRESIDENTE

Francisco Miró Quesada Cantuarias

Valentín Paniagua Corazao nació en el Cusco, el 23 de setiembre de 1936. Su padre fue un boliviano que vivió un largo tiempo en el Perú. Pero, desde muy joven se interesó por la política, no por ambición personal, sino como hombre que exigía justicia. Por su acción, fue elegido presidente de la Federación de Estudiantes del Cusco. Y exigió una reforma universitaria, pues en aquella época la universidad de su ciudad natal estaba organizada de manera absurda. Comenzó sus estudios de derecho en la Universidad San Antonio Abad del Cusco, especializándose en derecho constitucional. Pero luego prosiguió sus estudios en la Universidad Nacional de San Marcos, estudiando, lo mismo que en la universidad cusqueña, derecho constitucional. Fue un estudiante brillante, graduándose con honores de doctor en Derecho. Pero, además, estudió historia nacional. Hizo estudios en la Universidad Católica y un año en la Universidad de Indiana.

¿Cómo llegó a ser Presidente de la República?

En noviembre de 2000 era diputado en el Congreso de República, como representante de Acción Popular. Cuando Fujimori se derrumbó aparatosamente, el Congreso lo declaró indigno del cargo que ocupaba, pues en lugar de quedarse y enfrentar su responsabilidad, huyó y desde un lejano país asiático renunció por fax a la Presidencia de la República. Siguió viajando hasta llegar al Japón, y alegando que era ciudadano japonés pidió quedarse en ese país. Su solicitud fue inmediatamente aceptada pues, salvo que quien pidiese asilo hubiera cometido delitos graves, el País del Sol Naciente tiene una actitud de protección casi absoluta respecto de sus ciudadanos.

Fujimori había gobernado de manera cruel y vergonzosa, había violado los derechos humanos muchas veces, asesorado por su inseparable consejero Vladimiro Montesinos, y había robado, junto con su compinche, en forma

escandalosa, el dinero que estaba dedicado a cumplir el presupuesto. Más aún, con la ayuda permanente del asesor del Servicio de Inteligencia Nacional, contribuyó a corromper de manera increíble a los miembros del Congreso y del Poder Judicial, corrupción que hasta la fecha no ha podido ser superada.

Cuando Fujimori fue declarado por el Parlamento indigno de tener el título de Presidente, se creó un vacío del poder en el país, lo que era muy grave, pues cuando el país va a la deriva se crea un caos y nadie puede saber lo que pueda suceder. Para salir de tan peligrosa situación, el Congreso decidió elegir un Presidente de la República, y nombró al doctor Valentín Paniagua Corazao por unanimidad, el 16 de noviembre de 2000.

Como Presidente de la República, ejerció el cargo apenas ocho meses, lo que fue una lástima, pues si en poco tiempo realizó una obra gigantesca, los aportes que hubiera podido hacer a favor del país con más tiempo hubieran sido incalculables.

No me es posible enumerar todos los aportes positivos que hizo por el país, pues no he guardado ninguna documentación, de modo que lo que escribo a continuación se basa únicamente en la memoria que, a veces, sobre todo cuando se llega a una edad avanzada, ya no es tan fiel. Desgraciadamente el futuro no puede predecirse, y jamás imaginé que Valentín Paniagua, hombre bastante más joven que yo, iba a morir en forma tan inesperada y absurda, apenas cumplidos setenta años. Si lo hubiera sabido, habría, por supuesto, elaborado una documentación detallada. Sin embargo, creo que recuerdo bastante bien algunas de las increíbles realizaciones que logró hacer en un lapso tan breve de gobierno.

Lo primero que hizo fue, naturalmente, formar su gabinete, que fue presidido por Javier Pérez de Cuellar, famoso por su labor durante dos períodos como Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas y, luego, nombró a Diego García Sayán como ministro de Relaciones Exteriores. No me acuerdo del nombre de los demás ministros, pero sí recuerdo que cuando la ciudadanía se enteró de la formación del gabinete, su aprobación fue unánime.

Paniagua promulgó leyes justas que permitiesen gobernar dentro de la más estricta legalidad. Además, revisó escrupulosamente todas las condenas que el régimen fujimontesinista había impuesto a quienes consideraba terroristas. Entre los presos estaba nada menos que Yehude Simon, que hoy día es el Presidente Regional de Lambayeque y que está haciendo un magnífico gobierno. Por otra parte, reincorporó el país a la Corte de Derechos Humanos de Costa Rica, de la cual Fujimori, para poder manejar el país a su antojo, se había apartado. Por haber liberado a algunos presos por actos de terrorismo, Diego García Sayán ha sido acusado muchas veces de haber liberado comunistas. Hasta dónde puede llegar la estrechez conceptual de ciertas clases de poder social y económico, que

piensan que todo lo que no concuerda con su posición conservadora es peligrosamente comunista. Pero desgraciadamente dicha acusación se ha repetido a través de los años y hasta han querido enjuiciarlo pero, naturalmente, García Sayán siempre ha salido airoso de estos desagradables incidentes.

Otra obra fundamental del gobierno de Paniagua fue la reorganización del Poder Judicial. Desgraciadamente, no tuvo el éxito que hubiera sido de desear pues, por triste experiencia, hemos comprobado que en el año actual, 2007, se sigue luchando contra la corrupción. Esta había sido tan absoluta durante el régimen de Fujimori, que hasta la fecha se tiene que estar bregando contra ella. Felizmente algo se ha avanzado, gracias a los esfuerzos del actual Presidente de la Corte Suprema, doctor Francisco Távora. En nuestro país, las cortes de justicia han sido corruptibles, aunque algunas veces no lo fueron, pero jamás en el grado en que están actualmente en que, por poco dinero, hay jueces que realizan actos escandalosos de corrupción.

Además, Paniagua promulgó una Ley de Transparencia según la cual todo ciudadano tenía el derecho de enterarse de los actos del Estado, creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional. Haber hecho todo lo relatado en apenas siete meses y medio, es ya enorme. Pero Paniagua hizo incluso más cosas que ya no recuerdo con precisión. Es, sin duda, comparado con los presidentes que lo antecedieron, el que más obras ha hecho, en un lapso tan limitado. Pero hay algo que debe ser relatado de todas maneras, pues es tal vez por la cualidad que más lo respeta la ciudadanía, hombres y mujeres, sin distinción: por su honradez acrisolada, una honradez que no tiene parangón en nuestra historia.

Hoy día, la honradez de Valentín Paniagua es una especie de leyenda. Ha pasado a la posteridad y las nuevas generaciones que, por lo general, olvidan rápidamente a las generaciones que les antecedieron, saben quién fue Valentín Paniagua, y lo toman como paradigma, digno de ser recordado. Claro que hemos tenido mandatarios honrados. Para no herir susceptibilidades, no citaré nombres. Pero la transparente honradez de Paniagua, no ha sido alcanzada por ningún mandatario.

Otra cosa que merece ser relatada es que, a pesar de su carácter suave y gentil, Paniagua tuvo un gran coraje. Porque se atrevió a encarcelar a los altos jefes militares del Ejército, de la Marina y de la Aviación, cosa que nadie se habría atrevido a hacer, ante el temor de una violenta reacción por parte de las Fuerzas Armadas para tener otra vez el poder de instalar, deponer, y poner presidentes o ser presidentes ellos mismos. Gracias al coraje de Paniagua los golpes militares ya no podrán volver a producirse en nuestro país. Como en todo país civilizado, las fuerzas militares están sometidas al poder civil.

Conocí a Valentín Paniagua durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, en 1963, que también realizó una gran obra, pero en un tiempo mucho más largo que en el que estuvo Paniagua en el poder. A pesar de su juventud, Belaunde lo nombró ministro de Justicia y Culto. Éramos, pues, los dos, populistas, los dos éramos correligionarios.

Durante el gobierno de Valentín Paniagua, la Universidad Mayor de San Marcos le confirió el grado de doctor Honoris Causa, y tuve el honor de ser designado por la comisión organizadora para hacer el discurso de presentación. Comencé diciendo que cuando era joven leí en un diálogo de Platón que solo sería buen gobernante el ciudadano que fuera obligado a gobernar. Esta tesis me convenció por completo. Era evidente que quien fuera obligado por la ciudadanía a gobernar, lo haría siempre pensando en el bien común y no en el dinero. En cambio, un ciudadano que conquistara el poder por ambición podría haber sido capaz de todo.

Pero cuando tuve ocasión de ejercer el poder como ministro de Educación, me convencí de que la tesis platónica no podía sostenerse. Si no se tiene cierta ambición de poder, no se puede gobernar bien. Por supuesto, me refiero a una ambición noble, como la que tenía Fernando Belaunde. Yo no la tenía en absoluto, y tuve que hacer un esfuerzo —que me llevó al límite de mi resistencia— para poder ejercer el cargo como si lo hubiera ambicionado toda mi vida. Pero —seguí diciendo— Valentín Paniagua es la excepción, pues sin tener la menor ambición de poder, ha hecho un gobierno espectacular.

El discurso de respuesta del Presidente estuvo lleno de sabiduría y de humor. Comenzó haciendo un análisis magistral de la historia del Perú y, luego, de las razones que habían hecho un desastre, salvo dos o tres excepciones, de nuestra realidad social y política. Y, al terminar, se refirió, con humor, a mi discurso, diciendo que sí tenía ambición, que consistía en ganarse la simpatía de quienes le hacían el honor de estarlo escuchando en esos momentos.

Quisiera, ahora, contar una anécdota que, estoy seguro, no aburrirá al lector.

Cuando Valentín Paniagua era presidente, los dirigentes de Acción Popular le pedían citas con frecuencia y, por supuesto, dado su espíritu gentil y generoso, siempre se las concedía y, entonces, me llamaba y me decía, Paco, como comprenderás, con todo lo que tengo que hacer en la presidencia no tengo mucho tiempo para leer y no he podido revisar la ideología de Acción Popular; y como tú eres un experto en la materia, quisiera que antes de la reunión me envíes unas breves notas, de manera que así estaré preparado para responder a sus preguntas sobre la manera como estoy utilizando la ideología de Acción Popular para gobernar como lo estoy haciendo. Por supuesto, sintiéndome honrado ante tal muestra de confianza, se las enviaba al instante, informándolo de los principales

puntos de la ideología de Acción Popular creada por Fernando Belaunde, como la conquista del Perú por los peruanos, el equilibrio hombre-tierra, la ley de la hermandad y otros aspectos.

Un día en que varios grupos de políticos y hombres de negocios le habían pedido una cita, Paniagua invitó a muchas personas, que debían presentar la tarjeta de invitación para que los dejaran entrar al lugar de la reunión. No recuerdo exactamente dónde era, pero sí que era un lugar un poco alto y, había que subir por una pista bien asfaltada. Yo llegué a la hora exacta, pero muchos invitados se habían anticipado y habían cuadrado sus carros en una larga fila. Tuve, por eso, que estacionar el mío bastante abajo. Cuando terminó la reunión, comencé a bajar tranquilamente para llegar hasta mi auto, pero cuando estaba a cierta distancia, Valentín Paniagua salió rápidamente de un gran carro negro, y ante la sorpresa general, incluso la mía, me abrazó y me dijo, gracias Paco, muchas gracias, por las excelentes notas sobre la ideología del Partido que me has enviado. Valentín Paniagua no solo era muy generoso sino que era, además, de una extrema delicadeza. Y cuando alguien le hacía un favor, se lo agradecía siempre calurosamente.

Cuando dejó la presidencia, se le rindieron una serie de manifestaciones de aprecio, que fueron multitudinarias. Gozaba del respeto incondicional de quienes lo habían conocido y de quienes no habían tenido la oportunidad de hacerlo. La leyenda de su honradez era universal y conocida por todos los grupos sociales. Una muestra de este universal aprecio fue la segunda elección de Fernando Belaunde en 1980, apenas terminó la dictadura militar que, para ser justos, fue mucho más suave con el general Francisco Morales Bermúdez que con el general Velasco.

Cuando Fernando Belaunde, contra todos los pronósticos, ganó espectacularmente las elecciones, se hicieron varias encuestas, preguntando la razón por la que habían votado por Belaunde. Y el 86% de las respuestas, fue «Porque es honrado». O sea, en gran parte, el triunfo del fundador de Acción Popular, se debió a la leyenda de honradez de Valentín Paniagua.

Pasaba el tiempo, y con frecuencia nos encontrábamos, siempre con el mismo indeclinable afecto. Cada vez que lo encontraba, siempre veía en él la generosidad que no lo abandonó nunca y que, en parte, fue causa de su muerte.

Mi hijo mayor, Francisco Miró Quesada Rada, que desde hacía algún tiempo era profesor en la Universidad Ricardo Palma, había creado la doctoral y maestría de Ciencia Política. Una graduación en la Escuela abría las puertas del poder público y de muchas empresas privadas que necesitaban conocer cuál era la situación social en el país. Para poder defenderse contra las huelgas de larga duración y actos de sabotaje, llamaban a un graduado de la Escuela para

que les hiciera un estudio de las posibilidades de que se produjeran actos como los mencionados. La respuesta era simple. En primer lugar, pagar mejor a los trabajadores de la empresa, que por lo general pagaba sueldos de hambre a sus trabajadores. Y en segundo lugar tratarlos de manera humana y siempre justa, para que los trabajadores sintieran que eran apreciados por los directivos de la empresa.

Para que la doctoral y maestría de Ciencia Política tuviera éxito, sus profesores debían ser de alto nivel. Todos los que habían sido contratados tenían esta cualidad. Pero faltaba uno que, por más esfuerzos que hicieron mi hijo y sus colaboradores, no pudieron encontrar. Entonces, mi hijo Francisco, me dijo que la única salida era contratar a Valentín Paniagua. Este pedido me cayó como un baldazo de agua fría. Pedirle un favor al ex Presidente de la República me parecía incorrecto. ¿Cómo hacerlo con un hombre tan extraordinario y que además estaba tan ocupado, pues había abierto su bufete de abogado para ganarse la vida? Su absoluta honradez en el gobierno había hecho imposible que hubiese podido acumular algo de dinero. Pues, además de todo, se había impuesto un sueldo mínimo y, naturalmente, no había querido tener gastos de representación. Pero tratándose de un hijo no me pude negar. Con mucha timidez, fui a visitarlo y le pedí el favor. Valentín Paniagua aceptó inmediatamente y comenzó a dictar clases al día siguiente, como profesor visitante, sobre varios temas, cada cual más interesante que el otro. Cuando mi hijo le preguntó cuánto debería pagarle por sus lecciones, con esa generosidad extraordinaria que lo caracterizaba, cómo se te ocurre, por supuesto que ni un centavo. Y dictó su curso gratuitamente durante seis meses.

Yo no me perdía ninguna de sus clases, y asistía puntualmente, incluso, por anticipado, pues sus clases estaban repletas y, quien llegaba tarde debía escucharlas de pie. Sus exposiciones eran magistrales, la profundidad de los análisis que hacía no tenía parangón. Era difícil creer que Valentín supiera tantos temas tan diferentes unos de otros. Su cultura era inmensa. Pero, además, sus clases eran de una claridad meridiana. Era un verdadero deleite escucharlas. Sus clases, junto con las de otros buenos profesores, sirvieron para que la doctoral y maestría de Ciencia Política fuera considerada como una institución seria, de valor universitario. Los estudiantes graduados encontraban trabajo de inmediato, tanto en las instituciones estatales como en las empresas privadas.

Pasaron apenas tres meses, y mi hijo debió presentar un libro de Ciencia Política que era un verdadero aporte a la bibliografía nacional. Como ya se había hecho amigo de Paniagua, lo llamó por teléfono y le pidió que participara entre los comentaristas de la presentación. Paniagua aceptó encantado. Como siempre, su generosidad sin límites hacía que perdiera un tiempo precioso para

su trabajo. Pero así era Valentín. No podía rechazar el pedido de un amigo que él apreciaba. Hubo cinco comentarios a la exposición de mi hijo. El comentario de Paniagua fue de lejos el mejor. Además de ser riguroso, en que todos los detalles fueron analizados, fue excesivamente generoso.

Después de esta presentación nos veíamos con frecuencia. Muchas veces nos encontramos en la calle, cada uno en la acera de enfrente. Naturalmente, a mí me correspondía cruzar la calzada, pero Paniagua no era una de esas personas solemnes que se sentían importantísimas por haber sido Presidente del Perú. Y él apenas me veía cruzaba la calzada antes que yo. A veces yo lograba cruzarla antes que él. Era como una especie de competencia lúdica para ver quién cruzaba primero.

Y así fue pasando el tiempo hasta que llegó el momento fatídico de su partida, el 16 de octubre de 2006. Hubo varios discursos: de un alto directivo de Acción Popular, de otros partidos políticos, del presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, en representación del Presidente de la República, Alan García, quien declaró duelo nacional y bajó a media asta la bandera de Palacio de Gobierno durante dos días. El entierro fue interminable. Pero algo que emocionó a los asistentes fue una misiva de condolencia de diversas tribus de la lejana Amazonía que decía lo siguiente: «Nosotros de las tribus Ashaninka, Ashéninka, Yanasha, Nomatshigenga, Yine Yami, y Martsguenga, de la gran familia Arawak que habitamos en el bosque tropical de la Amazonía, hacemos llegar nuestro profundo pesar y condolencia a los familiares del ex Presidente de la República, que en vida fue el doctor Valentín Paniagua Corazao, por el sensible fallecimiento y pérdida de nuestro hermano», y la presencia de integrantes de pueblos indígenas, entre niños, mujeres, adultos y ancianos.

Entre la gran obra que realizó Paniagua estuvo incluida la lucha contra la pobreza. Sabía, como muchos, que se había ocupado de los pueblos alejados de la sierra, pero ignora por completo que también se había preocupado por las tribus lejanas de la Amazonía. Esta emocionante misiva de siete tribus era una muestra de la inmensidad de su obra. Por eso, Valentín Paniagua es honrado por toda la ciudadanía y figura con alto honor en los anales de la Historia del Perú.

LA TRAYECTORIA ACADÉMICA Y JURÍDICA DE VALENTÍN PANIAGUA

Víctor Julio Ortecho Villena

A un año de la partida definitiva del honesto y probo jurista y político Valentín Paniagua Corazao, considero que es un deber y un acto de justicia se le rinda homenaje y se haga recuerdo por lo menos de los hechos más saltantes de su limpia y transparente trayectoria, de dirigente estudiantil, de profesor universitario y académico, así como de su desarrollo como jurista; facetas que caminaron paralelas a su trayectoria de político. Respecto a este último ámbito la ciudadanía y los diferentes sectores de la llamada clase política reconocieron sin remilgos cuando le cupo ser congresista en más de una oportunidad, ministro y Presidente de la República y lo ratificaron sin regateos en los últimos días de su vida.

Por nuestra parte y en gratitud a la gran amistad que nos brindara el doctor Valentín Paniagua a lo largo de medio siglo, queremos pergeñar unas pinceladas sobre actos especiales que hemos conocido y que forman parte de la trayectoria académica y jurídica de tan apreciado personaje.

Como dirigente estudiantil —vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco, en el año 1956— supo sortear con serenidad y prudencia los hechos y manifestaciones políticas de un frustrado Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, cuando un grupúsculo de un partido político llegado de Lima quiso aprovechar tal certamen para adueñarse de la Federación. Los dirigentes cusqueños y los concurrentes de otras universidades del país no permitieron tal propósito. Ante la oposición de la mayoría de las delegaciones el referido grupo simuló un congreso y lo realizó en pocas horas en la planicie de la fortaleza de Sacsayhuamán nombrando una directiva sin la debida representatividad. Reunidas al día siguiente las delegaciones en mayoría, dejaron sin valor tal congreso y convocaron a un Congreso Extraordinario que debería llevarse a cabo en la ciudad de Trujillo dentro de los meses siguientes.

¿Qué papel jugó Valentín Paniagua en los hechos que precedieron al frustrado Congreso? Precisamente como dirigente estudiantil con gran visión pero al

mismo tiempo con gran serenidad, con acuerdo de los demás dirigentes cusqueños, organizaron el rechazo al ingreso del grupúsculo antes referido al local de la universidad, que a la sazón funcionaba en un lado de la Plaza de Armas. Ante tal rechazo la aludida minoría realizó la mencionada simulación de Congreso.

Llegada la fecha de la realización del Congreso Extraordinario de Estudiantes, en el mes de abril de 1957 en la ciudad de Trujillo, arribaron a esta ciudad norteña las delegaciones de estudiantes universitarios de las diferentes ciudades del país y dentro de ellas la delegación cusqueña, encabezada por Valentín Paniagua. La comisión organizadora que fue designada en el Cusco en estrecha colaboración con la directiva de la Federación Universitaria de Trujillo, había previsto como local para tal certamen el local central de la universidad trujillana. Y precisamente cuando las delegaciones visitantes se aprestaban a ingresar, un grupo de estudiantes aprietas, en represalia por lo que sucedió meses atrás en el Cusco, tomaron la Universidad y no dejaron ingresar a las delegaciones, haciendo énfasis en su condena a la delegación cusqueña. Con la serenidad de los organizadores y de los visitantes, a cuadra y media de distancia se desarrolló el Congreso en el local de la Federación Bancaria, alcanzando tal certamen los éxitos esperados y eligiéndose la directiva nacional de la Federación de Estudiantes del Perú, cuyos nuevos directivos se desempeñaron con toda normalidad y de cuyos cuadros saldrían posteriores profesionales y políticos de renombre nacional, entre ellos Enrique Bernales Ballesteros.

Tras un significativo interregno, retomamos nuestra vinculación con Valentín Paniagua cuando a partir de 1977 se desarrolló en el país una especie de familia constitucional, en el marco de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, a la cual se integró en su calidad de profesor de la especialidad en universidades de Lima, interviniendo con gran interés y acierto en los congresos bianuales de Derecho Constitucional, a partir de 1987 (en Lima, Ica, Arequipa, Huancayo, Piura, etcétera). En ese marco de vida académica y el ámbito de nuestra amistad personal, hace algunos años y con ocasión de su visita a Trujillo, accedió a dictar una clase de derecho constitucional en la Universidad Privada Antenor Orrego, donde trabaja el suscrito.

Ya como Presidente de la República, tuvo el acierto de convocar a la formación de la Comisión de la Verdad, para que haga el estudio desapasionado de los excesos en agravio de los derechos humanos, durante el terrorismo y por parte de la contrasubversión; resultados que oportunamente se dieron a conocer y cuyas recomendaciones lamentablemente no se han implementado totalmente. Asimismo, con el propósito de encaminar la reforma de la Constitución, Valentín Paniagua, en calidad de presidente, convocó a una comisión para que elaborara las bases de tal reforma, en la cual por cierto fueron llamados veintiocho comisionados, preferentemente profesores de Derecho Constitucional.

Tal Comisión estuvo presidida por el ministro de Justicia de ese entonces, Diego García Sayán, y secundada por el constitucionalista Domingo García Belaunde. Los resultados de los estudios de tal Comisión sirvieron al proceso de reforma que lamentablemente quedó a medio camino durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, pero que pueden servir para una reforma total o parcial que pueda propiciar el actual gobierno.

La participación de Valentín Paniagua como jurista no se limitó al ámbito nacional sino también iberoamericano, pues en el año 2002, formando parte de la delegación peruana, asistió y tuvo participación especial en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en la ciudad de México, en el cual expuso en su doble condición de ex presidente y de miembro del Instituto Iberoamericano, como lo hicieron en forma similar un ex presidente de México y uno del Ecuador.

Valentín Paniagua también fue apreciado en Trujillo por su calidad de académico y distinguido jurista. Por ello, en el año 2001 fue recibido por las autoridades de la Universidad Nacional de Trujillo, se le rindió un homenaje, y en esa misma ocasión dictó una conferencia. Y en el año 2004 la Universidad Privada Antenor Orrego le otorgó el título de doctor Honoris Causa.

Finalmente, como recuerdo de la gran calidad humana del doctor Valentín Paniagua, no podemos dejar de recordar la anécdota ocurrida precisamente el año 2001, con ocasión del homenaje que se le rindió en el paraninfo de la Universidad de Trujillo (ubicado en el antiguo local central). Fue recibido con mucha simpatía por autoridades universitarias y estudiantes y al iniciar su conferencia, que versó sobre importantes sugerencias que deberían tenerse en cuenta en la reforma constitucional en lo concerniente al régimen político hizo una confesión muy original e inesperada para el público y anticipando que lo hacía sin ningún rencor. Contó que hacía 42 años, cuando los estudiantes asistentes todavía no habían nacido, no se le dejó entrar a la Universidad Nacional de Trujillo, con ocasión de realizarse un Congreso Nacional Extraordinario de Estudiantes. Y agregó: «Víctor Julio Ortecho, aquí presente, es testigo de tal hecho».

Ante las numerosas preguntas que después de la conferencia del doctor Valentín Paniagua hacían los asistentes al suscrito, encontramos motivo para escribir un artículo periodístico en el diario *La Industria*, explicando brevemente los hechos del frustrado congreso en el Cusco y del realizado congreso extraordinario en Trujillo y que nuestro apreciado y recordado personaje, estaba vez sí ingresó al antiguo local universitario. Titulamos nuestro artículo de esta manera: «Para entrar a la UNT... hay que ser Presidente».

EPÍLOGO

Luis Ortega Navarrete

Seis de la mañana hora de San Salvador del 21 de noviembre del 2000, timbra el teléfono y escucho la voz de Valentín que me pregunta «¿Luis, cuándo vienes a Lima?» En ese momento me proponía salir al aeropuerto rumbo a Miami para llegar el fin de semana. «Ven hoy mismo», me dice Valentín. «Las cosas se han precipitado y es posible que mañana asuma la Presidencia de la República; se tiene que formar gabinete».

Llegué a fines de la tarde y me dirigí donde estaban reunidos Javier Arias-Stella, Juan Incháustegui, Javier Díaz Orihuela y Javier Silva coordinando con Valentín quiénes podrían integrar el gabinete.

Al siguiente día, 22 de noviembre, Valentín Paniagua Corazao fue ungido Presidente del Congreso por decisión mayoritaria de las fuerzas políticas representadas en dicho Órgano Legislativo, que reconocieron su capacidad de liderazgo, no obstante ser miembro de la minoría. Asumió en una histórica ceremonia la Presidencia Constitucional de la República y, anunció, entre otras decisiones, que Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de la Naciones Unidas, presidiría el gabinete.

Apenas llegado Pérez de Cuellar de París, nos dimos a la tarea de concretar la nómina ministerial, la que fue sometida junto con Javier Arias-Stella a consideración del Presidente de la República. El sábado 25 juramentaba el único gabinete ministerial que acompañaría al doctor Valentín Paniagua Corazao durante los ocho meses de su gestión al frente del Gobierno de Transición.

Habían transcurrido ocho años y casi ocho meses desde la noche del 5 de abril de 1992, fecha en la que recibí una llamada de Valentín que indignado me dijo: «Enciende el televisor, hay golpe de Estado». En ese momento y en las siguientes horas, apareció Fujimori con el gesto cínico que lo caracteriza anunciando: «He decidido disolver, repito, disolver el Congreso, intervenir el Poder

Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República para instalar un Gobierno de reconstrucción nacional».

De inmediato se puso en marcha por la radio y televisión una montada campaña de adhesiones al golpe de Estado. Pocas fueron las voces de condena que se transmitieron por la única radio que desafió el silencio impuesto por el gobierno, pero entre las primeras estuvo la de Valentín Paniagua, que calificó de «rabona de la dictadura» al abogado García Marcelo por justificar el golpe de Estado. Tiempo después, a este abogado lo premiaron designándolo miembro del Tribunal Constitucional, pero más tarde, al caer la dictadura, fue encarcelado por los estropicios que cometió a su servicio.

Para consumar ese atentado contra el orden constitucional se habían con-fabulado, una vez más, la cúpula de las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y las encuestadoras, junto con la conocida laya de «independientes» que siempre medra detrás de las dictaduras. Esa noche, como en alguna ocasión similar dijo el poeta Martín Adán, «el Perú había vuelto a su estado normal».

¿Por qué otra vez y hasta con la complacencia de una mayoría ciudadana se había permitido que una cúpula sin ningún prestigio y malos antecedentes se apoderara del país, sometiera instituciones fundamentales, hiciera tabla rasa de su libertad de expresión, de su derecho de información y tantas otras tropelías? Para algunos, por el fracaso de la política económica del gobierno aprista; para otros, porque que dentro del Estado de derecho no se podía combatir la demente subversión que nos azotaba.

Lo cierto es que pronto se puso en evidencia que el golpe, gestado desde el inicio del gobierno de Fujimori, tenía su real motivación en el propósito de saquear impunemente las arcas fiscales. Para ello involucraron a todas las estructuras del Estado, directivos de las finanzas, la producción, el comercio y a medios de comunicación social, que en casi una década llevaron al Perú a un grado de descomposición que pocos podían imaginar.

Fue mucho lo que el país tuvo que soportar para que el pueblo tomara conciencia de lo perverso que era creer que este país necesita una dictadura para ser gobernado. Ojalá, como decía Paniagua, este equívoco pensamiento no vuelva a resurgir por más intolerancia que se genere frente a las incapacidades de la democracia, que siempre resulta el mal menor.

Es trascendente el rol que le cupo desempeñar en esas circunstancias al presidente Paniagua en la conducción de una transición inédita en nuestra historia. No porque antes el gobierno del Perú no hubiera pasado de una mano a otra en pocas horas, sino por la crisis que confrontaba, agravada con la vergonzosa fuga nada menos que del Presidente de la República Alberto Fujimori. En ese momento, quizás uno de los más dramáticos de la historia del Perú y que bien

pudo derivar en un colapso del sistema político y en una sociedad víctima del clientelismo de las dictaduras, el presidente Paniagua —con las dotes de estadista que sacó a relucir— supo cómo poner al país por encima de las circunstancias y pronto ganar la confianza y el respaldo de las mayorías ciudadanas.

El mismo día en que instalaba su gabinete y cuando había quienes pensaban que estaba en marcha una reacción violenta de las cúpulas que sustentaron la dictadura, el presidente Paniagua asumió la responsabilidad de gobernar con decisión y coraje .

En ese momento, por primera vez un gobernante civil no tuvo reparos en separar de la institución y en muchos casos encarcelar a altos mandos y oficiales superiores de la Fuerzas Armadas comprometidos con la dictadura y la corrupción, y en que los medios de comunicación que vendieron su independencia dejaran de ser utilizados como voceros del gobierno, motivando que sus responsables fugaran o fueran encarcelados. Esa firme actitud le valió para hacer que en solo ocho meses el Perú transitara de la dictadura a la democracia y devolverlo al Estado de derecho.

En las páginas de este libro de homenaje están plasmadas por quienes conocieron a Valentín Paniagua sus calidades y cualidades como estudiante destacado, luchador universitario, animador de tertulias e iniciativas literarias, político sobrio y honesto, versado jurista y apasionado maestro. Pero sobre todo unas dotes de estadista que habían subyacido en este insigne demócrata hasta el momento que el país lo convocó para dirigirlo.

Esas dotes de estadista solo las poseen aquellos que llegan a saber con profundidad las necesidades de su país y su pueblo y por ello están preparados para el momento que estos lo requieran. Valentín Paniagua lo estaba cuando las circunstancias lo llevaron a ser su presidente.

Para el mandatario de la transición, su gobierno no era solo el conducir un proceso electoral transparente, era también para adoptar medidas destinadas a restituir la justicia social y la defensa de los derechos humanos, abriendo cauces para el diálogo y la concertación, como lo hizo con la instalación de la Mesa de Lucha contra la Pobreza y la Iniciativa Nacional contra la Corrupción, el Consejo Nacional del Trabajo, el Consejo de Educación, la Comisión de la Verdad, el Portal de Transparencia del Estado, la puesta en marcha de programas de asistencia social y alimentaria, así como el sentar las bases para la recuperación económica con medidas destinadas a incentivar la producción y la ejecución de importantes obras de infraestructura que en su mayoría la dictadura había dejado de lado.

El período de la transición fue corto, pero intenso en el quehacer gubernamental. Al instalar el gabinete dijo el presidente Paniagua: «No tenemos tiempo

que perder, hay que empezar a gobernar desde hoy, solo tenemos ocho meses para hacer lo que otros gobiernos han dispuesto de cinco años».

Terminado su mandato, Valentín Paniagua dedicó la mayor parte de su tiempo a tareas que siempre lo apasionaron: escribir y disertar. Escribir sobre la Constitución, los poderes del Estado, los procesos electorales, el militarismo, la democracia, la historia del Perú, temas que muchos quedaron inéditos porque su agitada vida política lo había obligado a postergar publicarlos. Disertar, como lo hizo en los foros a los que lo invitaban, tanto en el país como fuera de él y en las universidades nacionales y extranjeras. Pocos ex presidentes del Perú y del mundo han sido objeto de tan numerosas convocatorias y distinciones como lo fue Valentín Paniagua a partir del 2001 y casi hasta el final de sus días.

En el Perú, instalado un nuevo gobierno casi no se le da tregua y generalmente los perdedores lo que hacen es emprender su siguiente campaña electoral. Paniagua, terminado su gobierno no fue partícipe de esa práctica, sino la de velar porque se consolidara la transición del país hacia el Estado de derecho que se había rescatado después de una década de autoritarismo, y persistir en que continúe la lucha contra la corrupción que tantos males causó al Perú en ese decenio. Como era de suponer, después de su valiosa gestión la figura de Paniagua se convirtió en el centro de mira del espectro político nacional, sobre todo cuando el gobierno que le sucedió empezaba a defraudar las expectativas de las mayorías.

Así, durante los siguientes años Valentín Paniagua siempre estuvo entre los primeros de las preferencias del electorado y por mucho tiempo su negativa a admitir una posible candidatura hizo que al hombre que había dado pruebas de un coraje pocas veces visto en un gobernante se le tildara en algunos medios de comunicación de indeciso. No se quiso dar fe a su prédica cuando, ante el acoso de quienes lo entrevistaban respondía que no le preocupaba la candidatura y que más bien lo que el Perú necesitaba «no era elegir un presidente sino un gobierno», para lo que se requería la concertación entre los principales partidos políticos.

La presión que pesó sobre Paniagua en los meses anteriores al proceso electoral del 2005 y el compromiso adquirido con su partido Acción Popular, hicieron que finalmente aceptara la postulación. No logró para ello la concertación con las fuerza democráticas a que aspiraba y paradójicamente el pueblo, que antes y después de las elecciones lo consideró como el mejor candidato, no le dio el voto. Mientras tanto, las fatigas de la campaña habían mellado seriamente su salud.

El 16 de octubre del 2007, después de más de dos meses en los que sostuvo una lucha valerosa para superar su crisis vital, Valentín Paniagua dejó materialmente este Perú al que dio lo mejor de su vida y su talento. Su partida al más

allá valió para que al despedir a quien fuera nuestro presidente, las mayorías ciudadanas en Lima y el resto del país expresaran sentidamente su reconocimiento a ese político probo, brillante jurista, excepcional maestro, demócrata a carta cabal y gran estadista que fue Valentín Paniagua Corazao.

En una ocasión, mientras conducía el gobierno, plasmó de puño y letra en un artículo que me encontró preparando sobre la gestión gubernamental de la transición lo siguiente: «El anhelo del gobierno es trazar la senda para recuperar la confianza de las gentes en un país con un futuro, que al fin de la gestión, se vislumbre distinto y promisorio».

Es con esa visión del futuro que Valentín Paniagua, Presidente Constitucional del Perú, encaminó su gestión, para ser no solo el soporte de la transición de un régimen a otro, sino la guía de lo que en el futuro debía ser una nueva forma de gobernar, en la que se privilegiara la sobriedad, la tolerancia, la credibilidad, el respeto a los derechos de los peruanos, y por encima de todo, la honestidad.

Epílogo es por definición el fin de un drama, la conclusión de una narración. En este caso, por la entrañable amistad que nos unió y el conocimiento que llegué a tener de sus inquietudes y aspiraciones para nuestro país, estimo que para finalizar este libro de homenaje no es propiamente un epílogo lo que corresponde para cerrar una parte de nuestra reciente historia, sino que por todo lo que hizo Valentín Paniagua Corazao en su momento, es más bien el *prólogo* de lo que debería de ser en el futuro la historia de nuestro Perú, a partir de que terminara su mandato constitucional.

PRESIDENTE VALENTÍN PANIAGUA UN TESTIMONIO

Jaime Paz Zamora

Aunque parezca insólito, cuando el 28 de julio de 2001 el presidente Valentín Paniagua dejaba exitosamente las funciones de Presidente de la República del Perú que había ejercido durante un período de siete meses, lo primero que se me vino a la mente fue la imagen del Papa Juan XXIII. Sorprendido yo mismo, pensé inmediatamente qué es lo que podía vincular en la historia a dos personalidades tan separadas en el tiempo y en el espacio y en la diferencia de funciones ejercidas, y no pude llegar a otra conclusión que lo que verdaderamente vinculaba a ambas personalidades por encima de todo era su enorme humanidad y el hecho de haber logrado cumplir fecundamente el complejo y por tanto difícil rol de *hombres de transición*.

En efecto el Cardenal Angelo Giuseppe Roncalli llegaba al pontificado a finales de los cincuenta sucediendo a Pío XII, aquel Papa aristocrático cuya figura hierática eternamente encerrada entre los muros del Vaticano desde antes de la Segunda Guerra Mundial parecía irremplazable y cuya desaparición por tanto dejaba atónita a la iglesia universal y con un sentimiento de orfandad muy próximo a la desorientación.

Parecía difícil y para los más escépticos imposible que un hombre bonachón y sencillo salido de su Bérgamo natal y conocido solo en los círculos religiosos más informados pudiese llenar el vacío y marcar un rumbo claro a la Iglesia católica de la segunda mitad del siglo XX. Se le denominó entonces el «Papa de Transición», insinuando con ello que su rol se reduciría a gestionar lo mejor posible lo existente hasta que se configurase una nueva situación de características definidas.

En ese contexto surge la gigantesca personalidad del Papa Juan XXIII, que no solo asume plenamente su rol de transición sino que en su visión y accionar demuestra que en ciertas circunstancias la transición puede ser un momento fundacional de apertura de etapas nuevas en la historia. En efecto, se atrevió a

realizar lo que ninguno de sus antecesores inmediatos había siquiera imaginado: transparentar la Iglesia, abrir el debate en plena Guerra Fría —la crisis de los misiles en Cuba— sobre el catolicismo en la segunda mitad del siglo XX y el rol de la fe cristiana en los cambios sociales. Para ello convocó al Concilio Vaticano Segundo, a más de cien años del primero, y definió al proceso que iniciaba con el término de *Aggiornamento*.

Debo confesar para los amigos y admiradores de don Valentín que leen estas líneas que por una mezcla de timidez y de respeto nunca me animé a compartir esta reflexión con él. Ahora me arrepiento de no haberlo hecho, porque tal vez, habiéndola planteado así, a boca de jarro, su comentario inmediato nos habría permitido conocer alguna faceta oculta de su riquísima personalidad. Pienso que con su bonhomía característica y reflejo académico de filósofo del Derecho podría haberme dicho algo como *mutatis mutandis* Presidente, porque en efecto está claro que el Perú no es el Vaticano.

El presidente Paniagua formó parte de ese conjunto de generaciones políticas comprometidas con el cambio democrático que desde los años setenta lucharon en América Latina por la restauración de la democracia en aquellos países en los que había funcionado institucionalmente en el pasado —como los casos de Chile y Uruguay por ejemplo— o en su instauración por vez primera en aquellos otros donde por distintas circunstancias históricas nunca pudo hacerlo de manera sostenida, como es el caso claro de Bolivia y de alguna manera el del Perú. Se trató en realidad de un fenómeno generacional germinado al impulso de la utopía democrática que articuló varias generaciones biológicas en una sola y misma generación política en todo el continente, la *generación de la democracia*, la misma que fue estructurando en red una especie de internacional regional latinoamericana conectada en puntos de encuentro, de información, apoyo, refugio y solidaridad. La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) es parte de este impulso, junto a otras iniciativas emergentes de la Internacional Socialista, la Demócrata Cristiana y la Liberal.

Es en esa dimensión de militante de un proyecto democrático para el continente que debe entenderse que el presidente Paniagua en los cortos meses de su mandato no se limitara tan solo a organizar y presidir un proceso electoral impecable sino que demostrara en momentos particularmente complejos condiciones de un gran estadista en democracia. Por definición toda transición es un proceso complejo. Un momento diacrónico entre dos puntos sincrónicos. La sabiduría del presidente Paniagua estuvo en administrar creativamente la complejidad. Su gobierno estará en la historia como la proyección fecunda de la transición hacia una etapa cualitativamente nueva de la democracia peruana. El Perú lo recordará siempre como el «Hombre de la Concertación», sintetizando

con ello probablemente lo más profundo y duradero de su aporte: que no es posible una democracia moderna al servicio del desarrollo económico, político y social sin una cultura real y no formal de paz, de fortalecimiento y respeto institucional y de entendimiento y acuerdos nacionales.

De allí la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional para dilucidar y por tanto liberar a su país del lastre y las deformaciones de más de veinte años de violencia y confrontación política insana que precedieron su mandato. De allí también su actitud personal en el 2006 de buscar al presidente electo Alan García con propuestas de concertación y participar en las sesiones del Acuerdo Nacional junto a los ex presidentes Francisco Morales Bermúdez y Alejandro Toledo. Para bien de su memoria, el Perú de hoy se orienta sólidamente hacia el crecimiento económico y el desarrollo de una nueva cultura política.

Por la mitad de su sangre y su origen cusqueño Valentín Paniagua fue un observador comprometido de la realidad boliviana. Nos conocimos en agosto de 1980 en Lima, cuando un mes antes el incipiente y traumático proceso de instauración de la democracia en Bolivia había sido brutalmente interrumpido por el golpe de García Meza. El tres veces presidente electo doctor Hernán Siles Zuazo, que había conformado un Gobierno de Unidad Nacional en la clandestinidad, me encomendó como vicepresidente electo la tarea internacional de explicar lo que estaba ocurriendo en Bolivia, con el objetivo de evitar el reconocimiento diplomático del gobierno de facto instalado en La Paz. El entonces diputado Paniagua fue uno de los más activos políticos, al igual que el actual presidente García, que me acogió fraternalmente y colaboró acompañándome al Palacio de Gobierno para entrevistarme con el presidente Fernando Belaunde Terry. Dos años más tarde, en octubre del 82, como presidente de la Cámara de Diputados de su país, formaría parte de la comitiva del presidente del Perú a la toma de posición del primer gobierno democrático de Bolivia.

La integración peruano boliviana lo entusiasmaba de manera particular. Años más tarde, cuando los dos como ex presidentes nos encontrábamos en eventos internacionales, este era un tema ineludible en cualquier momento de la jornada. Ilo y la integración sobre el pacífico ¿por qué se quedó sin el impulso esperado? La Autoridad Binacional sobre la Cuenca del Lago Titi-Kaka parece ser una respuesta adecuada aunque podrían generarse iniciativas más imaginativas. ¿Y la inmensa frontera amazónica hasta cuándo va a esperar? ¿Y la explotación y comercialización integradas de nuestras enormes reservas de gas? Así iban saliendo uno a uno los grandes y pequeños temas. Especial emoción experimentaba al referirse a la figura histórica del Mariscal Andrés de Santa Cruz, aquel indio-mestizo aymara que fuera primero presidente del Perú y luego de Bolivia. Le gustaba desmenuzar los distintos componentes de su visión y planteamientos

federativos sin dejar de hacer notar aquellos que le parecían inviables y sin dejar de lamentar tampoco de qué manera pasiones internas y recelos externos hicieron abortar en los albores mismos de la República aquel intento precursor de integración regional. Pero lo que era inocultable en su mirada vivaz de cusqueño de pura cepa era la enorme satisfacción que le producía referirse al rol central que en el proyecto de unidad peruano boliviano le daba el Mariscal a la ciudad imperial del Cusco. Alguna vez en un evento internacional se me apegó al oído para decirme, reafirmando el sentido histórico: «Venga usted Presidente a mi lado, somos de la delegación del Alto Perú...».

En sus últimos años mantuvo una presencia internacional importante donde era requerido por su prestigio y experiencia. Colaboró en la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA en el caso del Tribunal Constitucional y en la Comisión de Reformas Electorales. Particular empeño le puso en impulsar las actividades del Foro de Biarritz, iniciativa feliz del senador y alcalde de Biarritz Didier Borotra, presidente de CEMEAL, que con la colaboración operativa del ex Presidente Ernesto Samper y de la Corporación Escenarios de Colombia viene estructurando una red institucional política-empresarial-periodística-cultural que se ha convertido en uno de los principales y más actualizados puntos de estudio y encuentro de las relaciones de Europa con América Latina. Probablemente el interés especial del presidente Paniagua provenía del valor estratégico que él le asignaba al establecimiento de un fluido relacionamiento a todos los niveles entre los dos continentes. Como político andino seguía muy de cerca las actuales negociaciones para el logro de un acuerdo global entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea; y seguramente habría apoyado con entusiasmo la reciente decisión del presidente Alan García de darle un mayor ritmo a la negociación peruana frente a la peligrosa arritmia que se presenta en este asunto entre los demás miembros de la comunidad.

Con Valentín nos vimos la última vez en Cartagena de Indias a esa hora especial en que la ciudad luce dorada. Tomando un tintico colombiano en la placita del hotel frente a los antiguos muros que dan sobre el mar, a pedido mío me recitó pausadamente algunos fragmentos de «Alturas de Machu Picchu», del *Canto General* de Neruda.

El Picacho, Tarija, Bolivia, enero de 2008

LA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA AL FUJIMORATO: VALENTÍN PANIAGUA EN SU MOMENTO CULMINANTE

Henry Pease García

Testimonio y análisis

Escribo para dar testimonio del momento culminante de la vida política de Valentín Paniagua, de su actuación como parte de la oposición democrática que se constituyó en alternativa al régimen fujimorista haciendo posible una transición dentro del orden constitucional, pacífica y capaz de desatar los nudos principales del poder autocrático y mafioso construido por Fujimori y Montesinos. Predomina el testimonio y reproduzco hechos poco conocidos en ese proceso en el que me tocó participar en primera línea, pero también analizo cómo se constituyó, desarrollo y cuajó esa oposición.

La oposición democrática al fujimorato no tardó en conformarse tras el golpe de Estado, pero demoró en ser efectiva. Hay que analizar a fondo la crisis precedente y las características que asumió el comportamiento de la sociedad y sus diferentes y contradictorias partes, pero lo cierto es que —como siempre— los golpes de Estado se asientan en partes importantes de la sociedad que les dan su apoyo activo o pasivo. Los políticos que apostamos por la democracia quedamos de lado el 5 de abril de 1992 y así fuimos mirados y tratados por buena parte de la ciudadanía.

Desde el mismo 5 de abril se expresaron las voces de protesta de los más diversos actores políticos. Yo pude hacerlo por Radioprogramas del Perú al día siguiente. En todos los golpes hubo voces opositoras presentes pero lo difícil, tras cada golpe de Estado, es dar una sola respuesta, al mismo tiempo, en el mismo tono y con la misma rotundidad. En teoría los demócratas debemos defender el sistema con todo, no transigir con un golpista. Quizás si experiencias como la del Acuerdo Nacional y su antecedente inmediato, la mesa de diálogo de la OEA, se estudiaran y difundieran más, podría inspirarse la construcción de un sistema de partidos moderno que enfatice los mecanismos de defensa de la democracia, tarea de todo demócrata ante las crisis del sistema.

En 1992 la oposición estuvo dividida tras la convocatoria a elecciones para el Congreso Constituyente. Unos se negaron a participar (Partido Aprista, Partido Acción Popular y algunos de los integrantes que quedaban de la alianza Izquierda Unida ya desarticulada¹), otros decidimos participar (Partido Popular Cristiano, Movimiento Democrático de Izquierda, otras organizaciones que incluyeron actores políticos provenientes del FREDEMO [Renovación] u otras vertientes [CODE, FIM, etc.]). Sostuve y sostengo que en la política y en la física todo vacío se llena. No se gana por abstención ni se cumple así con la obligación de combatir en todos los terrenos y en todo momento a cualquier dictadura.

A la distancia veo que tenía mucho prestigio la abstención de Acción Popular en 1978, —decisión criticada por muchos de sus cuadros cuando la tomó el presidente Belaunde y que, junto con la división aprista en plena campaña y dentro de su plancha presidencial, explica el triunfo belaundista. Pero ese vacío dejado por AP fue llenado por el PPC en la Asamblea Constituyente y ambos actuaron sincronizadamente antes, entonces y después. No era repetible la experiencia y menos en la sociedad de 1992, con un golpe de Estado dado al comienzo de un régimen y no cuando la sociedad —como en 1977— rechazaba activa y en movilización constante al gobierno militar. Baste recordar que se discutió mucho si el paro nacional de julio de 1977 no fue a la vez un *lock out*, ya que en esa coyuntura el rechazo a los militares atravesaba todas las clases sociales e incluía a trabajadores y empresarios².

Viendo los resultados electorales y el proceso posterior, es factible pensar que hubiera sido muy difícil para Fujimori obtener mayoría absoluta en el Congreso

¹ En el segundo semestre de 1990 y algo de 1991 ejercí la presidencia de esta alianza. En sus días finales, el Plenario que me pasó el turno de la presidencia ya estaba quebrado, porque entonces se retiró de la alianza el PUM. No hubo mayor actividad conjunta desde allí hasta el golpe de 1992. Por esas fechas se constituyó el Movimiento Democrático de Izquierda que integró al MAS, a Acción Popular Socialista y al PMR en una sola organización, sin romper con la debilitada IU, aunque la existencia de IU era meramente ritual.

² Haciendo gala de muy mala memoria, el presidente García salió en defensa del general Morales Bermúdez cuando, hace poco, fue incluido en el juicio por la operación genocida El Cóndor. Se ha llegado a decir que los militares nos regalaron la democracia, cuestión que no resiste el menor análisis y que es muy distinta de recordar que algunos de ellos optaron por una posición progresiva y apoyaron la salida democrática frente a posiciones radicales de derecha. Morales Bermúdez terminó en este grupo, pero no cabe duda de que encabezó la parte más dura y represiva de este gobierno dictatorial y que el gobierno es responsable de violaciones de derechos humanos no solo en el caso de los montoneros argentinos. No se ha establecido aún el nivel de las responsabilidades personales al respecto y el anciano general ha reaccionado bien, democráticamente dispuesto a ser investigado. La coyuntura, los niveles de represión que nos tuvieron un año con estado de emergencia y toque de queda y las diferencias con las dictaduras del Cono Sur pueden verse en Pease, 1978.

si todos hubieran participado. Sin duda era un Congreso mediatizado por el golpe que se sustentó en las características de la democracia tutelada precedente. La tutela militar amplió sus fauces fácilmente, porque esa cuota de poder ampliable fue la que aseguraron los militares de la segunda fase para su comando institucional y operó en toda la década de los 80, en gobiernos que no tuvieron capacidad de remontar el poder de los militares. Por eso la nueva autocracia que se inaugura en 1992 es hija de las limitaciones de la transición anterior, que impidieron consolidar el régimen democrático³. Hay poco ejercicio de memoria entre nosotros y muchos se confunden y solo recuerdan aquello que corresponde con sus intereses o frustraciones. Lo cierto es que, también por esto, conformar la oposición democrática fue un proceso lento, difícil y lleno de tensiones.

La lenta conformación de la oposición democrática al fujimorato. Gustavo Mohme Llona y el Comité Cívico por la Democracia

El primer paso firme para conformar la oposición democrática fue la lucha por el *no* a la Constitución aprobada por el Congreso en 1993 y sometida a referéndum a fines de dicho año. El Comité Cívico por la Democracia, promovido y presidido por Gustavo Mohme, articuló a quienes estábamos en el Congreso y a quienes estaban fuera de él; juntos nos desplazamos por todo el país cuestionando al gobierno, denunciando las masacres de La Cantuta y Barrios Altos, señalando los riesgos para la gratuidad de la enseñanza y la vocación reeleccionista del régimen. Aunque Fujimori respondió «con todo», incluyendo su mentirosa oferta de construir «una escuela por día», el resultado fue un empate que a todos nos dejó sabor a fraude. Y no había fuerza para más, ni siquiera para probarlo con actas de mesa en la mano.

Las elecciones de 1995 fueron una segunda oportunidad, a contrapelo de los resultados macroeconómicos que tantos confundieron con estabilización y hasta con equidad, aunque los efectos sociales elevando la pobreza y la miseria eran inocultables. La candidatura de Javier Pérez de Cuellar fue la oportunidad que todos tuvimos al alcance para unificar la oposición democrática. Primó, sin embargo, la voluntad de cada partido de tener sus propios parlamentarios y siguiendo las reglas electorales hacerles espacio con su propio candidato presidencial⁴. El fujimorato respondió con fuerza, usando hasta la guerra con Ecuador para aislar a la oposición, y ganó en un proceso electoral donde

³ Este tema lo he tratado y desarrollado en los tres primeros capítulos de mi libro (2003).

⁴ Este es uno de los efectos perversos de lo que se conoce como la simultaneidad perfecta entre la elección presidencial y la de parlamentarios, elegidos por un mandato de cinco años el mismo día.

tampoco estuvieron ausentes las acusaciones de fraude, especialmente a nivel parlamentario. Volvimos a encontrarnos en el Congreso de 1995-2000 con los que no quisieron participar en las elecciones de 1992 (parlamentarios del Partido Aprista, de Acción Popular, del PUM, de UNIR) y recomenzamos el camino de la unidad y de tomar la iniciativa como oposición democrática.

Ese Parlamento fue escenario de una constante lucha por la democracia, enfrentando cada una de las maniobras del fujimorato para imponer y prolongar la autocracia, desde la «ley de interpretación auténtica» hasta las trabas a la realización de los referéndum, por PetroPerú el primero y contra esta ley que ampliaba la reelección y trastocaba su propia carta constitucional, hasta la defensa de los magistrados del Tribunal Constitucional y la denuncia de la paralización del Consejo Nacional de la Magistratura y la práctica intervención del Poder Judicial y el Ministerio Público⁵. Reuniéndonos en el Congreso y en nuestras casas, articulando cada paso en común, se fue forjando la oposición democrática pero la hora no llegó hasta las elecciones del año 2000 (Pease, 2000).

La lenta reactivación de la sociedad peruana

La oposición democrática demoró en ver los frutos de sus esfuerzos, porque la sociedad peruana fue masivamente sometida por el fujimorato, a partir de sus propias contradicciones y frustraciones previas. La década de los ochenta se abrió con enormes esperanzas para las mayorías, su movilización dinamizada en las dos décadas anteriores, al aterrizar en la apertura democrática de 1980, se expresó en un constante protagonismo popular en las elecciones nacionales y municipales en las que los triunfos del APRA y la Izquierda Unida alentaron enormes entusiasmos y esperanzas que se estrellaron con el fracaso del gobierno aprista y la auto destrucción de la alianza Izquierda Unida, a fines de la década, mientras crecía la violencia terrorista de Sendero Luminoso y el MRTA dando la imagen de que el orden y la seguridad estaban en su punto límite. Si en la política las esperanzas llevaron a una enorme frustración, en la economía de la gente la cosa no pudo ir peor. Encadenados en políticas de estabilización, presionados para pagar la deuda externa y atorados en la posibilidad de crecimiento económico, lo único que creció fue el desempleo y la informalidad, las estrategias populares de sobrevivencia mostraron esfuerzos admirables pero nos instalamos en la pobreza y la hiperinflación.

⁵ Fue ejemplar la renuncia de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura liderados por los consejeros Montoya Anguerri y Rodríguez Iturri, en rechazo a la ley que los dejaba sin facultades. Quedó en evidencia que el gobierno destruía instituciones vitales. Lamentablemente fueron reemplazados por los suplentes, que se amoldaron a la situación.

La respuesta popular fue la pasividad, mientras el esfuerzo de empresarios y pudientes se volcó a la prédica neoliberal y con el liderazgo de Mario Vargas Llosa pusieron toda su energía y organización sobre los restos de Acción Popular y el PPC para constituir el FREDEMO, que por su opción social y por la franqueza de nuestro gran escritor, no logró el respaldo popular. Un 36% después de una campaña millonaria y casi con todos los acontecimientos políticos a favor, esta situación es difícil de explicar si no se toman en cuenta estos dos factores. En 1990 todos los actores políticos parecían haberse puesto de acuerdo para frustrar al electorado: el gobierno aprista llevó hasta la hiperinflación cargando desde 1988 con las medidas más dolorosas e impopulares, la Izquierda Unida se dividió, acabando con el mito de la unidad a la vez que dejaba de ser alternativa de gobierno y la derecha, que caminaba con todo a favor, le ofreció al pueblo un programa peor que «Sangre, sudor y lágrimas», el famoso discurso de Churchill en la segunda guerra mundial. Siguiendo el entronque estratégico en que nos embarcó la transición militar, estas tres fuerzas jugaron a polarizar, no a conciliar, olvidaron o negaron la existencia de una base común en el régimen democrático. La defensa de sus ideas o intereses (al final da lo mismo) se puso por encima de toda relación y se repitió la lógica de la exclusión, usando para ello hasta la ampliación del espectro terrorista para involucrar al contrario y sacarlo del juego⁶.

La gente volteó los ojos hacia Fujimori y nadie, en este contexto, puede criticar ese acto. Fue la decisión lógica tras lo que le ofrecían las principales fuerzas políticas. Pero es demasiado elegante llamarlo *outsider* y hoy, con la verdad saliendo a la luz, tenemos que llamarlo como corresponde. Era un improvisado, sin equipo ni objetivos propios, fanfarrón y mentiroso hasta el extremo, capaz de pactar con el diablo si este le da poder y lo sostiene, falso hasta en su nacionalidad, pues la usó oportunistamente sin apego alguno a lo peruano. No solo es un autócrata, encarna la negación de los valores que predicó: honradez, tecnología y trabajo. Ha sido el gobernante más corrupto de nuestra historia republicana. Ni la época del guano y la consolidación de la deuda interna, ni la época de Leguía han dejado una estela de corrupción mayor.

Pero eso demoró en conocerse el enorme poder concentrado en los medios de comunicación. Los silencios comprados o impuestos desde el primer momento le dieron espacio para convertir sus primeros años en una campaña mediática contra los partidos y las instituciones democráticas, las que el 5 de abril desarticuló para —luego del intento de recomponerlas constitucionalmente, mediatizado

⁶ En un libro publicado en 1994 trato de analizar el proceso que lleva a esta crisis multidimensional y las características de los primeros años de Fujimori. Su título, *Los años de la langosta*, corresponde con lo que ocurre en la sociedad desde antes de Fujimori, en la década de los 80, y con lo que este hace en su impulso inicial hasta el autgolpe.

por cierto— volver a desarticularlas porque la autocracia no toleraba controles. Es en ese proceso que se fue conformando la oposición democrática, camino lento porque eran muchos los que optaron por el fujimorato, al margen de si hoy se auto reclaman demócratas.

¿Cuántos abogados defendieron una a una las aberraciones jurídicas de la autocracia? ¿Cuántos periodistas callaron y cuántos dueños de medios optaron por la prudencia o por ponerse abiertamente a las órdenes de Montesinos? ¿Cuántos militares firmaron esa indigna carta de sujeción que los comprometía a defender el autogolpe, las violaciones de derechos humanos y hasta la corrupción del régimen? Para muchos empresarios la «música celestial» a la que aludía el gerente del FMI cuando Fujimori lo adulaba repitiendo su discurso macroeconómico, fue más bien la destrucción de todo tipo de legislación laboral, el desprecio y marginación de sindicatos y partidos, o según los casos la obtención de prebendas y granujerías.

Muchos de estos empresarios soportaron a la vez un esquema aperturista precipitado que los hizo cerrar o reducir plantas o que simplemente les complicó las cosas por no estar en sus prioridades. Se abrió un tiempo de buenos negocios para empresarios y tecnócratas que a muchos hizo olvidar valores, principios democráticos y mínimas previsiones ante la corrupción. Fue moneda corriente encontrar defensores radicales del gobierno porque coincidía con sus ideas liberales en economía aunque contradijera la esencia del liberalismo en política y gobierno. Y mucha gente, muchos dirigentes populares que he conocido, creyeron en Fujimori, desde la crisis y la desesperanza sí, pero también desde una sociedad donde nadie tenía cómo hacer política, donde toda organización política o social se pulverizaba por falta de canales, falta de fondos y sensación de inutilidad, donde la televisión mostraba a Fujimori mil veces, siempre al lado de la gente pobre, repartiendo cosas y repitiendo ideas simples en las que solo el tiempo les permitió descubrir las mentiras. La prensa escrita tuvo excepciones que lucharon en serio por la verdad pero eran como una aguja en un pajar mediático que luego conocimos se administraba desde el Servicio de Inteligencia Nacional y se financiaba con recursos del presupuesto público.

Cada uno, desde su ángulo, tendrá sus razones: unos aludirán que su desarrollo profesional se venía abajo sin el gobierno; otros dirán que o firmaban o no ascendían e iban al retiro; otros que quebrarían y también habrá quienes digan que lo hicieron por hambre y desempleo. Pero casi todos renunciaron a ejercer la ciudadanía haciendo política, asumiendo el discurso de la antipolítica tantas veces repetido. No escribo para juzgar ni excluir a nadie —porque no estoy refiriéndome a los que delinquieron— sino para que seamos concientes de que

un tiempo de autocracia nos embarra y hay que asumir de una vez por todas la decisión de actuar rápidamente para poder enfrentar otro período así.

Los peruanos de mañana deben saber que la autocracia fujimorista fue fruto de muchas traiciones, pero que hubo peruanos que siguieron luchando con todo en contra, que no renunciaron a ejercer su ciudadanía, que tomaron iniciativas todo el tiempo, que aprendieron a sumar esfuerzos con otros peruanos que ideológicamente estaban lejos entre sí. Gustavo Mohme y Valentín Paniagua, que ya no están entre nosotros, tuvieron un rol ejemplar todos estos años. Gustavo no llegó a ver el momento culminante pero partió cuando ya intuía lo que se venía. Valentín encarnó la transición y dio desde la Presidencia de la República un testimonio de sobriedad, honradez, transparencia y actitud democrática, valores opuestos a los del corrupto que lo precedió en el cargo.

Todo el poder concentrado no pudo impedir que lentamente las contradicciones, la tortuosa persistencia en mantenerse en el poder y en anular la fiscalización o la simple decisión de otros poderes del Estado o fiscalizadores constitucionales. Después de 1996 fueron aumentando los ciudadanos que cuestionaban actos del gobierno y dieron la razón a la oposición democrática en sus cuestionamientos o apoyaron a quienes fueron destituidos por proceder con rectitud democrática, como los magistrados del Tribunal Constitucional que restituimos en sus cargos tras elegir a Valentín Paniagua como Presidente del Congreso —Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Ferry han hecho historia. Los estudiantes volvieron a salir a las calles a raíz de este atropello. Comenzábamos a sentir que menos gente nos volteaba la cara aunque muchos, en el mismo seno del pueblo, siguieran confundidos por los «regalos» que repartía Fujimori, de valor insignificante y corruptos por la партиdarización de la ayuda al necesitado.

Las turbias elecciones del año 2000. Los tráfugos del Congreso.

El pacto de gobernabilidad promovido por Gustavo Mohme

La segunda reelección tras el forcejeo constitucional era un sapo bien difícil de tragar. No hay manera de entender la «ley de interpretación auténtica» dentro de un Estado de derecho y revisando el texto constitucional «interpretado» para hacerle decir lo que no dijo el constituyente. Hay límites a la manipulación jurídica y política y cuando se sobrepasan lo que cae es la legitimidad del sistema. No solo se pasaron esos límites al dar esta ley sino al llevar hasta el absurdo la manipulación para hacer inviable el referéndum poniendo por encima de un millón de firmas de ciudadanos la voluntad política de unos cuantos congresistas. Estos autócratas apostaron a que todos los controles y contrapesos

puestos en la Constitución se podían anular manipulando la composición de los organismos constitucionales: con dos magistrados adictos al oficialismo en el Tribunal Constitucional, garantizaban que este tribunal no tuviera los votos suficientes para declarar inconstitucional una ley; lo mismo hicieron en el Jurado Nacional de Elecciones y en todo el Poder Judicial y el Ministerio Público, amarraron las manos del Consejo Nacional de la Magistratura para que no pudiera nombrar jueces y fiscales y así tenían ellos la capacidad de nombrar a dedo a los provisionales. Para que eso estuviera en sus manos, quitaron el poder administrativo al Presidente de la Corte Suprema y al Fiscal de la Nación y lo pusieron en el Presidente de la Comisión Ejecutiva, todo en función de los operadores de la mafia que, pagada por lo bajo, estaban forjando. Hay que ser claros, esto es corrupción en sí mismo, tanto como meter la mano en la caja fiscal, porque la manipulación de instituciones y reglas del juego es un acto corrupto que todavía muchos no quieren reconocer como tal.

Si desde antes de las elecciones del 9 de abril de 2000 ya estábamos ante un proceso electoral con legitimidad cuestionada, esto fue mucho mayor tras los sucesivos pasos de la ONPE y el JNE manejados por el gobierno a través de sus operadores. La denuncia de El Comercio por las firmas falsas de la nueva agrupación fujimorista tuvo un impacto decisivo junto con las manipulaciones inocultables del día de las elecciones, el 9 de abril. En las calles se comenzó a «lavar la Bandera Nacional» como acto de desagravio y era evidente la ilegitimidad del proceso electoral. Pero el gobierno y toda la corte de instituciones sometidas a su control aparecía infranqueable, respondía paso a paso, incluso ante la negativa de Alejandro Toledo de participar en la segunda vuelta electoral, decisión que tenía el apoyo de todos los partidos de la oposición y que expresamos los secretarios generales, uno a uno en un mitin en la Plaza San Martín encabezado por Toledo.

El 14 de julio se hizo evidente que el nuevo Congreso estaba marcado por «los trásfugas» que elegidos en los partidos de la oposición se cambiaron al oficialismo fujimorista. Solo así consiguió mayoría absoluta en el nuevo Congreso. El 9 de abril lograron 52 fujimoristas como representantes, el 14 de julio juraban como oficialistas 64. Doce trásfugas elegidos en listas de la oposición se habían pasado al fujimorismo. Luego nos enteraríamos de que había sido una simple operación de compra-venta con dineros del Estado. En la juramentación les lanzaron monedas entre gritos de desprecio y más de uno respondió con gestos obscenos (Pease García, 2006)⁷.

La oposición democrática actuó en esta etapa coordinando cada paso y el pacto de gobernabilidad promovido por Gustavo Mohme tuvo un papel

⁷ Los nombres y mayor información están en el capítulo 2.

importante. En ese marco, el principal acuerdo que firmamos, en acto público, los secretarios generales de cada partido, era que apoyaríamos en la segunda vuelta al candidato presidencial de esta oposición que más votos obtuviera en la primera⁸. Aunque la coyuntura cambió, el documento firmado y la relación estrecha previa pusieron en mejor pie la coordinación interpartidaria. La decisión de no participar en la segunda vuelta fue tomada luego por Alejandro Toledo con el apoyo de su partido y de todos los demás partidos de la oposición, que en la nueva coyuntura actuamos sincronizadamente para enfrentar al fujimorismo que persistía en imponer la reelección.

En este contexto se producen las acciones más eficaces de la oposición democrática dentro y fuera del país. Cuatro congresistas del parlamento 1995-2000, Lourdes Flores Nano, lideresa del PPC y luego de UN; Anel Townsend, de la UPP y luego de PP; Diego García Sayán, quien reemplazó como congresista a Gustavo Mohme, fallecido súbitamente en abril de 2000 y yo, entonces secretario general de la UPP, habíamos viajado a la Asamblea General de la OEA en Windsor, Canadá, del 4 al 6 de junio de 2000 para defender el informe Stein ante los cancilleres americanos.

El ex Canciller de Guatemala, Eduardo Stein, presidió la misión de observadores de la OEA para las elecciones del año 2000 y su informe final fue contundente al concluir que de acuerdo a los estándares internacionales este proceso electoral «estaba lejos de ser considerado libre y justo». Esta delegación «informal» de parlamentarios que fue a defender el informe Stein en la Asamblea de la OEA hizo contrapeso a la actuación del Canciller Fernando de Trazegnies y su amplio equipo diplomático, que fueron a defender lo indefendible con el

⁸ Fui uno de los impulsores de este acuerdo de la oposición democrática, iniciativa de nuestro recordado Gustavo, que también impulsó y firmó Valentín en acto público en el hotel Bolívar. Tiempo después, actuar en la misma dirección me costó dejar la Secretaría General de la UPP y dejar de pertenecer a ese partido. Tras los magros resultados de la primera vuelta no tenía sentido que la UPP lanzara un candidato presidencial y contribuyera a la dispersión. Propuse entonces al CDN que presidía lanzar una lista descentralista bien hecha, sin plancha presidencial y me apoyaron todos menos uno, mi viejo amigo Daniel Estrada. Enfermé de una pleuresía causada por una sorpresiva TBC allí alojada, me internaron en la clínica San Felipe poco después de instalarse el gobierno de transición y en esos días se dio un Plenario Nacional en cuyas deliberaciones no pude participar. Mi asesor parlamentario me avisó que iban a decidir lanzar candidatura presidencial, que unos me proponían a mí y otros a Daniel. Le mandé decir al doctor Guerra García, quien presidía en mi lugar, que respetando su decisión me retiraría del cargo y de la UPP pues me parecía poco serio hacer eso y cumplí mi palabra. Solo se les informó que no aceptaba la candidatura. Al final la UPP no lanzó plancha alguna, hizo lo que propuse: una lista descentralista bien hecha y no le fue mal. En esos días me eligieron vicepresidente del Congreso, cargo que pensé era una manera «elegante» de terminar y regresar a tiempo completo a la universidad. Uno de los que me «guapeó» fue Valentín Paniagua, insistiendo en que había que terminar la tarea «que no culminaría con la transición».

apoyo de importantes cancilleres dispuestos a echar tierra al informe Stein. El resultado fue la conformación de la Mesa de Diálogo promovida por la OEA con presencia de los partidos políticos y la sociedad civil del Perú.

La Mesa de Diálogo promovida por la OEA, la Marcha de los Cuatro Suyos. Se cohesiona la oposición. El rol de Valentín Paniagua

Valentín Paniagua fue parte de esta oposición democrática todo el tiempo, lo recuerdo presente desde las primeras reuniones que tenía el Comité Cívico por la Democracia en la oficina de Gustavo Mohme en 1992. Regresó al Congreso recién el año 2000, pero como Secretario General de su partido, Acción Popular, tenía un rol protagónico desde bastante antes. Su rol siempre fue integrador, sus intervenciones no solo animaban a sumar esfuerzos sino que nos ponían a todos en un ambiente de amistad que facilitaba las cosas. Su proverbial sencillez solucionaba muchos momentos difíciles, algo inevitable por las tensiones y la diversidad de orígenes. Este rol creció conforme las cosas se hacían más difíciles. En esta etapa, desde las elecciones del 9 de abril, Alejandro Toledo había logrado el liderazgo de la oposición democrática, el que consolidó actuando junto con las demás agrupaciones de la oposición tanto en la negativa a ir a la segunda vuelta como en todo el combate a los comicios fraudulentos. Valentín fue esencial en ese esfuerzo de confluencia.

La Mesa de Diálogo estaba formada por el máximo representante de cada partido inscrito en el JNE —secretario general o presidente— y asistimos normalmente con otro dirigente de cada partido, lo que facilitaba el trabajo. La oposición democrática desarrollaba antes y después de estas reuniones, facilitadas por la OEA, otras en las que conjuntamente evaluábamos y coordinábamos nuestros pasos. Las reuniones de la Mesa de Diálogo eran generalmente en el hotel Country Club y las otras fueron en diversos lugares, varias incluso en mi casa. Valentín fue en todas ellas un personaje clave, sus intervenciones eran firmes en exigir pasos objetivos que abrieran espacio a las fuerzas democráticas y para aplicar su versación constitucional a los proyectos que se vieron para corregir la maraña de normas dadas por el régimen autoritario para concentrar todo el poder de decisión. Poco a poco el grupo se fue amalgamando, reforzándose una relación humana que nos hizo actuar firmemente en una misma dirección, la de abrir espacio a una transición que termine con el régimen autoritario⁹.

⁹ Participábamos en la Mesa de Diálogo, por el Partido Aprista Jorge del Castillo (secretario general); por la UPP Henry Pease (secretario general) y Alberto Adrianzén; por Acción Popular Valentín Paniagua (secretario general) y Pedro Morales; por Perú Posible Alejandro Toledo (Presidente), Luis Solari (secretario general) y Diego García Sayán; por Solidaridad nacional Luis Castañeda

Pero el fujimorismo avanzó hasta la instalación de su tercer gobierno sin hacer caso de la creciente demanda nacional. La oposición democrática no centró su acción solo en la mesa de diálogo, salió a las calles a través de organizaciones de la sociedad civil que tomaron muchas iniciativas. La Marcha de los Cuatro Suyos fue convocada por Alejandro Toledo para el 26, 27 y 28 de julio. Los actos oficiales de la juramentación no fueron esta vez el centro de la noticia ni siquiera para los medios manipulados por el oficialismo. Fujimori juramentó ante una sesión del Congreso de la cual los integrantes de la oposición democrática nos retiramos cuando ingresó. Quedaron solo los 64 fujimoristas, tránsfugas incluidos y dos opositores despistados. Los demás salimos en grupo a integrarnos a la Marcha de los Cuatro Suyos, caminando por la avenida Abancay, con la insignia de nuestro cargo, la medalla del Congreso con la cinta bicolor. La Policía Nacional nos agredió con gases a sabiendas de nuestra investidura, porque las dictaduras solo respetan el poder efectivo. Pero así su legitimidad quedó aún más mellada¹⁰.

Eran meses tensos en los que el oficialismo intentaba ocultar la crisis y esto era imposible. Desde antes del 9 de abril las críticas tomaron parte importante de la prensa, en especial en *La República* y *El Comercio*, mientras que *Canal N* fue rompiendo el monocorde coro de la televisión oficialista comprada por Montesinos con dinero del presupuesto público «contante y sonante», como veríamos después. La consistencia venía desde antes, pues tanto la oposición democrática como los medios de comunicación opositores fueron firmes desde años antes en el cuestionamiento de la segunda reelección desde sus primeras maniobras, como la «ley de interpretación auténtica» y las leyes contra el referéndum. La ilegitimidad del régimen crecía con sólidas razones que comenzaban a aglutinar a más peruanos.

Lossio (Presidente) y Rodión Caveró; por el FIM Fernando Oliveira (Presidente) y Fausto Alvarado; por Somos Perú Aurelio Loret de Mola; por Avancemos Rafael Rey y José Barba; por Perú 2000 Luz Salgado, Beatriz Alva Hart y Martha Chávez; por Cambio 90 Samuel Matsuda y Rafael Urrello. Representando a la sociedad civil participaron en la Mesa el Defensor del Pueblo Jorge Santistevan, Sofía Macher por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, José Luis Risco por la CGTP, Roque Benavides por la CONFIEP, Monseñor Luis Bambarén como presidente de la Conferencia Episcopal y Francisco Diez Canseco por el Consejo por la Paz. El ex Canciller de República Dominicana Eduardo Latorre fue el facilitador designado por la OEA.

¹⁰ No llegué hasta el Paseo de la República. Probablemente la afección pulmonar que me postró en diciembre ya hacía estragos en mi respiración pues comencé a agitarme conforme aumentaban los gases y a la altura del Ministerio de Educación comencé a ahogarme. Me cogieron de los brazos y me llevaban hacia la calle ubicada tras el Ministerio donde está el auditorio Pardo y Aliaga, pero apareció allí un grupo de policías con un oficial al mando y a pesar de verme así dispararon sus gases. Una de sus bombillas estalló a mis pies y tuvieron que llevarme cargado por un costado hasta que, fuera de allí, pude respirar.

Las reuniones de la Mesa de Diálogo tuvieron altibajos. En medio de muchas tensiones, se acordó inicialmente que los acuerdos que se tomaran por consenso entre los partidos se convertirían en ley en el Congreso. La cantidad de temas puntuales —casi todas las leyes que habían maniatado a las instituciones autónomas— hacía lento el proceso, hasta que un chantaje del gobierno nos llevó a pararlos en seco. A través del ministro de Justicia el fujimorismo exigió constitucionalizar la impúdica amnistía dada a los militares violadores de los derechos humanos y a los responsables del golpe de Estado de 1992 que hoy están siendo juzgados por sus crímenes, junto a Fujimori. Todos respondimos a una sola voz que «se acabó la Mesa de Diálogo». Tuvo que regresar a Lima el secretario general de la OEA, el ex Presidente de Colombia, César Gaviria, para convencer a Fujimori de que su pretensión era imposible y que agravaría su aislamiento en el Continente. Tuvo que recordarle que el fracaso de la Mesa de Diálogo podía obligar a una convocatoria de la Asamblea General. Recién el 20 de setiembre acordamos regresar, una vez desaparecido el chantaje fujimorista y en una nueva coyuntura política en la que el régimen comenzaba a hacer agua por varios lados.

Los acontecimientos se precipitan. La huelga parlamentaria, la bomba de tiempo del FIM

En setiembre, los parlamentarios de oposición acordamos, por iniciativa de Perú Posible, que solo asistiríamos a las sesiones del Pleno en las que se fueran a debatir y aprobar los proyectos previamente consensuados en la Mesa de Diálogo. Se trataba de presionar y a la vez de restar legitimidad, pero era una medida difícil, porque en nuestras agrupaciones varios congresistas reclamaban y llegaron a afirmar que habíamos convertido al Congreso peruano en la «mesa de partes» de la OEA. El protagonismo es a veces un mal consejero, sobre todo cuando al desaparecer nos hace perder la perspectiva. Un consenso en la Mesa de Diálogo, llevado al Congreso, nos permitía hacer lo que en el Congreso era imposible. Allí se imponían por su mayoría de votos los fujimoristas que en la mesa de diálogo no podían imponerse así y actuaban —además— ante los representantes de importantes entidades de la sociedad civil. Valentín Paniagua fue una persona clave para disuadir a los más duros y para la construcción del norte común. Recuerdo en este tema largas reuniones, discusiones tensas con los que vacilaban en el rumbo y la sólida posición de Valentín.

La Mesa de Diálogo era un escenario provisional y mediatizado por las rigideces propias de la organización continental. La OEA solo podía actuar en acuerdo con el Estado miembro. No condenaba al gobierno ni le ponía fecha de salida, no tenía entonces mecanismos para eso y su actuación en 1992 fue peor.

Pero ante las dictaduras todo escenario que sirva debe usarse. Y no dejamos cabo suelto. No era el único escenario para la oposición democrática, se instaló mientras en parte de la prensa escrita, en el solitario *Canal N* y en las calles. La oposición democrática enfrentaba el continuismo fujimorista con creciente apoyo de los más diversos sectores sociales, económicos y políticos como nunca antes.

Ya la historia estaba cambiando y los acontecimientos comenzaron a acelerarse. Es que el 14 de setiembre Fernando Olivera y el Frente Independiente Moralizador (FIM) lograron poner una verdadera bomba de tiempo al régimen. El video Kouri-Montesinos, el primero de los famosos vladivideos que mostró a los parlamentarios tráfugas recibiendo el dinero, demostrando que habían sido comprados. La crisis en el oficialismo fue indescriptible, tanto porque se abría de manera irrefutable el espectro de la corrupción como porque era evidente que las filtraciones desde el seno del poder seguirían apareciendo y enlodando a todos los fujimoristas. En pocos días la cuestionada legitimidad del régimen impactaba en todos los actores y a esto se agregaba la crisis en sus parlamentarios, no solo por los doce tráfugas, ahora vistos como receptores de una coima para cambiarse de bando, sino también por los oficialistas que protestaban contra Montesinos y la red de corrupción que no habían querido ver.

Fujimori, dos días después de esta bomba de tiempo, reaccionó y anunció en un mensaje a la nación que recortaría su mandato a un año y convocaría a elecciones en las que no participaría. La misma noche anunció que disolvería el Servicio de Inteligencia Nacional. Empezaba una nueva estrategia que pudo dividir a la oposición democrática y logró incluso una declaración importante de Lourdes Flores en la que decía que estaba dispuesta a perdonarlo y dejarlo que concluya ese año. Por allí vinieron las presiones del gobierno de los Estados Unidos, ciertamente no de quienes desde su sociedad civil nos habían apoyado tantas veces. Pero reaccionamos rápido, a sabiendas de lo que estaba en juego. Así como nos fuimos de la Mesa de Diálogo ante el chantaje fujimorista para que firmáramos la constitucionalización de la ley de amnistía y ampliáramos sus efectos a los golpistas del 92, al cambiar la coyuntura regresamos a ella para concertar las reglas que tenían que cambiar para las elecciones y aprobarlas en Congreso, suspender al congresista Kouri, iniciarle el proceso de acusación constitucional y plantear la Comisión Investigadora sobre Montesinos¹¹.

¹¹ Con este afán, la Mesa de Diálogo envió al Congreso dos proyectos de Ley para establecer las condiciones que permitieran convocar a nuevos comicios generales. Con el primero se buscó eliminar la reelección presidencial inmediata, además de precisar que el Presidente y los vicepresidentes de la República de entonces concluirían su mandato el 28 de julio de 2001 y que los parlamentarios lo harían el 26 de julio; con el segundo se buscó disponer que el período legislativo concluyera el 15 de octubre y que al día siguiente se iniciaría el segundo período, que finalizaría el 15 de diciembre.

Vino después la censura a la Presidenta del Congreso, la huida de Fujimori y el resquebrajamiento de la bancada fujimorista. Su huida cobarde, junto con las crecientes evidencias de corrupción que se habían negado a ver, dividieron su mayoría parlamentaria; el miedo se apoderó de los tráfugas y de los corruptos pero también hubo quienes sintiéndose diferentes a todo eso y afectados por su mal olor, decidieron apartarse. Estaban dadas las condiciones para la transición dentro de las reglas constitucionales y el primer paso era la elección del nuevo Presidente del Congreso. Éramos conscientes de la magnitud de la crisis y la propia presión norteamericana nos hizo ver que los pasos siguientes requerían que nos constituyéramos en alternativa viable institucionalmente. Todos los pasos se dieron.

Generosidad en el momento culminante:

Valentín me pide retirar su candidatura a la presidencia y yo no le hago caso

Entre el 14 y el 15 de noviembre debíamos definir nuestro candidato a la presidencia del Congreso, cada voto contaba. Acción Popular y UPP, que solo teníamos tres parlamentarios cada uno, habíamos formado una bancada conjunta desde agosto y me habían elegido su portavoz. El 14, en las reuniones preliminares, varios sosteníamos la candidatura de Valentín Paniagua a la Presidencia del Congreso y todos teníamos la sensación de lo que vendría después. Pero a las 7 a.m. del 15 recibí una llamada de Valentín en la que me pidió que retire su candidatura. Me explicó con sencillez que Carlos Ferrero era uno de los congresistas más votados —había sido candidato a la primera vicepresidencia en la plancha de Toledo— y Perú Posible era la bancada más numerosa de la oposición democrática. Me recordó la amistad que ambos tenemos con Carlos desde la Democracia Cristiana de los sesenta. Lo escuché y preferí no discutir. Acepté su pedido con la convicción de que yo no debía cumplirlo.

Así comenzó un día de sucesivas reuniones que culminó en una reunión, en mi casa, de toda la oposición democrática, que hasta las tres y pico de la madrugada discutió estas dos alternativas. En todos, salvo en los tres de Perú Posible, pesaban las cifras: Carlos, elegido dos veces dentro de la lista del fujimorismo, había roto con ellos en el 2000 después de varios años en que los autocráticos líderes de su bancada no lo dejaban hablar en el Pleno. Varias veces pedí yo la palabra para que —vía una interrupción a mí— pudiera hablar. En estas y otras

El 5 de octubre el Congreso aprobó un proyecto de reforma constitucional que luego sería ratificado con 109 votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones. Y si en el ámbito del Ejecutivo el fujimorismo ya no podía ocultar sus fisuras, en el ámbito legislativo los oficialistas eran testigos de su propia debacle (Pease García, 2006).

oportunidades levantó su voz contra los atropellos de su bancada a las reglas democráticas. Pero eso tuvo un costo político: no era la persona que podía jalar votos de esa bancada, ni siquiera de los que ya estaban pensando con su propia cabeza. Había «sangre en el ojo» contra él. Además, podía afectarlo también para asumir la Presidencia de la República y eso estaba en la mente de todos. La posición de todas las agrupaciones, sintetizada a los representantes de Perú Posible a las tres de la madrugada, fue que a las 8 a.m. inscribiríamos a Valentín Paniagua y así lo hicimos todos juntos, pues de allí se fueron los de Perú Posible a reunirse con Ferrero y con Toledo. En ellos también hubo generosidad. Yo cometí un error, me quedé tan tranquilo cuando salieron de mi casa, con la seguridad de que no se quebraría la oposición, que me dormí y desperté como a las diez de la mañana, en mi sala. Felizmente mis compañeros dejaron establecido que podía firmar después, ya que tenía que hacerlo en representación de mi bancada.

Transición o desplome: el rol de los actores.

¿Fue el gobierno de Estados Unidos el que sacó a Fujimori?

Martín Tanaka ha sostenido, basándose en la precariedad de los grupos opositores, que en la caída de Fujimori tuvimos una lectura excesivamente voluntarista que no se detiene frente a los hechos:

Para la mayoría de autores y analistas [nos cita a Sinesio López y a mí]¹² el fujimorismo cayó como consecuencia de una suerte de despertar cívico de la ciudadanía, expresado en amplias movilizaciones y protestas sociales, en un generalizado rechazo al gobierno ante evidencias escandalosas de corrupción y en la actuación de un amplio frente político «antidictatorial» liderado por Alejandro Toledo. *Sin embargo no debe olvidarse que hacia la primera semana de setiembre del 2000, Fujimori básicamente había logrado neutralizar la acción de sus opositores en los tres escenarios en los que estos actuaban: la movilización en las calles, el Congreso y la Organización de Estados Americanos (OEA).* En realidad el fujimorismo cayó por la ruptura entre Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, hecho crucial en un gobierno excesivamente personalizado. Esta ruptura se dio principalmente como consecuencia de presiones externas, donde destaca la del gobierno de los Estados Unidos, una vez que se descubrieron operaciones de tráfico de armas del ejército peruano a las FARC en Colombia, operación en la que estaba involucrado Montesinos. Fujimori intentó un alejamiento negociado de Montesinos, esquema que no pudo darse. Una vez

¹² Se refiere a mi libro *La autocracia fujimorista* (2003). No hay una línea que lleve a pensar su primera crítica (agigantar la acción ciudadana en las calles), ni califico de dictadura al régimen ni escribo sobre un frente antidictatorial. Esto se lo dije en la presentación de su libro.

roto el vínculo con Montesinos, para Fujimori fue imposible seguir en el poder (Tanaka, 2006).

Poco le faltó a mi amigo Martín para afirmar que el gobierno de los EE.UU. sacó a Fujimori. El desprecio que hace tiempo siente por la llamada «clase política»¹³ lo lleva a minimizar lo que esta hizo, que fue nada menos que articular iniciativas en varios escenarios, mantenerse firme y constituirse en alternativa de reemplazo cuidando que se sigan milimétricamente los cauces constitucionales.

Tanaka hace una caricatura de lo que escribí, eso se lo dije al presentar su libro en el IEP, acudiendo a su amable invitación. Nunca exageré el papel de la movilización popular y en el texto que cita casi ni la menciono y no uso, menos en mis libros, el calificativo de «dictadura». Usé «autocracia» y «régimen autoritario», previa definición con las referencias teóricas correspondientes. Tanaka quiere ironizar al decir que escribimos sobre la existencia de un amplio frente antidictatorial. Nunca usé ese término, pero el nombre no es lo principal, el hecho sí. No ve la confluencia de actores muy distintos actuando en una misma dirección desde las elecciones del 9 de abril y cualquier análisis empírico le mostrará los partidos y movimientos participantes, la oposición parlamentaria, el diario *El Comercio*, el diario *La República*, el hiperactivo Canal N, entidades de la sociedad civil de muy diverso tipo incluso empresariales que participaron en esa lucha. ¿Cómo olvidar a la ONG Transparencia?, a personalidades y entidades significativas del mundo laboral, de las iglesias, etcétera. Alejandro Toledo logró posicionarse en el escenario electoral y desde allí convocó a la Marcha de los Cuatro Suyos, que fue enorme y significativa. No hizo caer a Fujimori pero sí contribuyó a ello con varios otros factores.

Tampoco comparte Tanaka —lo cual no significa que no existió, creciendo día a día— el escándalo que muchos peruanos vivieron ante los primeros anuncios de la corrupción más grande de nuestra historia. Quizás por esto tampoco ve los cambios operados en el régimen político —valores e instituciones democráticas— entre el fujimorato y el gobierno siguiente y sostiene que «el principal cambio político ha sido el establecimiento de una situación de competencia política plena entre los actores políticos, consecuencia de la caída del actor hegemónico» (Tanaka, 2006, p. 9). Es verdad que las investigaciones aparecen recién desde el 2001, pero desde el 14 de julio el Congreso olía muy mal por los tráfugas y poco después el hedor se expandió. Semana a semana, comenzando el 14 de setiembre de 2000, la gente veía ávidamente en la televisión los vladivideos que hacen desfilar por la «salita de la corrupción» a todo tipo de

¹³ A pesar de su excelente análisis de su desempeño en 1989, realizado en un libro mucho más sustancioso (Tanaka, 1998).

personajes, recibiendo dinero y prebendas, negociando contra la legalidad etcétera. Dicho sea de paso, la conciencia sucia de los mandos militares y su inseguridad creciente ante sus propios subalternos quedó demostrada con los actos en que los obligaban a jurar para que los defiendan de sus violaciones a los derechos humanos, de sus atrocidades y por supuesto del golpe de 1992. Eso evidencia tensión en el régimen ya en 1998 y sobre ello viene todo el proceso posterior.

Martín Tanaka sostiene que a comienzos de setiembre nuestras iniciativas como oposición democrática habían sido neutralizadas en los tres escenarios: las calles, el Congreso y la Mesa de la OEA. Esto es falso. No sé dónde estuvo Martín, pero fui actor y estuve esos días en los tres escenarios.

En la Mesa de la OEA rechazamos el chantaje del ministro de Justicia y nos fuimos de la mesa de diálogo, haciendo viajar a Lima al mismo Secretario General de la OEA a presionar a Fujimori, quien tuvo que dar marcha atrás, renunciar a la amnistía constitucionalizada y pedir que regresáramos. Lo hicimos solo después de la bomba de tiempo que les puso el FIM y del anuncio de Fujimori para reducir su mandato y convocar a elecciones en las que no participaría. Y lo hicimos para concertar las reglas del juego y evitar trampas. La primera que evitamos fue la del gobierno norteamericano, que reclamaba la permanencia de Fujimori, lo que obligaba a concertar con él cada paso.

Las calles tuvieron todos los días «lavados de la bandera» y pequeños actos que mantenían viva la demanda social, con presencia de ONGs y voluntarios muy activos. No tenía eso la magnitud ni el espectáculo de la Marcha de los Cuatro Suyos en las fiestas patrias, pero nadie puede pretender que las movilizaciones populares se realicen en tal intensidad más que unos pocos días y no estábamos en los setenta.

En el Congreso manteníamos la iniciativa, planteando la huelga parlamentaria que desesperaba a la directiva y al oficialismo y les restaba legitimidad institucional. Tuvieron que poner en agenda y votar lo que llevábamos de la mesa de diálogo. No es cierto pues que Fujimori hubiera neutralizado la acción de la oposición democrática; esta ya no era solo la oposición parlamentaria, y una evaluación de la prensa y las grabaciones de esos días confirmarán lo que estoy afirmando.

Fue una suerte de «guerra de posiciones» donde siempre hay y habrá momentos de diferente intensidad. Al mismo tiempo, crecía significativamente el número de ciudadanos que ya no quería saber nada de Fujimori aunque hubiera votado varias veces por él. Los pasos finales se dieron en el Congreso —el escenario que no quería Fujimori— y allí se dividió su bancada, lo que lo hizo renunciar.

Es muy fácil y simplista enfatizar un solo factor en coyunturas densas y complejas. Muchas veces se confunde al actor más poderoso con el causante del hecho principal, pero en política hay mil mediaciones y hay que examinarlas.

Estados Unidos tiene que haber protestado al descubrirse el escándalo de las FARC pero varios más tienen que haberlo hecho, por instinto elemental, incluyendo el gobierno y las fuerzas armadas. Me consta que había fricciones con varios integrantes de la bancada oficialista por la actuación de Montesinos desde los días en que los doce tráfugas juraron entre agravios que graficaron el escándalo que ya avergonzaba a algunos de sus colegas de bancada. ¿Acaso el mundo empresarial podía ver esto tranquilamente? Todo eso se radicalizó con el primer vladivideo. ¿Fueron los norteamericanos los que lo entregaron al FIM? Lo dudo, esa fue la gota que rebasó el vaso de la paciencia de varios en el entorno fujimorista y se expresó en la quiebra de su bloque parlamentario, lo que hizo posible la censura de la presidenta del Congreso. Fujimori entendió, renunció por fax y no regresó.

En el libro mío que cita Tanaka analizo la relación entre Fujimori y Montesinos y estoy muy lejos de ver en Fujimori al estratega que sus publicistas y adulones difundieron. En la caracterización del régimen sostuve que eran como hermanos siameses y ya sabemos lo que suele ocurrir cuando los separan, mueren. Por eso sostengo que más que el régimen no pasó por una transición sino que se desplomó. Los dos personajes eran absolutamente complementarios y su relación mafiosa era lo que unía el régimen, que ya carente de las reglas constitucionales que suelen legitimarlo constituía un poder hiperpersonalizado. Hay que recordar el comportamiento errático de Fujimori, allanando la casa de Montesinos con un falso fiscal, recorriendo en operativos la ciudad para «buscarlo», etcétera. Pero ese desplome no se explica por un solo factor, más aún si el gobierno de los EE.UU. defendió a Fujimori hasta el último día. ¿Es que no iba a evaluar previamente las implicancias? Su juego se ve limitado también por las características de los actores y por el impacto de los hechos producidos en diferentes estamentos de la sociedad. No por ser la potencia más poderosa puede manejar todos los hilos y en este caso el desplome no fue ajeno a la acción persistente de la oposición democrática y las entidades mencionadas en todo el período —*El Comercio*, *La República*, Canal N, la Cámara de Comercio, las centrales sindicales, las iglesias etcétera— no actuaron orquestadamente solo después del 14 de setiembre. Ya lo hacían el 9 de abril.

La respuesta de Valentín Paniagua al subsecretario de Asuntos Interamericanos del Gobierno de los EE.UU.

Alberto —Beto— Adrianzén Merino era asesor principal de la bancada que formamos AP-UPP y fue asesor del presidente Paniagua en la presidencia del Congreso y en la presidencia de la República. Me ha enviado un correo para registrar

lo ocurrido en la semana en que Valentín ejerció la Presidencia del Congreso, antes de asumir la presidencia de la República.

El día lunes, el día anterior a que renuncie el vicepresidente (Fujimori había renunciado el domingo en la mañana), aterrizó en Lima el Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos. Esa delegación se entrevistó con Paniagua cuando era Presidente del Congreso ese mismo día lunes. Yo estuve presente en esa reunión. Así que en la reunión estuvieron la delegación americana, Paniagua y este humilde servidor. Él [Paniagua] me pidió que me quedara.

El objetivo de los gringos era perdonarle la vida a Fujimori y al fujimorismo y, por lo tanto, propiciar una transición prácticamente pactada con el fujimorismo. Recuerdo que los gringos pedían mesura a la oposición en su trato con el fujimorismo, asimismo señalaban los aspectos positivos del mismo. Paniagua les respondió con todo y les dijo que el fujimorismo era antidemocrático y que si querían apoyar la democracia tenían que apoyar a la oposición, que había sido leal con la democracia y que quien había roto el Estado de derecho había sido el fujimorismo. En realidad Paniagua no les permitió una. Cuando terminó y se fueron los gringos, el comentario de Paniagua no fue el mejor, me dijo algo así como: «Viste cómo los destripé». Esa noche la delegación volvió a su país.

Yo sospecho que los gringos planteaban un Presidente de transición, recuerda que en ese momento, pese a su renuncia, era Francisco Tudela, otra era el propio vicepresidente [Márquez]. Incluso luego de la crisis del video, recuerda que Lourdes Flores planteó que sea el propio Fujimori quien conduzca la transición. La opinión nuestra era contraria: Fujimori tenía que renunciar. Cuando Fujimori perdió el control del Congreso optó por la renuncia porque sabía que lo podían vacar. En ese sentido, tengo la sospecha de que los gringos siempre optaron por Fujimori y cuando este renunció, por el fujimorismo, por el grado de compromiso que tenían con el régimen autoritario.

Yo puedo recordar una llamada que recibí en mi celular utilizando la misma palabra, «mesura», tratando de presionar desde la representación diplomática de Estados Unidos, nada menos que de su Embajador. Respondí con sequedad, pues estaba presidiendo una sesión del Comité Directivo de la UPP, pero la respuesta la di poco después, el 17 de octubre, en otro mitin en la Plaza San Martín, en el que Alejandro Toledo ofreció unos minutos a cada secretario general. No quise hablar más, para ser contundente, y dije como mensaje único de la UPP «Fuera Fujimori de Palacio de Gobierno» lo que fue obviamente muy aplaudido. Es que actuábamos firmemente en esa dirección frente a las presiones existentes.

Algo más que he reconstruido conversando con Alberto Adrianzén: el domingo, víspera de la llegada de la misión del gobierno norteamericano, tras la renuncia de Fujimori por fax, nos reunimos en la oficina de Valentín Paniagua en Jesús María. Allí Jorge del Castillo le pasó en su celular una comunicación con el general Chacón, que era el Comandante General del Ejército y quien aseguró a Paniagua que los militares respetarían lo que hiciera el Congreso de la República. No se habían dejado «cabos sueltos» en este proceso.

El hecho sirve también para mostrar cómo actuaba Valentín Paniagua, pues el gesto del general no lo inmutó en el momento en que tuvo que removerlo del cargo, días después, ni cuando Chacón terminó preso, enjuiciado por los dineros del Estado que Montesinos repartió entre los integrantes de su promoción de la Escuela Militar. Es que un demócrata no debe ser ni sentirse por encima de la ley ni dueño del poder y menos tener escrúpulos por cumplir su deber permitiendo que otros poderes del Estado ejerzan el suyo.

Balance de la oposición democrática. El rol de Valentín Paniagua

La fase final del fujimorismo comenzó el mismo día de las fraudulentas elecciones del 9 de abril, aunque todo el proceso precedente fue acumulando grietas significativas a la legitimidad del régimen. La oposición democrática que había ido articulando trabajosamente sus iniciativas se consituyó en alternativa al gobierno a partir de esa primera vuelta electoral y desde el 9 de abril fue ampliándose la confluencia opositora de entidades y personalidades de la sociedad civil, la prensa y algunos medios de comunicación. La oposición democrática logró articular esta confluencia y se tomaron iniciativas en las calles, en el parlamento, en la OEA y luego en su mesa de diálogo, así como en medios influyentes de los Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea.

El régimen se desplomó tras un intenso período de desgaste en el que perdió gobernabilidad en su propio entorno, en el Parlamento y en la ciudadanía organizada. Se reabrió una transición¹⁴ con el fiasco electoral y lo que vino después, día tras día, en efectiva descomposición del núcleo gobernante. La ruptura de los siameses —Fujimori y Montesinos— es importante en esta

¹⁴ En el libro citado por Tanaka analizo la transición como una unidad desde 1978, que se interrumpe en 1992 como resultado de sus propias debilidades, originadas en la segunda fase del gobierno militar, que logró sus objetivos de salvar su cuota de poder en el régimen político. Eso que llamé «democracia tutelada» es el punto de partida de lo que sostengo sobre la autocracia fujimorista y está presente en su caída. La transición tiene que incluir medidas que fortalecen las instituciones democráticas, una de ellas las que aseguran la efectiva subordinación de las fuerzas armadas al orden constitucional. No hay régimen democrático consolidado sin este requisito. Esta parte, por lo visto, no la tuvo en cuenta Tanaka en su crítica.

pérdida de gobernabilidad y se intensifica con la bomba de tiempo del FIM (el comienzo de la filtración desde el núcleo mafioso) pero sus contradicciones preceden a este hecho. La oposición democrática se convirtió en alternativa por su consistente actuación en todo este largo proceso, por lo menos desde el 9 de abril del año 2000, y tanto la comunidad internacional como los demás actores sociales y políticos locales respetaron lo así logrado.

El impulso inicial del gobierno de transición encuentra a esta oposición con un buen nivel de relación entre sus agrupaciones, capaz de coordinar entre sí todas las medidas que en esos meses y en los primeros dos años del gobierno del presidente Toledo permitieron afianzar la institucionalidad democrática. Incluyeron la elección concertada de las primeras dos directivas del Congreso de la República, integradas por todas las bancadas. Se expresaron en la reforma constitucional por consenso del capítulo XIV de la Constitución para hacer posible el 2001 la conformación y elección de los gobiernos regionales en importantes leyes dadas en el gobierno de transición y en este período para eliminar las distorsiones hechas por el fujimorismo en las instituciones del régimen democrático. Esta tarea comenzó con iniciativas desde la Mesa de Diálogo facilitada por la OEA y continuó durante el período 2001-2006. Se expresó en la votación de las comisiones investigadoras y en las acusaciones constitucionales, tanto en el gobierno de transición como en el siguiente. Se expresó sin duda en la formación del Acuerdo Nacional en el gobierno del presidente Toledo, donde participaron todos los partidos políticos inscritos en el JNE y representantes de la sociedad civil, con el mismo modelo que se logró desde la Mesa de Diálogo de la OEA.

Se expresó también en el intento de reforma constitucional consensuada hecho por el parlamento 2001-2006, que logró un dictamen de la Comisión de Constitución firmado por todas las bancadas, es decir, todos los partidos políticos presentes en el Congreso, pero que se frustró en el Pleno del mismo a pesar de haber aprobado varios títulos con más de 80 votos. Esta etapa, ciertamente frustrante, ya muestra cambios en las estrategias de los partidos frente al gobierno de Toledo y los siguientes procesos electorales. Se rompió la Mesa Directiva concertada y las bancadas de oposición se negaron a reemprender la reforma integral por consenso, fracasando también la reforma puntual intentada al final para reinstaurar el Senado. En la reforma constitucional consensuada se tuvo el apoyo total y sustantivo de Valentín Paniagua, quien presidió el comité de asesores de la Comisión.

Un legado de decencia y actitud democrática

Valentín Paniagua fue la figura emblemática de este periodo de nuestra historia republicana y de esta oposición democrática. En ella estuvo desde sus orígenes en 1992 junto con la otra figura que nos dejó tras batallar de manera incansable, Gustavo Mohme Llona. Valentín fue elegido presidente del Congreso en el momento culminante y recibió el apoyo de todos los partidos en el gobierno de transición. No me toca a mí desarrollar esa experiencia que fue un gobierno ejemplar desde varios puntos de vista, pero a la luz del rol que tuvo Valentín Paniagua en el proceso que he descrito y en su gobierno, debo concluir que Paniagua sintetiza los valores democráticos y humanos que se alzaron desde la sociedad peruana frente al autoritarismo, la imposición socialmente excluyente y la corrupción pura y simple que caracterizó a la autocracia fujimorista.

Un cusqueño orgulloso de su peruanidad, con una vocación política atesorada desde su juventud, afirmado en una sencillez y una austeridad personal de raíces cristianas particularmente fraternas y formado en derecho constitucional con profesionalismo para defender los valores democráticos en vez de contradecirlos manipulando sus instituciones a gusto del cliente. Ese fue Valentín Paniagua Corazao, ciertamente un amigo entrañable.

Es el personaje que fue la negación rotunda del pragmatismo ambiguamente peruano de Fujimori, de la antipolítica que caracterizó a su régimen, de los delitos de lesa humanidad presentados mentirosamente como simples excesos de las fuerzas del orden, de la corrupción más grande y diversificada de nuestra historia republicana y la concentración de poder autocrático en el núcleo mafioso de Fujimori y Montesinos.

Hoy los fujimoristas quieren separarlos para defender a Fujimori, pero es imposible porque así ingresaron a la Historia. Y hay que repetir, aunque sea doloroso, que negar la realidad y asumir esa defensa es un acto corrupto aunque existan explicables lealtades familiares. Es que la corrupción se extiende contagiosamente, no perdona ni a la familia del corrupto. Vean lo ocurrido con las esposas e hijos de los corruptos enjuiciados aquí o de la familia Pinochet en Chile.

Esta historia tiene que decirse para que los valores y principios democráticos que encarnó Valentín Paniagua sean defendidos por las siguientes generaciones.

Lima, marzo de 2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Pease García, Henry (1978). *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*. Lima: DESCO.
- Pease García, Henry (1994). *Los años de la langosta. La escena política del fujimorismo*. Lima: IPADEL.
- Pease García, Henry (2000). *Así se destruyó el Estado de derecho*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Pease García, Henry (2003). *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Pease García, Henry (2006). *Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Tanaka, Martín (2006). *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005*. Lima: IEP, Colección mínima.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

HOMENAJE A VALENTÍN PANIAGUA

Javier Pérez de Cuéllar

Me uno con emoción y convicción muy profundas a este homenaje al doctor don Valentín Paniagua Corazao, ex Presidente Constitucional del Perú y uno de los estadistas más notables de nuestra historia republicana.

Había tenido el agrado de encontrar en varias ocasiones al ex ministro Paniagua, de quien conocía sus grandes cualidades de todo orden, en varias reuniones con amigos comunes, pero sin que se hubiera establecido entre nosotros una relación de amistad. Recuerdo mi satisfacción cuando me enteré de que había sido elegido presidente del Congreso, persuadido de que su prestigio personal y su experiencia política podrían compensar ante la opinión interna y externa la negativa imagen dictatorial que desde el año 1992 había ofrecido nuestro país.

Pocos meses después mi satisfacción fue extrema al saber que Alberto Fujimori había huido y el doctor Valentín Paniagua, en rigurosa aplicación de la Constitución, había sido designado, por consenso del Congreso, Presidente de la República.

Cuando el 21 de noviembre del año 2000 recibí en París una llamada telefónica de mi excelente amigo el doctor Javier Arias-Stella para decirme que el nuevo presidente deseaba hablar en ese momento conmigo, mi sorpresa fue grande, pero no tanto como la que experimenté cuando este me ofreció que asumiera el cargo de presidente del Consejo de Ministros.

Acepté la honrosa propuesta sin dudar ni un instante, pues juzgué que dada la difícil situación que vivía el país se me estaba en realidad llamando a cumplir un deber de peruano, lo que no impidió que en mi fuero interior me preguntara si era yo, de tan escasa experiencia política, la persona más apropiada para esa alta función en un momento tan delicado.

Viajé al día siguiente al Perú y, después de catorce horas de vuelo llegué a Lima el 22 de noviembre, donde recibí una muy cordial acogida del presidente

Paniagua y de quienes lo rodeaban, personas todas que me eran conocidas, entre ellas el citado doctor Javier Arias-Stella.

Casi inmediatamente comenzamos el presidente y yo a constituir el gabinete ministerial, coincidiendo en la importancia de que todos sus miembros tuvieran la capacidad requerida para el desempeño del cargo, que nunca hubieran tenido vínculos con el régimen precedente y que tuvieran un pasado político rigurosamente democrático. El resultado de ese arduo esfuerzo fue excelente y al día siguiente de su juramentación, el gobierno comenzó sus funciones.

El presidente me propuso que asumiese la cartera de Relaciones Exteriores juntamente con el cargo de Premier, lo que acepté con agrado y orgullo porque significaba para mí una suerte de culminación de mi larga carrera diplomática.

No obstante que reemplazábamos a una dictadura, no denunciábamos ni perseguimos a los ministros salientes ni hicimos irreflexivos cambios de personas en la administración pública, pues tuvimos el criterio de que, en teoría, los funcionarios públicos, como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la carrera diplomática están al servicio del Estado y no del gobierno de turno, siempre, por cierto, que no hayan incurrido en incumplimiento de sus obligaciones éticas y legales. La transparencia en la acción de su gobierno y el rechazo de la arbitrariedad eran dos preocupaciones del presidente Paniagua que compartíamos todos sus ministros.

Desde el inicio del Gobierno de Transición, me impresionó la extraordinaria formación jurídica del doctor Paniagua y concretamente su cabal conocimiento del derecho constitucional y del administrativo, tan necesarios para el manejo del gobierno. De ese profundo conocimiento y de su experiencia política como ex ministro y parlamentario, además de su conocimiento de cuestiones económicas y sociales, recibíamos pruebas, en especial, en las sesiones del Consejo de Ministros, que presidía con la habilidad y seguridad de un jefe de orquesta. Por lo demás, ni sentaba cátedra ni imponía su criterio ni interrumpía o contradecía al ministro expositor; simplemente nos aportaba su experiencia cuando no nos ofrecía, como ocurrió más de una vez, la solución más adecuada, sea cual fuera el tema en cuestión. Trabajábamos así solidaria, deportivamente casi, como un equipo que poseyera el capitán ideal.

En lo jurídico y en lo político el presidente Paniagua fue inflexible, como lo requería el país luego de las tropelías del régimen anterior. Guiados por él, como ya lo manifesté, nuestra acción no fue ni de persecuciones ni represalias y el tránsito de la dictadura a la democracia fue irreprochable, incluso por algunos de los partidarios del gobernante que acababa de abandonar el poder.

En el estrecho lapso de ocho meses se repusieron las instituciones y con ello se restableció en el país el Estado de derecho, juntamente con la Comisión de

la Verdad, la cultura de la transparencia, la lucha contra la corrupción y la instalación del Acuerdo Nacional. En el ámbito externo se regularon las relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se suscribió el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, así como las convenciones sobre la Discriminación de la Mujer y contra la Delincuencia Organizada y el reforzamiento de la Comunidad Andina de Naciones. Finalmente, el Perú concibió y negoció la adopción en Québec de la Carta Democrática Interamericana.

En el curso de los ocho meses de gobierno mi relación con el Presidente Paniagua se hacía más y más estrecha. Eran muy raras las cuestiones importantes que afrontaba sobre las que no conversáramos, no solo porque yo era el Primer Ministro sino porque quería escuchar mis reacciones y opiniones, o, tal vez, porque era el decano en edad de sus colaboradores o porque, dada nuestra común formación jurídica, nos unía, como ya lo he dicho, un común respeto por el Estado de derecho y, en general, por la ética como norma de gobierno.

Conversábamos con frecuencia sobre nuestra historia republicana, que conocía admirablemente, y coincidíamos en lamentar la fragilidad de la democracia a lo largo de nuestra historia y la irremediable indolencia del poder frente a los problemas sociales que han afligido siempre a nuestro país. El angustiante tema de la educación cívica de nuestro pueblo era recurrente en nuestros diálogos, pues la considerábamos esencial para que en el Perú existiera una democracia que representara la voluntad de todos los peruanos, por encima de alineamientos o consignas políticas. Y pensaba yo, sin decírselo, qué breve es nuestro mandato, sobre todo el de él, que hubiera podido continuar, con su enorme capital moral e intelectual, resolviendo los tantos problemas del Perú y de los peruanos.

Yo sentí siempre que en su comportamiento había algo de místico, una suerte de voto solemne de cumplir una misión sagrada, no solo la de servir simplemente a su patria sino la de devolverle esa límpida imagen que perversos gobernantes le habían hecho perder a lo largo de su historia. Lo he seguido sintiendo desde el día en que nos separamos con un estrecho y fraterno abrazo.

Valentín Paniagua no nos dejó sin darnos antes, en el 2006, un nuevo emocionante testimonio de su fe y de su voluntad de sacrificio por nuestra patria.

LA CONVICCIÓN EDUCADORA DE VALENTÍN PANIAGUA

José Rivero

*La educación —a pesar de las deficiencias—
es en la conciencia colectiva de la Nación el bien máspreciado.*

Intervención de Valentín Paniagua en la Conferencia
Nacional «Educación y Buen Gobierno» de Foro Educativo.

17 de enero de 2006

A MODO DE INTRODUCCIÓN

A Valentín lo marcaron la provincia, el Cusco de su infancia, y la lealtad a sus convicciones cívicas y democráticas. Su temprana desaparición nos privó a los peruanos de uno de nuestros mejores hombres públicos, de ejemplar trayectoria al servicio del Perú. En los homenajes a Paniagua se ha destacado su vocación concertadora, su honestidad y su austeridad en el ejercicio del poder, virtudes extraordinarias y escasas.

Nuestra larga amistad se inició en los lejanos e irrepetibles años sesenta, con ideales y utopías movilizadoras, compartiendo un socialcristianismo inicial en el entonces naciente y gravitante Partido Demócrata Cristiano.

La vocación política de Valentín tuvo excelente cauce en la Cámara de Diputados, donde desde su elección en 1963 inició su brillante trabajo como diputado por el Cusco de la entonces Alianza AP/PDC, que llevó por primera vez al poder al arquitecto Fernando Belaunde. Fue en ese gobierno el ministro de Justicia más joven en nuestra República.

A pesar de que mis lealtades a una muy corta vida partidaria fenecieron por el año 1966, cuando renuncié al PDC, las veces que tuvimos ocasión de

reunirnos y de compartir estuvieron más allá de circunstancias y contingencias políticas. Nunca dialogamos —porque no fue necesario— sobre las razones que tuvo para optar por militar en Acción Popular ni sobre mi opción por trabajar a nivel directivo en la reforma educativa del gobierno militar.

En las dos décadas que trabajé fuera del país en mi condición de funcionario de la UNESCO, tuve oportunidad de verle en Lima en su condición de ministro de Educación. Su cordialidad e inteligencia para captar lo esencial posibilitó que se iniciara en el país con el auspicio unesquiano y fondos árabes (AGFUND) un importante proyecto de alfabetización a través de medios audiovisuales aplicado en medios rurales; este proyecto fue consolidado posteriormente por Andrés Cardó en su condición de ministro de Educación y particularmente valorado por países como Bolivia y Ecuador, que solicitaron y utilizaron sus materiales.

Su elección como Presidente de la República nos llenó —a quienes le conocíamos y a muchos más— de alegría e ilusión para iniciar la recuperación de nuestra patria, mancillada por la corrupción fujimorista. En aquellos agitados días de noviembre del 2000, luego de ser proclamado Presidente Constitucional por el Congreso de la República, pudo ubicarme en Santiago de Chile a través de nuestra común amiga Gloria Helfer, para plantearme asumir tareas directivas en su gobierno; además de la sorpresa y de la doblemente honrosa invitación por venir de quien venía, cumplido el día de plazo que le solicitara, no tuve más remedio que lamentar mi imposibilidad de poder aceptar su generoso ofrecimiento por las responsabilidades que tenía ese último año como especialista a cargo interino de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO. Tuve, meses después, cuando participé en una excelente reunión sobre alfabetización que organizara su ministra de la Mujer, Susana Villarán, oportunidad de visitarle en Palacio de Gobierno. Tuvimos un extenso diálogo amical en el volví a comprobar su grandeza humana, su natural sencillez y la absoluta seriedad con que tomó sus tareas de gobernante.

Cuando retorné definitivamente al Perú, tuvimos múltiples ocasiones de dialogar, de compartir y de afirmar nuestra amistad. La educación, el Proyecto Educativo Nacional (PEN), sus avatares como candidato presidencial, fueron razones y pretextos para ello.

Recuerdo particularmente la ocasión en que pude servir de puente para que Valentín y Ernesto Samper, activo ex mandatario colombiano, se conocieran. El diálogo jurídico y político que en esa ocasión se llegó a establecer entre ambos tuvo ribetes excepcionales; Samper pudo convocar más adelante a Valentín a dos reuniones de ex mandatarios latinoamericanos en las que tuvo oportunidad de intercambiar pareceres y puntos de vista con Cardoso, Aylwin, Frei, Sanguinetti, Borja y otros.

Nunca pensé que aquella vez que me atreví a invitarle a almorzar en casa luego de los resultados electorales adversos, y donde habláramos de lo divino y lo humano, fuera nuestro último y, para mí, memorable diálogo. Valentín partió antes de tiempo.

EL LEGADO EDUCATIVO DE VALENTÍN PANIAGUA

1. La educación en su Presidencia Constitucional (22/11/2000-28/07/2001)

Ejercer el poder de modo ejemplar, transparente y honrado, como lo hizo Valentín Paniagua como Presidente de la República del Perú, significó para la ciudadanía no solo aire fresco respecto de la peor crisis moral de la historia encarnada por Fujimori-Montesinos, sino, y fundamentalmente, la concreción de un sueño nacional hasta entonces difícil de realizar: ser gobernados por alguien que, genuinamente, estaba dispuesto sobre todo a servir al país antes que ejercer y servirse del inmenso poder presidencial. Paniagua en esa ocasión y en otras ocasiones de su vida pública ejerció docencia.

En su corto y memorable gobierno, tuvo el particular mérito de ser austero en las palabras y en los gestos y firme en sus convicciones constitucionales y en la opción por diálogos y consensos. Su decidida lucha contra la corrupción y su opción por esclarecer los hechos de violaciones de los derechos humanos en las dos últimas décadas a través de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, tuvieron efectos educativos y valóricos en un país acostumbrado a las medias verdades y a la complacencia con la impunidad.

Si bien su vinculación con la educación tuvo larga data, fue, sin embargo, durante su propia gestión presidencial donde explicitó mejor su convicción de que sin buena educación no hay futuro posible.

Promovió el más importante proceso nacional de consulta ciudadana tras la pregunta ¿Qué educación queremos para el Perú que soñamos?, cuyos resultados generaron bases para la actual Ley General de Educación y propuestas de Acuerdo Nacional para la Educación.

La Consulta Nacional de Educación, realizada entre los meses de enero a julio de 2001, significó una importante movilización de la comunidad educativa a lo largo del país, con la que se trató de recoger opiniones de distintos sectores y actores del país y sentar bases para un Acuerdo Nacional por la Educación. La respuesta ciudadana fue significativa, habida cuenta de que se desarrolló en medio del tráfago del proceso electoral de ese mismo año y el carácter «transitorio» del régimen de Paniagua.

El proceso seguido y el informe obtenido en dicha consulta, dirigida por una comisión independiente de especialistas, tuvieron el especial mérito de poner la educación en la agenda nacional, de proponer objetivos prioritarios para la misma y de vincular las salidas educativas al marco de desarrollo y de crisis del país.

Esta importante consulta propuso como objetivos para la educación: (a) La preparación para ser ciudadanos incorporados plenamente a la sociedad como uno de los propósitos centrales de la educación; (b) Revalorar la profesión docente; (c) La educación como tarea de todos y brindar, sin discriminación alguna, el acceso a una educación de calidad; (d) Descentralizar y democratizar la educación; (e) El derecho de conocer y evaluar los avances de la educación, ejerciendo vigilancia ciudadana; (f) Aumentar la inversión en educación generando esfuerzos por una mejor gestión; (g) Elevar la educación superior hacia estándares de calidad internacional.

Otro hecho educativo significativo fue la dación del DS 007-2001-ED, por el que se rescató la necesidad de una descentralización educativa sustentada en una mayor autonomía escolar.

En gesto que lo enaltece, junto con su ministro de Educación, Marcial Rubio, optó por publicar y difundir los resultados de las pruebas de rendimiento aplicadas por el Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad de la Educación de la UNESCO, luego de que la administración Fujimori se resistiera a difundirlos debido a los bajos rendimientos de nuestros estudiantes.

En general se puede afirmar que la administración Paniagua fue excepción en la historia republicana en cuanto a la transparencia de sus actos y a posibilitar que la población tuviera más acceso a información sobre la gestión sectorial, educación incluida. Puso término a las comisiones transitorias de gobierno en las universidades estatales que fueron intervenidas durante el régimen anterior. Inició un proyecto de masificación del internet en educación.

La historia lo recordará por su corta presidencia. Pudo haber tenido una actitud ambigua con el argumento de que lo más importante de su mandato eran las elecciones. Cumplió a cabalidad con la organización y el desarrollo de comicios impecables. Mas fue mucho más allá en su gobierno, restableciendo el Estado de derecho a plenitud, enfrentando la corrupción con la mayor energía y sin concesiones, creando una Comisión de la Verdad, pese a la oposición de su propio partido. Todo ello sin sacrificar un ápice la idoneidad y la calidad de la gestión pública.

2. Su gestión como ministro de Educación

Dadas las características de estas hojas en recuerdo de Valentín, permítaseme recurrir al amigo Andrés Cardó, quien le acompañó en su condición de viceministro de Educación durante su gestión como ministro en el segundo gobierno del arquitecto Belaunde, e hiciera una valiosa nota en Foro Educativo, nuestra común entidad. Reproduzco las reminiscencias de Andrés en las que se hace alusión directa a la gestión ministerial de Valentín Paniagua:

Tuve el privilegio de colaborar con el doctor Valentín Paniagua, como Viceministro, durante su gestión, lamentablemente breve, de ministro de Educación. Le recuerdo como el hombre sencillo, que no hacía alarde de su sabiduría, respetuoso y afable con todos, siempre abierto al diálogo, buscador de consensos.

Le preocupaba la articulación de la educación dentro de las respuestas que los problemas del Perú requerían con una visión de largo alcance, pero impregnadas de optimismo y esperanza. El doctor Paniagua tenía clara la raíz de los problemas que reclamaban solución, unos derivados de la dependencia externa, el centralismo, la insuficiencia de calidad de vida de la población, especialmente en el campo y zonas marginales de las ciudades, el debilitamiento de la autoridad, la moralidad y la seguridad colectiva.

Dentro de esta concepción general, era un convencido de que el éxito de la obra educativa necesariamente tenía que ser fruto de la participación de todos. Soñador optimista del futuro peruano, del cual la educación sería uno de los pilares fundamentales, no se cansaba de recordar que había que robustecer el papel de los actores fundamentales: alumnos, maestros y padres de familia.

Además de haber aprendido mucho del maestro Paniagua en los pocos meses de su paso por Educación, gocé de sus enseñanzas y lo aprecié mucho más cuando participamos en la formulación de los planes de gobierno de Acción Popular. En su memoria, me permito recordar algunos de sus conceptos sobre la obra educativa, que plasmó en aquellas circunstancias:

«Hay que otorgar la mayor vigencia al rol del maestro y la familia...»; «El aspecto socio-cultural debe propiciar la cohesión familiar y comunal, base de una acción colectiva armónica...»; «La política de mejoramiento cualitativo de la educación se sustenta, entre otras, en las siguientes bases: la dignificación profesional y el perfeccionamiento permanente del maestro, para que supere su rol instructor y se constituya realmente en el guía espiritual de sus alumnos...»; «El estrechamiento de las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, a fin de que estas asuman mayores funciones educativas...»; «El mejoramiento permanente de los Programas y Planes de Estudio y de los métodos de

enseñanza, así como la puesta en marcha de proyectos de producción comunal que abaraten el equipamiento escolar y los materiales educativos que utilizan los niños».

El doctor Valentín era de los que sostenía que el proceso educativo debe ser asumido por la escuela y el maestro y por la comunidad en pleno: vecinos, padres de familia, organizaciones populares, municipios, etcétera. Esto exigía un desarrollo integrado de los procesos vitales de la nación, lo cual se concreta en una educación en la acción popular, destinada a lograr la integración de la educación, con un profundo sentido promotor, en los procesos de desarrollo familiar, trabajo y creación cultural, justicia social, ejercicio democrático y participación cívica, principalmente mediante cooperación popular, en el desarrollo comunal y vecinal.

Para concluir estas líneas, quiero traer al recuerdo un pasaje de su gestión ministerial que muestra su afán por solucionar los problemas y el sentido pragmático que poseía. Nos encontrábamos dialogando con la dirigencia nacional del Sutep en la búsqueda de superar un posible conflicto. Uno de los puntos en discusión era el reconocimiento oficial del sindicato. El doctor Paniagua me decía: «El Sutep constituye una realidad que desde la década de los setenta, con reconocimiento o sin reconocimiento oficial viene tratando directamente con el Ministerio de Educación. ¿Por qué no buscamos superar los problemas que lo impiden y se le reconoce?» Uno de los escollos que existía era que no se podía reconocer un sindicato único... Después de pensar un rato, el ministro Paniagua me dijo: «Tengo la solución al problema: lo que no aceptarán los dirigentes del sindicato es que al dejar de denominarse Sindicato Único pierdan su identificación con la sigla Sutep. Propongamos a la dirigencia que cambien «Único» por «Unitario», que en definición del diccionario es «quien busca la unidad». Su propuesta llegó a aceptarse. Se llamarían: Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana. Mantuvieron su sigla Sutep y resolviendo otros puntos adicionales, se otorgó el reconocimiento oficial al sindicato magisterial.

VALENTÍN PANIAGUA, CANDIDATO PRESIDENCIAL, Y LA EDUCACIÓN

El escenario educativo en las elecciones del 2006

Asociar el proceso electoral del 2006 a la educación debió haber posibilitado tratar de distinguir entre las candidaturas que se limitan a afirmar genéricamente su mayor interés en la educación de nuestros niños y jóvenes y las que dan argumentos para modificar el actual rumbo de nuestra educación, proponiéndose hacer los cambios drásticos que la actual precariedad educativa demanda.

Las elecciones 2006 pudieron significar un esfuerzo colectivo para que la señalada contradicción entre la oferta y el ejercicio político no vuelva a afectar la credibilidad ciudadana y se fortalezca la organización y vigencia de comunidades educativas ejerciendo vigilancia sobre el buen uso de mayores recursos que se puedan dar a la educación y para lograr efectivos aprendizajes de nuestros niños y adolescentes.

Dicho proceso electoral tuvo algunas características diferenciadas de anteriores comicios respecto a la educación. Señalo algunas de ellas.

a. Organización de escenarios específicos con demandas de mayor exigencia a colectividades políticas

Confirmando la creciente importancia que se comienza a dar a la educación como factor de desarrollo, por primera vez en procesos electorales se organizaron importantes conferencias y convocatorias referidas a la educación. En varias de ellas fueron explícitamente convocados los cuatro candidatos con mayor intención de voto en las encuestas de opinión; lamentablemente esta ocasión confirmó el bajo nivel de importancia que tiene la educación en sus agendas electorales; en ninguna de las convocatorias asistió personalmente más de un candidato.

Foro Educativo desarrolló su Conferencia Nacional «Educación y Buen Gobierno» y planteó que los candidatos reaccionaran frente a los resultados de una reciente Encuesta Nacional de Educación. El único candidato que asistió fue Valentín Paniagua, del Frente de Centro¹.

La Universidad del Pacífico, Consigna Educación y la Corporación Andina de Fomento (CAF) organizaron Intercampus: «La Educación que queremos: 2006-2011» y con el concurso de especialistas organizaron un balotario de 22 preguntas que debieron escoger por sorteo los cuatro líderes convocados. La candidata Lourdes Flores (Unidad Nacional) asistió personalmente y Valentín Paniagua lo hizo utilizando tecnología a distancia².

La Derrama Magisterial organizó un Primer Congreso Internacional de Educación «Encinas 2006» en cuyo programa se preveía la participación de can-

¹ La Conferencia Nacional de Foro Educativo se desarrolló del 16 al 19 de enero de 2006. Las otras tres fuerzas políticas convocadas estuvieron representadas por un candidato a la vicepresidencia (Partido Nacionalista), una congresista ex ministra de educación (APRA) y un especialista (Unidad Nacional).

² *Intercampus* se desarrolló el día primero de marzo de 2006. El Partido Nacionalista fue representado por su candidato a la vicepresidencia, Gonzalo García, y el educador Edmundo Murrugarra; el Partido Aprista por la congresista Mercedes Cabanillas.

didaturas presidenciales. El único candidato presidencial que asistió fue Alberto Moreno, del Movimiento Nueva Izquierda³.

La Universidad San Martín de Porres organizó la VI Sesión de su Cátedra Perú en programa transmitido por Canal 7 a nivel nacional con el título «El drama de la educación y las promesas electorales». Especialistas del Frente de Centro, Unidad Nacional, Partido Aprista y Partido Nacionalista Uniendo el Perú analizaron diversos aspectos de la realidad educativa vinculándolos a sus planes de gobierno⁴.

Transparencia, UNICEF y *Save the Children* en el marco de su iniciativa «Elígeme a mí, yo también cuento». Compromisos de política por la niñez peruana» organizaron paneles de discusión con representantes de ocho fuerzas políticas para abordar los planes de gobierno en materia de infancia. Los organizadores enviaron un cuestionario de cuatro preguntas demandando respuestas escritas previas; fueron convocados los ocho partidos que cumplieron con desarrollar las preguntas recibidas⁵.

b. Demandas explícitas de la población

Foro Educativo desarrolló con la organización Apoyo una importante encuesta nacional sobre educación⁶.

Sus resultados señalan con claridad una opinión colectiva desfavorable a la actual educación: la calificación promedio dada a la educación peruana fue de 11,9; un 33% de los encuestados califica como «mala» la calidad de la enseñanza⁷.

³ Encinas 2006 se desarrolló del 20 al 24 de febrero. Asistieron 1500 maestros. Las principales fuerzas políticas fueron representadas por sus especialistas.

⁴ Dicho programa se transmitió durante dos horas en la noche del sábado 4 de marzo. Participaron representando a las fuerzas políticas convocadas: Mercedes Cabanillas (APRA), Edmundo Murrugarra (Partido Nacionalista UP), Federico Prieto C. (Unidad Nacional) y Edgardo Pando (Frente del Centro).

⁵ Esta actividad se desarrolló los días 27 y 28 de febrero de 2006. Fueron representados por especialistas las siguientes fuerzas políticas, que se mencionan en orden de presentación: Partido Aprista, Concertación Descentralista, Partido Socialista, Unidad Nacional, Partido Nacionalista UP, Partido Con Fuerza Perú, Partido Alianza para el Progreso y Frente de Centro.

⁶ La encuesta se realizó entre el 28 de setiembre y el 10 de octubre en zonas urbanas y rurales de once regiones del país, con una muestra de representatividad nacional. Fueron entrevistados un total de 1504 hombre y mujeres de 18 a 65 años de todos los niveles socioeconómicos.

⁷ En este y otros resultados de la encuesta fue preocupante la escasa capacidad crítica y un evidente conformismo de los niveles socioeconómicos D y E; sus calificativos elevaron el promedio (el NSE A califica a la educación con un desaprobado 9,8 mientras el E la aprueba con 12,9 puntos).

Los cinco principales problemas que afectan a la calidad educativa tienen este orden prioritario entre los encuestados: 1) La corrupción en los diferentes niveles educativos; 2) La pobreza de las familias; 3) La baja calidad de los profesores; 4) La escasez de recursos del Estado; 5) La escasa participación de los padres de familia.

Respecto a los valores que las escuelas imparten, las respuestas se asociaron fundamentalmente a valores como «disciplina/sentido de responsabilidad», «respeto a las personas» y «puntualidad». En cambio, la «alegría por el éxito de los demás», el «espíritu emprendedor», la «perseverancia» y la «actitud no discriminatoria» ocuparon los últimos rangos valóricos.

Un 50% de los entrevistados afirma que la educación actual era «mucho mejor» que la de antes, aunque un 45% asume, esperanzadoramente, que en los próximos años será «mejor» o «mucho mejor». La educación privada para un 76% es mejor que la pública (21%). La religiosa (59%) mejor que la laica (34%). La educación que se da en Lima (67%) mejor que la de provincias (20%). La que se da en el extranjero (80%) mejor que en el Perú (11%). Las escuelas mixtas (53%) mejores que las no mixtas (40%).

Ante la pregunta «¿Qué debería hacer el nuevo gobierno?» las medidas más importantes que se sugieren como urgentes y necesarias son la capacitación de maestros (74%) y el aumento del presupuesto para la educación (70%). Dar mayores sueldos a docentes (54%) está ligado a la evaluación periódica del desempeño de maestros (47%). La educación básica de calidad para zonas rurales representa el quinto mandato (44%) de la encuesta.

c. Principales énfasis de principales candidaturas presidenciales

Por razones de espacio me limito a señalar los diferentes énfasis en las cuatro candidaturas presidenciales con mayor intención de voto.

El APRA priorizaba el programa de matrícula oportuna y enfatizaba la ampliación de la jornada de educación escolar, incrementando una hora diaria en los turnos diurnos y utilizando los sábados; explicitaba una jornada semanal docente de 30 horas. Prometía fortalecer la atención integral de la primera infancia y transferir INFES a regiones para mejorar la infraestructura escolar. El soporte del programa «Sierra exportadora» sería la educación superior no universitaria. Implementaría el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad educativa e impulsaría el canje de deuda por educación. Modernizaría la carrera pública magisterial.

El Frente de Centro anunciaba una revolución educativa teniendo como base el Proyecto Educativo Nacional que se acuerde sobre la base del planteado

por el CNE, el que se aprobaría en los primeros sesenta días de legislatura. Se propuso una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial, la expansión del nivel de educación inicial, un promedio de escolaridad no menor de ocho años y secundaria completa para nueve de cada diez peruanos. Articularía el sistema educativo con sectores de la producción y convertiría la educación universitaria y tecnológica en motor del cambio. Enfatizaba la descentralización y regionalización del sistema educativo

El Partido Nacionalista Uniendo el Perú enfatizó los aspectos interculturales y productivos en el currículo y la gestión y en el logro de los aprendizajes. Priorizaba la atención intersectorial a la primera infancia y lograr estándares de comprensión lectora disminuyendo la exclusión en los dos primeros grados. Demandaría una nueva Ley de Educación Superior, poniendo en ejecución un sistema de evaluación y acreditación de la calidad y pertinencia. Se proponía la reestructuración del MED y una descentralización educativa, así como la recuperación del prestigio magisterial vía avances de aprendizajes, con una reorientación de formación docente y una remuneración adecuada.

Unidad Nacional remarcaba elevar la calidad educativa en la escuela pública creando una Superintendencia de Educación encargada de medir estándares del rendimiento escolar y acreditar instituciones educativas (asumía el planteamiento del Banco Mundial de «lectura y comprensión de 60 palabras por minuto»). Se proponía una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Erradicaría el analfabetismo dando prioridad a la mujer rural e innovaría la formación técnico productiva, replicando buenas prácticas de SENATI y SENCICO. Especificaba la necesidad de un diálogo permanente que permita, entre otros aspectos, erradicar la corrupción administrativa

LOS APORTES DEL CANDIDATO VALENTÍN PANIAGUA

Como candidato presidencial en las pasadas elecciones destacó dando argumentos para una necesaria revolución educativa. Su convicción en la necesidad de avizorar el largo plazo como piedra angular de todo desarrollo educativo fue explicitada en su propuesta de Plan de Gobierno, en la que se subrayó la identificación con el Proyecto Educativo Nacional propuesto por el Consejo Nacional de Educación.

Su compromiso con la educación fue transparente y no dejó dudas respecto a sus convicciones en esa justa electoral. En el recuento de certámenes organizados convocando a los principales candidatos a la presidencia para escuchar sus planteamientos educativos fue sintomático que haya sido quien mayores esfuerzos realizó por estar presente en ellos.

Hubo consenso en el seno del Consejo Nacional de Educación de que fue el candidato que mejor entendió y explicitó su compromiso con el Proyecto Educativo Nacional como principal mecanismo de transformación de nuestra educación; en los diálogos que sostuvo con los consejeros encargados de entrevistarle fue explícito en subrayar su admiración por el esfuerzo colectivo nacional que significó lograr el documento del PEN y su identificación con sus seis objetivos estratégicos. Reafirmó dicha convicción a través de diversos medios de comunicación.

Destacó particularmente en la Conferencia Nacional «Educación y Buen Gobierno» que organizara Foro Educativo en el campus de la Pontificia Universidad Católica, donde tuvo especial rol protagónico. En la convocatoria que hiciera a los candidatos presidenciales esa importante entidad educativa, se les explicitó que deberían comentar los resultados de la encuesta nacional sobre educación realizada en cooperación con Apoyo y, a la vez, formular propuestas considerando tal opinión colectiva. Fue el único candidato que aceptó tal reto.

Transcribo algunos pasajes de su intervención, que generó la mayor ovación en esa reunión:

Respecto a los problemas priorizados por la población encuestada:

[...] las opiniones de los excluidos (por nivel socioeconómico, procedencia cultural, edad o género) revelan escasa capacidad crítica para evaluar y juzgar la oferta educativa que reciben. Su conformismo denota escasa capacidad valorativa. Este rasgo tiene importancia si pretendemos crear una cultura de vigilancia popular sobre las acciones educativas, el uso de los recursos y la rendición de cuentas. Esa minusvalía, sin embargo, no impide que la colectividad sea consciente de la inequidad educacional cuando tres de cada cuatro peruanos tiene la firme convicción de que la educación privada es mejor que la estatal; que el 67% de la población opina que la educación urbana y principalmente la que se imparte en Lima es mejor que la de las provincias; que casi nueve de cada diez jóvenes no dudan que la educación extranjera es mejor que la nacional. El Frente de Centro, por ello, está decidido a cerrar, gradualmente, estas profundas brechas de inequidad, otorgándole prioridad a la niñez y la adolescencia de las áreas rurales y de las zonas urbano-marginales.

Respecto al magisterio:

La encuesta refleja la preocupación de la colectividad por el bajo nivel de nuestro magisterio y propone por lo menos tres medidas para abordar la problemática docente [...]. En relación a este crucial punto nos proponemos reiniciar el proceso que emprendimos en 1980 para asegurar, progresivamente, el pleno reconocimiento socioeconómico y cultural de la elevada misión de las maestras

y maestros del Perú. Sobre la base de una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial, impulsaremos la obtención gradual de remuneraciones acordes con la función docente, con nivelaciones básicas que permitan recuperar el antiguo poder adquisitivo y estímulos personalizados por logros de calidad (rendimiento escolar innovación, etcétera) [...]. Coincidimos con la necesidad de implementar una evaluación periódica de los maestros, sujeta a mecanismos modernos y justos de evaluación [...]. Rediseñaremos también la estrategia de formación y actualización docente, teniendo en cuenta la racionalización de la oferta y demanda magisterial, la atención descentralizada a los requerimientos educacionales regionalizados y la evaluación, acreditación y certificación constante de los egresados, maestros en servicio e instituciones de formación y perfeccionamiento docente, así como la formación de líderes de alto nivel pedagógico que impulsen y acompañen *in situ* los procesos del desarrollo magisterial. Cobra gran importancia que los directores de centros educativos, progresivamente capacitados, asuman también roles de liderazgo pedagógico y de gerencia educacional.

Respecto al presupuesto para la educación:

Nos proponemos hacer de la educación la herramienta fundamental del cambio y, por ende, cumpliremos con el compromiso adoptado en el Acuerdo Nacional de elevar progresivamente el presupuesto hasta alcanzar el 6% del PBI. Somos conscientes de que la calidad de la educación cuesta, pero que mucho más le cuesta al país la falta de calidad de su sistema educativo [...]. Promoveremos diversas alternativas y mecanismos que permitan incrementar los recursos de la educación, tales como la dación de normas que incentiven aportes de la empresa a la educación, o el desarrollo de proyectos productivos por las propias instituciones educativas, el estímulo a las fundaciones y finalmente, impulsaremos todas las modalidades destinadas a lograr el canje de deuda por inversión en educación.

Sobre la educación de calidad en las zonas rurales y lucha contra la pobreza:

Mejorar la calidad de la educación en las zonas rurales es perentorio. No habrá futuro para nuestro país si no se asume la urgencia de dar mucho mejores posibilidades de educarse a los niños y niñas de medios rurales atendiendo particularmente el aprendizaje en las escuelas unidocente y multigrado [...]. No será posible, sin embargo, elevar el nivel educativo rural y de las áreas marginales de las ciudades sin un verdadero programa de lucha contra la pobreza. El mayor impulsor de la pobreza es la ignorancia. La pobreza no es solo la carencia de bienes básicos para satisfacer las necesidades fundamentales de la persona. Es la falta de conocimientos para crear riqueza. Pero la pobreza no podrá vencerse si no se pone en ejecución un programa de modernización de las PYME, que

representan el 77% de la PEA. Para ese objeto el Frente ha propuesto su programa de desarrollo integrado, descentralizado y exportador.

Respecto a la moralización del sector:

Suscribo plenamente la necesidad de moralizar el sector. La decidida acción anticorrupción que realicé en el gobierno de transición constituye uno de mis principales argumentos para enfrentarla en el sector educación y en general en toda la acción gubernamental. El Frente de Centro propone, como parte de un Estado Transparente, corrupción cero y sanciones en todos los niveles del gobierno y la sociedad.

Sobre más oportunidades para la infancia:

Es alentador que la población dé importancia a las oportunidades educativas para la primera infancia desde el nacimiento. La verdadera revolución educativa, sin embargo, implica asumir, integral e intersectorialmente, la atención de la primera infancia cuidando además de la nutrición y de la salud del niño y también de la madre gestante y de la alimentación del niño en la escuela.

Respecto a una mayor autonomía de las escuelas:

La encuesta nos reafirma también en la vocación de prudencia que alienta al Plan de Gobierno del Frente de Centro. Apenas 24% se inclina por la inmediata autonomía de las escuelas. Percibe, sin duda, que nuestras instituciones educativas aún no están suficientemente maduras para la universalización de procesos de gestión autónoma, que incluyen la administración plena del personal y los presupuestos. Con esta misma cautela, el Frente de Centro propone la implementación progresiva, con sujeción a estándares de gestión y rendimiento, de la autonomía de los centros educativos, incluyendo el otorgamiento gradual de la libertad metodológica, sustentada en los procesos de capacitación docente.

La calidad y la claridad del pensamiento educativo de Valentín Paniagua, su vocación concertadora, el respeto al adversario, permanecen en el recuerdo colectivo.

Paniagua tenía ideas muy claras para esta nueva etapa republicana. «El relanzamiento de la iniciativa nacional anticorrupción, la reforma del proceso educativo, la promoción de la inversión nacional y extranjera, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la seguridad jurídica, política y ciudadana» (*The Peruvian Lawyer*, mayo de 2005, reproducido en el diario *La República*).

Su ausencia torna más evidentes las flaquezas del actual gobierno en varias de estas materias. En un país urgido de figuras con autoridad moral se hubiera

necesitado a Paniagua diciéndolo, cortés pero firmemente. Tarde muchos se dieron cuenta de que su figura era imprescindible, se le necesitaba, se le necesita, y mucho.

Su legado educativo invita a mirar el futuro. Confíemos en que genere nuevas convicciones respecto de la necesidad impostergable de encarar una real transformación educativa en nuestra patria, superando visiones coyunturales y optando por lo más difícil: construir desde hoy el largo plazo.

VALENTÍN PANIAGUA, EL POLÍTICO Y EL INTELLECTUAL

Rafael Roncagliolo

Valentín Paniagua ha sido un político culto y cultivado, lo que no es nada frecuente en estos tiempos. En contraste con las frecuentes arrogancias y frivolidades cortesanas del poder, él resalta como expresión cabal de las virtudes republicanas, demócrata sin fisuras y reformador social. Tres imágenes me parece que ilustran esta afirmación:

PRIMERA IMAGEN

En noviembre de 1960, cuando ingresé al Partido Demócrata Cristiano, Valentín Paniagua, a pesar de sus 24 años y su paradigmática sobriedad, era para nosotros una figura tan juvenil como legendaria. En agosto de 1957 había sido fundador, en su Cusco natal, del Frente Universitario Reformista Independiente, organización rival tanto de los comunistas como de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Fue el primero que le ganó al APRA la Federación Universitaria de Cusco, que presidió entre 1959 y 1960, siendo sucedido por su camarada José Tamayo. Además, fue Presidente del V Congreso Nacional Extraordinario de la Federación de Estudiantes del Perú (FEP), en el que el APRA perdió la conducción del movimiento estudiantil, lo que llevó a la elección como Presidente de la FEP al socialcristiano Oscar Espinoza Bedoya, presidente a su vez de la Asociación de Centros de la Universidad Nacional de Ingeniería (ACUNI).

En una entrevista que le hicieron Alberto Vergara Paniagua y Eduardo Dargent¹, Valentín Paniagua recuerda esos tiempos:

¹ A quienes expreso mi agradecimiento por su generosa autorización a citar una entrevista aún inédita, extensa y profunda.

En el año 1957, apenas dos años después de haber ingresado a la universidad, Raúl Galdós Nuñez del Prado, quien murió el año pasado, y algunas otras personas más, como Juan Inchaústegui —inclusive personas que han tenido mucha figuración en diferentes actividades políticas del país o de otras áreas, como Federico García, que es un gran cineasta— fundamos el FURI, Frente Universitario Reformista Independiente. Este era un frente contra los movimientos aprista y comunista que se habían adueñado de la universidad. En la práctica, los izquierdistas estaban más vinculados a estudiantes que provenían sobre todo de Puno y Ayacucho, y los apristas a estudiantes en parte cusqueños, pero también apurimeños. Además de la convocatoria universitaria, le dimos a nuestro movimiento una cierta connotación de reivindicación localista o departamental. La gran mayoría de este frente éramos cusqueños o de familias de Cusco relativamente conocidas [...]. Políticamente, nosotros reclutábamos militantes entre los demócrata-cristianos, los accio-populistas y los que no tenían militancia política. Teníamos un slogan: «Estudiar más para servir mejor al Perú». Decíamos que los apristas y comunistas se dedicaban a ser estudiantes eternos. Esta acusación era en realidad injusta, porque muchos de ellos eran muy viejos porque habían sido perseguidos y habían estado presos. Por ejemplo, recuerdo que en el año 55 o 56 regresaron del penal de El Frontón los hermanos Sotomayor, José y Gustavo. José, posteriormente, fue Secretario General del Partido Comunista. Un hombre muy inteligente, brillante junto con todos sus hermanos, gente muy distinguida y muy destacada intelectualmente. De izquierda por supuesto. Junto a ellos volvieron otros que habían estado presos durante la época de Odría. Claro, en ese momento uno no hacía mucha distinción [...]. Nosotros instauramos un movimiento que reivindicaba la independencia estudiantil frente a los grupos políticos. La universidad era reducto de los partidos, de los partidos izquierdistas y del APRA sobre todo. Y así, el año 59, apenas un año y medio después, ganamos las elecciones en la universidad. Yo fui elegido presidente de la federación de estudiantes, Tamayo era el vicepresidente. Ese año se celebraba el Quinto Congreso Nacional de Estudiantes del Perú. La presidencia de la Federación de Estudiantes del Perú la tenía en ese momento Carlos Enrique Melgar, quien después fue senador aprista. Él había sido elegido en un congreso que celebramos en Arequipa en el año 57. Fue un congreso muy singular donde precisamente se pudo advertir la presencia de esta generación anciana de estudiantes que mencionaba antes. Fue ahí donde se produjo el quiebre del APRA con los dirigentes que después fueron cabezas de la izquierda. En ese congreso se retiraron del aprismo Luis de La Puente, Alfonso Barrantes Lingán, Lobatón, en fin, una serie de dirigentes que posteriormente formaron distintos movimientos fuera del partido aprista [...]. Dos años después, en el congreso de Cusco, el cual estuvo rodeado de una serie de incidentes violentos, nosotros destituimos a Carlos Enrique Melgar. Yo fui el

presidente del Quinto Congreso Nacional de Estudiantes y designamos una junta, llamémosla así, reorganizadora, de la Federación de Estudiantes del Perú. No se nos ocurrió mejor idea que ir a hacer el congreso a Trujillo, con la idea de que no nos gustaban las victorias en canchas baratas y que había que ir a probar que había muerto el APRA en la universidad en Trujillo. Los apristas no se negaron a darnos una «apropiada» bienvenida: no nos permitieron ingresar a la universidad y tuvimos que celebrar el congreso en otro lugar. Tamayo y yo, que éramos los que simbolizábamos en ese momento el sentimiento antiaprista en el Cusco, fuimos bastante maltratados. Han pasado los años y por supuesto uno ve todo esto con un poco de sentido del humor.

Dados sus arraigados antecedentes católicos familiares, fue natural que Paniagua, a la cabeza del grupo estudiantil cusqueño, fuera parte del Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1956, a partir de diversos círculos departamentales, en particular los de Lima y Arequipa. En la entrevista inédita que le hicieron Vergara y Dargent, Valentín declara:

A partir del año 56 fui militante muy asiduo de la democracia cristiana. En esto también, como siempre, las circunstancias son definitivas en la vida de los hombres. Yo vivía en la calle de Santa Teresa y los hermanos Oliart Bermúdez también. Llegaron a Cusco los dirigentes de la Democracia Cristiana, Javier de Belaunde, Jaime Rey de Castro, Héctor Cornejo y tomaron contacto con el padre de los Oliart. Nos invitaron a la reunión en la que se iba a fundar el partido en el Cusco. Como yo vivía al frente pues estuve en la reunión junto con Juan Incháustegui, que era ligeramente menor que yo, y así participamos y comenzamos en la Democracia Cristiana, más o menos a fines del 55, primeros meses del 56.

Paniagua y Espinoza Bedoya formaban parte de un núcleo juvenil demócrata cristiano en el que también destacaban Manolo Moreyra y Enrique Bernales, de la Católica; Alberto Péndola, Rolando Ames, Federico Velarde, Pancho Oliart y Pancho Guerra García, de San Marcos; Eusebio Quiroz y Percy Rodríguez Novoa, de Arequipa; y Carlos Amat e Isi Bacal de la Agraria, entre los que logro recordar. A los que hay agregar, por supuesto, a Alfonso Cobián, el ex presidente de la Federación de Estudiantes de la Católica cuyos restos mortales fui a recibir al aeropuerto de Lima el mismo día en que yo me había inscrito en el PDC. Ellos, junto con Javier Silva Ruete y otros destacados militantes de la DC formaron una generación que participó luego en la diáspora de la Democracia Cristiana hacia las más variadas opciones políticas. Significativamente, ninguno emigró al Partido Popular Cristiano que fue, a la larga, la única organización política de peso nacional que sobrevivió al PDC inicial. Valentín Paniagua, como

el patriarca Javier de Belaunde y Ruiz de Somocurcio, anclarían años después en Acción Popular, el partido aliado del PDC en 1963.

El Partido Demócrata Cristiano (PDC) nació formal y jurídicamente en 1956, coetáneo a Acción Popular y al Movimiento Social Progresista. Los tres juntos conforman los «nuevos reformismos» o los «nuevos populismos», estimulados en parte por el desplazamiento hacia la derecha y el desencanto con el APRA, que había sido el populismo inicial y primero, fundado treinta años antes (Cotler). Estos nuevos reformismos constituyen una nueva toma de distancia y crítica a la oligarquía, a lo que los demócrata-cristianos van a agregar una recusación simultánea y simétrica del capitalismo y el comunismo.

Son partidos anti oligárquicos y opuestos a la dictadura de Odría (1948-1956), portadores de una plataforma de reformas sociales, como las que van a constituir en 1963 el programa de gobierno de la Alianza AP-DC: entre otras, la reforma agraria, la del crédito, la del Estado y la de la educación, banderas que a su vez van a ser retomadas de manera radicalizada por el gobierno de Velasco Alvarado.

Los preámbulos de la gestación del partido demócrata cristiano son largos y abundantes. Entre los más inmediatos destaca, sin duda, el *Mensaje al Perú* enviado por José Luis Bustamante y Rivero desde Ginebra en 1955, que fue un campanazo de respaldo moral a quienes en Arequipa y en Lima venían organizando los movimientos demócrata cristianos que habían de confluír en la fundación formal del partido, a comienzos de 1956. Los demócrata-cristianos vinieron a reivindicar el gobierno democrático de Bustamante y Rivero (1945-1948), que había sido desbordado por el APRA y cancelado por el golpe militar del general Manuel Odría en 1948. Por eso, los ex ministros y ex colaboradores del Presidente Bustamante, como Javier Correa Elías, Ismael Bielich, Luis Bedoya Reyes y, por supuesto, Héctor Cornejo Chávez, tuvieron desde el comienzo posiciones destacadas.

El bautismo de calle, y también de sangre, lo habían recibido los futuros demócrata cristianos en las jornadas libradas en Arequipa contra la dictadura en 1950 y en años posteriores. Por eso una de las salas del local central del PDC, en la esquina de las avenidas Alfonso Ugarte y España, en Lima, iba a llevar el nombre del joven arequipeño Arturo Villegas Romero, asesinado cuando llegaba con bandera blanca para parlamentar, el 15 de junio de 1950, en compañía, entre otros de los que salvaron la vida, de Javier de Belaunde Ruiz de Somocurcio. En esas luctuosas jornadas Héctor Cornejo Chávez y Jaime Rey de Castro habían actuado como secretarios de la Junta de Gobierno nombrada por la Liga Democrática.

De manera que la democracia cristiana nace con un tono contestatario y rebelde², y con un mensaje de reforma social «ni capitalista ni comunista» que va a acompañar a Valentín Paniagua durante toda su vida política.

En las elecciones anuladas de 1962, la Democracia Cristiana, que había tenido un desempeño parlamentario muy brillante durante el gobierno de Manuel Prado, experimenta un verdadero desastre. En sus memorias, Javier de Belaunde lo expresa así: «La ideología de la Democracia Cristiana no llega a la masa. Por eso no avanza. El estancamiento del Partido resulta crónico. Encontramos cierta similitud con lo que sucedió en el período de 1943 a 1950 con el partido Social Republicano (Belaunde, 1996, p. 506).

La reflexión sobre este desastre lleva a la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, que gana las elecciones de 1963. Frente a las otras candidaturas fuertes, la odriísta y la aprista, Fernando Belaunde representa la opción de cambio y de centro izquierda. Según Javier de Belaunde, «esta alianza fue vista con simpatía por los sectores democráticos y reformistas del país. Como algunos consideran a Acción Popular como partido de izquierda y con cierta influencia de personalidades comunistas³, la presencia de la Democracia Cristiana contribuye a disolver esa imagen» (Belaunde, 1996, p. 508).

Es muy interesante y valioso recordar el significado de la irrupción de Acción Popular en la política peruana. En unas Jornadas de Diálogo sobre el pensamiento político peruano, organizadas por IDEA Internacional, en junio del 2008, Gastón Acurio⁴ señalaba lo siguiente:

² Diferenciarse del pensamiento católico conservador ha sido, sin duda, una de las preocupaciones centrales del PDC y de Héctor Cornejo Chávez, como lo fue, en su momento, de Víctor Andrés Belaunde. A este respecto resulta ilustrativo recordar lo que señala Augusto Salazar Bondy: «...algunos de los líderes de este movimiento se acercan más a un decidido y franco reformismo enderezado a desterrar la injusticia social del orden actual, como es el caso principalmente de Héctor Cornejo Chávez, pero el marco doctrinario dentro del que se mueven los predispone a adoptar posiciones conservadoras [...] haciendo de la bandera anticomunista casi una enseña ideológica. Esta posición es muy claramente marcada por Cornejo Chávez (Salazar Bondy, 1967, pp. 339-441).

³ El propio Héctor Cornejo Chávez había criticado a Fernando Belaunde, en la campaña de 1962, por no haber deslindado posiciones con los comunistas.

⁴ Juan Incháustegui y Gastón Acurio fueron compañeros y amigos muy cercanos de Valentín Paniagua desde sus primeros años de actividad política en el Cusco. En la entrevista con Vergara y Dargent, Paniagua recuerda la siguiente anécdota: «Pocos días después [de regresar de Bolivia], en la hacienda de mi abuelo, vino alguien de la servidumbre a avisar que había un par de señores que querían hablar con mi abuelo. Entraron los jóvenes, saludaron a mi abuelo y dijeron que venían a pedir su ayuda. «¿Qué pasa? ¿Quiénes son ustedes?», preguntó mi abuelo. «Somos fulano y mengano Acurio —parientes de Gastón Acurio— somos hijos de fulano de tal que es su amigo», respondieron. Un hacendado del distrito de Maras, de donde son originarios los Acurio. Esos eran dos jóvenes, uno alto y otro bajo, me acuerdo, que venían en dos caballos muy bonitos. Escapaban de la policía que los perseguía: eran apristas. Entonces fueron a pedir que los escondiéramos.

Fue el período de 1956 a 1963 el decisivo para el desarrollo del Perú como Doctrina. En ese lapso, en la trascendental gesta de «Pueblo por Pueblo» Belaunde recorre el íntegro de las provincias peruanas, como nunca antes lo hiciera ningún peruano [...] Hasta entonces los círculos dirigentes y frivolizados habían hecho que los hombres de la costa miraran exclusivamente hacia el litoral y sus playas, dando la espalda al resto del Perú. Fue Belaunde el que les hizo dar la vuelta para que reconocieran los Andes y la Selva [...]. De este legado, Acción Popular asume cinco principios como básicos e irrenunciables, relacionados con la justicia agraria, la tradición planificadora, la cooperación popular, la justicia social y el mestizaje» (Acurio, 2008, pp. 4-5).

Valentín Paniagua fue elegido diputado por el Cusco en las listas de la alianza AP-DC. Poco después fue ministro de Justicia y Culto del primer gobierno de Belaunde, cuando apenas tenía 26 años. Son inolvidables las anécdotas de la perplejidad de conserjes, agentes de seguridad y otros empleados ante la juventud del diputado y del ministro.

En la entrevista con Vergara y Dargent, Valentín Paniagua afirma:

Para mí fue una escena inolvidable el momento en que Belaunde entra al congreso en el año 63. Yo era un muchacho de 25 o 26 años, entonces. Ese momento fue, en cierto modo, el compendio, el éxito de una serie de luchas que habíamos iniciado prácticamente desde niños y la culminación de una serie de esperanzas e ilusiones que teníamos de cambio en el Perú. Porque nosotros ganamos las elecciones con una propuesta para abordar cinco grandes reformas que el Perú requería. Éramos conscientes de que comenzaba una transformación sustantiva en el Perú. Era una revolución en libertad, que era la tesis que en ese momento se esgrimía frente a la revolución en violencia que era la revolución cubana y la revolución que predicaba la izquierda marxista.

En 1967, un sector del PDC, dirigido por el alcalde de Lima Luis Bedoya Reyes, rompió con la dirección del partido que ejercía Héctor Cornejo Chávez y fundó el Partido Popular Cristiano (PPC). Paniagua, junto con Javier de Belaunde, Javier Silva Ruete, Carlos Fernández Sessarego y otros destacados dirigentes, se mantuvo en las filas de la DC. El golpe de Estado dado por el general Juan Velasco Alvarado el 3 de octubre de 1968 determinó la interrupción de la carrera política de Paniagua. Cuando los diarios de circulación nacional son expropiados y Cornejo Chávez se convierte en director de El Comercio el 27 de julio de 1974, Paniagua rompe con el PDC. En 1979 se afiliaría a Acción Popular.

Mi abuelo dispuso que los llevaran a una zona alta que había en la hacienda y les dieran todo lo necesario para ayudarlos. Ese fue el contacto inicial que tuve de niño con la política».

SEGUNDA IMAGEN

Entre 1964 y 1968 estudié sociología, con la especialidad de ciencia política, en la Universidad Católica. Valentín Paniagua fue nuestro profesor de derecho constitucional.

Sus reflexiones analíticas sobre los ciclos del militarismo peruano y sobre nuestra historia constitucional y electoral fueron absolutamente cruciales para nuestro entendimiento del Perú. Como su vida política ha sido tan destacada, pocos conocen su acuciosidad como investigador, que se expresa en todos sus escritos, pero particularmente en su libro sobre los orígenes del gobierno representativo, publicado por la Universidad Católica en el año 2003, en el que combina de modo muy fructífero su condición de constitucionalista con su vocación de historiador. Como lo señala en la introducción del libro

Era y es su propósito estudiar la evolución de la legislación electoral desde el ángulo estrictamente jurídico. Ese esfuerzo, no obstante, habría sido absolutamente inútil si se hubiera limitado a la descripción o análisis de las normas dictadas o, eventualmente, del o de los sistemas electorales que conforman nuestra legislación electoral. Resultaba inevitable investigar, en paralelo, las instituciones, esto es la forma cómo las normas electorales encarnaron en la realidad concreta del Perú [...] de este modo, un esfuerzo nacido de propósitos e inspiraciones constitucionales, ha terminado invadiendo predios reservados a los historiadores. Se ha convertido así en parte de un estudio del constitucionalismo y, desde luego, en una historia político electoral (Paniagua, 2003, pp. 28-29).

Valentín hizo verdadera amistad con sus alumnos. Recuerdo, por ejemplo, que nos obsequió las *Páginas escogidas* de Manuel Vicente Villarán. Los años posteriores me dieron el privilegio de poder continuar con él, de tiempo en tiempo, los diálogos académicos iniciados en la Católica. Lo hicimos sobre todo en Lima, pero también en Madrid, donde coincidimos en más de un evento, y en Guatemala, cuando él encabezaba la Misión de Observación Electoral de la OEA y yo asesoraba a un grupo de observadores nacionales, similar a «Transparencia» del Perú, llamado allá «Ojo Electoral».

Valentín combinó fecundamente su inmersión en los vericuetos de la historia política y constitucional del Perú con un manejo fluido de los nuevos problemas y de los teóricos de la democracia. Así, se interesó muchísimo y hasta cierto punto introdujo en los medios políticos peruanos a dos autores italianos que resultan capitales para pensar los desafíos y problemas de las democracias: Norberto Bobbio y Giovanni Sartori.

En América Latina, el interés en Bobbio⁵, por encima de las profundas diferencias existentes entre las democracias europeas y las latinoamericanas, parece coincidir precisamente con la tercera oleada democrática y el proceso de construcción o reconstrucción democrática iniciado en toda la región a partir de 1978, proceso que incluye una ola de nuevas constituciones, y por lo tanto debates de fondo sobre el Estado y la democracia en los que no podía estar ausente su obra. El interés latinoamericano por Bobbio corresponde a un período de renacimiento democrático, así como el interés latinoamericano por Gramsci correspondió al tiempo de las dictaduras militares, en el cual, como lo ha precisado Juan Carlos Portantiero, América Latina debía reflexionarse, al igual que Gramsci en la cárcel, desde la derrota.

En su pensamiento y en su acción política Valentín recurría con frecuencia a los temas y términos de Bobbio: la necesidad de construir una democracia gobernante y no solo gobernada, el papel del consenso democrático, la tarea de los partidos políticos⁶ que reivindicaba siempre con orgullo de ser político y hombre de partido.

En su ya célebre discurso del 26 de mayo de 2001, al recibir el doctorado Honoris Causa de San Marcos, después de revisar la fronda de los militarismos de la historia peruana (mesianico, pragmático, autoritario-burocrático, plutocrático, tecnocrático, corporativo) Paniagua recuerda a Bobbio:

La sugestión de la democracia —ha dicho Bobbio— deriva de que es la única forma de gobierno y de vida en que el poder se trasmite desde abajo hacia arriba. Es legítima porque encarna el ideal de la autonomía de la voluntad. Quien obedece al gobernante democrático se obedece a sí mismo. Quienes creen en ella, desdeñan la objeción que tempranamente Rousseau le formulara, afirmando que los ingleses solo son libres al momento de elegir. Y es que —como sostiene Bobbio— «en los cimientos de la democracia representativa no está la soberanía del pueblo, sino solo la de los ciudadanos», esto es la de los sufragantes

⁵ Norberto Bobbio (1909-2004), jurista y filósofo nacido en Turín y ligado, principalmente, a la Universidad de Turín. Obtuvo en 1931 la licenciatura en derecho y en 1933 la de filosofía. Sus años de formación coinciden con el fascismo (Mussolini gobierna de 1922 a 1943). Los dos guías emblemáticos de él y de toda su generación fueron Piero Gobetti (liberal radical) y Antonio Gramsci, ambos caídos en la lucha antifascista. Militó en el Partido de Acción y cayó preso. En 1972 pasó de la facultad de Derecho a la de Ciencias Políticas, para enseñar filosofía política. En 1984, el año de publicación de *El futuro*, fue nombrado senador vitalicio. Toda su vida buscó una tercera vía en la que se conjugaran liberalismo y socialismo.

⁶ «[...]los partidos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno», afirma Bobbio (1997, pp. 18-19). Es claro que, para Bobbio, como para Valentín Paniagua, no hay democracia sin partidos y que la calidad de la democracia depende de la calidad de los partidos y sistemas de partidos.

tes. A pesar de ello, es un hecho que la democracia electoral confiere legitimidad jurídica, o de origen, al gobernante, pero no legitimidad política o de ejercicio que necesita siempre quien administra el poder. Debe legitimarse, día por día. Por eso, precisamente, la democracia electoral debe complementarse, de modo inevitable, con formas y mecanismos de participación del soberano, no solo en la elección, sino en la decisión y, de modo especial, en la creación de condiciones de bienestar y justicia, es decir, ciudadanía reales. En esa manifiesta flaqueza de la democracia electoral radica, por paradoja, su mayor fecundidad.

En su definición de democracia, Bobbio advierte que «se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados» (1997, p. 18).

Dos son las reglas de juego principales: el sufragio universal y principio de mayoría. Pero no son las únicas. Además, para que ellas estén vigentes, «el elector debe poderse formar libremente una opinión y debe poder seleccionar entre alternativas reales» (Fernández Santillán, 1985, p. 22).

Esta regla, la de la formación libre de una opinión por parte del elector junto con la existencia de alternativas reales, implica preguntarse si existen hoy las condiciones para formarse libremente una opinión, para ejercer un voto informado y para comparar propuestas. En el origen, la prensa libre y los teatros y plazas públicas eran los lugares para formarse opinión. Su papel es hoy asumido principalmente por los medios masivos y sobre todo por la televisión. ¿Son ellos espacios públicos libres, sin censuras?

En la reflexión sobre esta pregunta crucial Paniagua va a retomar a Giovanni Sartori⁷, autoridad mundial en el análisis empírico de los sistemas políticos contemporáneos y, como Bobbio, teórico de la democracia.

Para Sartori, la televisión introduce una ruptura en la evolución del *homo sapiens*, al impulsar en su reemplazo, al *homo videns*, como resultado del reemplazo de la palabra (base del concepto) por la imagen (pura percepción), lo que no había ocurrido ni con la prensa ni con la radio, que no pudieron prescindir de la palabra y, por lo tanto, de la abstracción.

Sartori es un apocalíptico. Su diagnóstico lleva al extremo algunas de las prevenciones de Bobbio. Por ejemplo:

⁷ Giovanni Sartori (1924) se licenció en ciencias sociales en 1946, en la Universidad de Florencia, ciudad en la que nació y universidad en la que se graduó y enseñó. Impulsó la creación de la primera facultad de ciencias políticas en Italia y fundó, en 1971, la *Revista Italiana di Scienza Politica*.

Este supuesto progreso democrático transforma el parlamento en una constelación de intereses particulares en conflicto, en un anfiteatro de representantes convertido en mandatarios, cuyo mandato es llevar el botín a casa. De este modo, cuanto más local se hace la política, más desaparece la visión y la búsqueda del interés general, del bien de la comunidad. Y así, la política se transforma en un juego nulo y también en un juego negativo: una operación en la que todo son pérdidas (Sartori, 1998, p. 113).

En lo que se refiere a la democracia, algunos de los problemas que Sartori señala como consecuencia de la videopolítica y la encuestocracia (términos que él ha difundido) son los siguientes:

La televisión, no los partidos ni los gobiernos, fija la agenda pública (*agenda setting*). Todos los gobiernos se quejan de que los medios solo publican lo escandaloso, «lo malo», pero ignoran que «lo bueno» no es noticia y no vende (públicos a los anunciantes, que es el verdadero mercado de los medios).

La televisión personaliza la política. «En la pantalla vemos personas y no programas de partido» (1998, p. 107). Esta personalización es favorecida, a veces, por el sistema electoral, como ocurre como los sistemas de distritos uninominales y, entre nosotros, con el presidencialismo y el voto preferencial.

La televisión espectaculariza la política. «Los comentaristas americanos caracterizan sus elecciones presidenciales como una *horse race*, una carrera de caballos, y la cobertura televisiva de esta carrera es como un *game reporting*, una retransmisión deportiva (1998, p. 109).

El político no es más dirigente sino dirigido, video-dependiente y sondeo-dependiente⁸. El buen político es el que interpreta bien lo que dicen las encuestas, el que tiene acceso (y éxito) en la televisión, y hasta el que es telegénico.

«...la televisión favorece —voluntaria o involuntariamente— la emotivización de la política, es decir una política dirigida y reducida a episodios emocionales» (1998, p. 115).

¿Cómo esta revolución cultural no iba a afectar y alterar radicalmente las condiciones de funcionamiento de la democracia? Valentín Paniagua estaba convencido de la necesidad de atender a esta problemática y de la importancia de los medios de comunicación como problema para nuestra vida democrática. Cuando publicamos el libro *Los partidos por dentro* nos criticó precisamente la insuficiente atención prestada al papel de los medios de comunicación.

⁸ En América Latina hay una cierta «complicidad estructural» entre políticos y dueños de la televisión (y de medios, en general). Con harta frecuencia, el político es consciente de los problemas, pero difícilmente los mencionan para no «perder cámara». El congresista típico no habla para el Congreso sino para los medios. Su carrera depende de los medios.

TERCERA IMAGEN

Mi última imagen tiene que ver con la idea tan cara a Paniagua de la democracia como deliberación y consenso, no solo confrontación y competencia.

Paniagua presidente es recordado por las numerosas iniciativas trascendentes que desplegó durante su corto mandato. Entre ellas, las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Comisión de la Verdad, la Iniciativa Nacional Anticorrupción y la reactivación del Consejo Nacional del Trabajo.

Pero hay más: a poco de haberse iniciado el gobierno transitorio, los de Transparencia nos reunimos con él y su presidente del Consejo de Ministros, Javier Pérez de Cuellar, para buscar mecanismos que dieran estabilidad a la nascente recuperación democrática del país. Fue él quien convocó a los partidos políticos para crear un foro a través del cual se fraguaran compromisos democráticos a largo plazo. El foro solo tuvo una reunión, preparatoria, realizada con gran entusiasmo de los participantes. Pero quedó ahí. Nunca llegó a instalarse con los jefes de partidos, como había sido acordado, debido a que los principales candidatos prefirieron dejar esta iniciativa para cuando fueran gobierno. Pero este fue un prolegómeno inolvidable del Acuerdo Nacional, que luego Alejandro Toledo impulsó con tanto entusiasmo.

Valentín, convencido como estaba de la importancia de los partidos políticos y de su grave crisis de legitimidad, buscó, hasta el final de sus días, ampliar el Acuerdo Nacional con un espacio de debate específicamente interpartidario.

Sin duda que la aspiración a una genuina democracia basada en la igualdad real de los ciudadanos, fue la brújula de sus tareas, como político y como intelectual, como lo expresaba al finalizar su discurso en San Marcos:

Finalmente, ¿qué tipo de democracia necesitamos? El soberano se resiste a ser gobernado; quiere ser gobernante. Rechaza la “democracia sin pueblo” —que diría Duverger— y aspira a una democracia gobernante, a una democracia con pueblo, con un pueblo participante y protagonizando su destino. Es preciso, pues, crear una democracia dialogante y en búsqueda permanente de legitimación mediante la concertación y el consenso. Y, así, la lógica natural de la legitimidad democrática nos lleva de la democracia individualista, que se expresa en “un hombre, un voto”, a una democracia institucionalizada y eficaz que, fundada en la tolerancia, busca la conciliación y no la confrontación. Persigue la solidaridad y anhela permanentemente el consenso para asegurar la paz social y el logro del desarrollo y la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acurio, Gastón (s/f). *La ideología de Acción Popular*. Lima: documento mecanografiado.
- Belaunde Ruiz de Somocurcio, Javier de (1996). *Político por vocación, testimonio y memorias*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.
- Belaunde, Víctor Andrés (1964). *La realidad nacional*. Tercera edición. Lima, s/e.
- Bobbio, Norberto (1997). *El futuro de la democracia*. México D.F.: FCE.
- Bobbio, Norberto (1999). *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*. México D.F.: FCE.
- Bobbio, Norberto (1992). *Liberalismo y democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Bobbio, Norberto, Giuliano Pontara y Salvatore Veca (1985). *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Bustamante y Rivero, José Luis (1955). *Mensaje al Perú*. Lima: s/e.
- Cornejo Chavez, Héctor (1960). *Nuevos principios para un nuevo Perú*. Lima: Juventud Demócrata Cristiana.
- Cornejo Chavez, Héctor (1962). *Qué se propone la Democracia Cristiana*. Lima: Ediciones del Sol.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Fernández Santillán, José (1985). *Norberto Bobbio: el filósofo y la política* (antología, estudio preliminar y compilación). México D.F.: FCE.
- Filippi, Alberto (2003). *La filosofía de Bobbio en América Latina y España*. Buenos Aires: FCE.
- Fundación Manuel Bustamante e Instituto del Sur (s/f). *El mensaje cívico de José Luis Bustamante y Rivero*. Lima: s/e.
- García Belaunde, Víctor Andrés (1988). *Los ministros de Belaunde*. Lima: Minerva.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: FCE.
- Paniagua Corazao, Valentín (2001). Discurso del Señor Presidente de la República, Valentín Paniagua Corazao, en la ceremonia en que fue investido con el doctorado honoris causa, en el salón general de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima: documento mecanografiado.
- Paniagua Corazao, Valentín (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1926)*. Lima: FCE-Fondo Editorial PUCP.

- Planas, Pedro (1996). *Biografía del Movimiento Social-Cristiano en el Perú*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Planas, Pedro (2001). *La videopolítica en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: PNUD.
- Portantiero, Juan Carlos (1977). *Los usos de Gramsci*. México D.F.: Ediciones Pasado y Presente.
- Rey de Castro, Jaime (1985). *Testimonio de una generación: Los Social Cristianos*. Universidad del Lima: Pacífico.
- Rojas Samanez, Álvaro (s/f). *Partidos políticos en el Perú*. Lima: Centro de Documentación e Información Andina.
- Roncagliolo, Rafael (1972). I cristiani in Perú: del riformismo al socialismo. En Lelio Basso, *Impegno Cristiano e scelta rivoluzionaria*. Problemi del socialismo # 7/8. Roma.
- Roncagliolo, Rafael (1990). La Democracia Cristiana: marcos de referencia y momentos iniciales. En Alberto Adrianzén, *Pensamiento Político Peruano 1930-1968*. Lima: DESCO.
- Roncagliolo, Rafael, Alberto Adrianzén, Francisco Chamberlain y Catalina Romero (1998). Mesa Redonda. A 30 años de Medellín. En Centro de Estudios y Publicaciones, *Vigencia y novedad a 30 años de Medellín*. Lima, agosto de 1998.
- Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (2007). *La política por dentro, cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA-Transparencia.
- Salazar Bondy, Augusto (1967). *Historia de las ideas en el Perú contemporáneo*. Lima: Francisco Moncloa.
- Sartori, Giovanni (1998). *Homo videns, la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?* México D.F.: Taurus.
- Vergara, Alberto y Eduardo Dargent (entrevista inédita). *Entrevista a Valentín Paniagua*. Documento mecanografiado.

VALENTÍN PANIAGUA: EL HOMBRE DE LA CONCILIACIÓN

Ernesto Samper Pizano

Se ha dicho, con razón, que es más difícil hacer la paz que la guerra porque mientras para hacer la paz se necesitan dos, para hacer la guerra con un solo basta. Valentín Paniagua estaba preparado para hacer la paz, para buscar la conciliación, para encontrar el justo medio entre los extremos, para rechazar la adulación falsa y equilibrar cargas. Él era un radical de centro. Lo conocí en un hotel de Lima, acababa de dejar la presidencia, de la cual había salido rodeado de admiración y reconocimiento gracias a su talante conciliatorio. El Perú había hecho la transición hacia una nueva época democrática sin disparar un solo tiro ni violar un derecho adquirido. El presidente Paniagua, como hombre de la transición, había cumplido estrictamente con el calendario del retorno democrático, sin sucumbir a las voces que le recomendaban prolongar su exitosa permanencia en el poder, es decir, quedarse.

Me sedujo su temperamento reposado, su humor con sabor a cáscara de naranja, su profundidad académica. Su ponderación en el lenguaje, que contrastaba con la fuerza de su pensamiento, me hizo recordar a un personaje de la política colombiana, profesor también de derecho constitucional, el maestro Darío Escandía —le llamaban los colombianos—, célebre porque alguna vez le ofrecieron que tomara el poder en medio de una crisis de ruptura institucional y el contestó con filosófico escepticismo: «¿Y el poder para que?». Ese escepticismo sobre el poder, pero sobre todo el desprecio por sus vanidades lo compartí esa tarde con Valentín Paniagua. Los dos supimos después cuando nos despedimos, luego de tres o cuatro horas de charla, que seríamos amigos entrañables y lo fuimos, por un plazo desgraciadamente demasiado breve, hasta el día de su muerte.

Buena parte de nuestro primer encuentro lo dedicamos a repasar lo que había sido la transición que él acababa de encabezar. Su primera tarea había sido erradicar los fantasmas autoritarios que campeaban por campos y calles; a partir de una Comisión de la Verdad había sancionado culpables y liberado inocentes

acusados de culpables; no había sido fácil, en su propuesta de reconciliación, que la gente aceptara perdonar, dar una segunda oportunidad a los contradictores y extenderles la mano. Su actitud con los verdugos, en cambio, había sido implacable. Valentín sabía perfectamente que el camino para la reconciliación pasaba por el vía crucis de la verdad y que la impunidad no podía ser el precio para avanzar hacia una nueva etapa de la sociedad peruana.

Suave en la forma pero duro en el fondo, como puño de hierro en guante de seda, condujo la transición sin renunciar a unos principios fundamentales que, desde los años en que estudiaba leyes en el Cusco, eran como su bitácora ideológica. Lo dijo en el V Encuentro de Ex Presidentes en Cartagena: «La corrupción y la impunidad son los dos mayores y más perversos enemigos del sistema democrático». No en vano la persona que encabezó la transición peruana era el mismo profesor que, al día siguiente del golpe de Estado de 1992, había llegado a decirles a sus alumnos de Derecho Constitucional, con los ojos húmedos, que ya no tenía nada que enseñarles.

A Valentín le preocupaba sobremanera el papel que podían cumplir o dejar de cumplir los medios de comunicación en la búsqueda de la reconciliación peruana. Tenía la convicción, compartida por varios ex presidentes en los distintos encuentros en que los escuchamos expresar estas inquietudes vitales, de que los medios, dominados por el apetito del *rating* o el ansia de aumentar sus lectores a cualquier costo, estaban dedicados a «generar más confrontaciones que consensos» y opinaba, con la misma razón, que este papel hacía todavía más difícil la tarea reconciliatoria de los gobiernos frente a sus gobernantes.

El tema que lo apasionaba más que el de la transición, era el de la educación, al cual dedicó buena parte de sus energías. Le gustaba repetir la reflexión del presidente Belaunde Terry, su mentor, quien decía que el propósito central de nuestros sistemas políticos era el de encontrar la justicia social y que si bien el concepto de justicia social actualmente era el de saber cómo repartir el tener, el de la justicia social en el futuro sería el de la repartición del saber. El Presidente Paniagua sabía que el mundo de hoy cada día está menos dividido entre los que tienen y los que no tienen y más dividido entre los que saben y los que no saben; también sabía, porque coincidimos en esta apreciación delante de una reunión de maestros en Lima, que cualquier revolución educativa debe comenzar con la revalorización del rol que cumplen los maestros. Sus ideas sobre la educación quedaron incorporadas en el Pacto Nacional por la Educación, que se constituyó en el esfuerzo más serio por reivindicar el papel de la educación en la construcción de un nuevo Perú y darle un rumbo de largo plazo; docentes, calidad e investigación eran los pilares de su propuesta educativa.

Otro tema que nos unió fue su posición sobre los problemas del presidencialismo latinoamericano y el multipartidismo; el Presidente Paniagua, acostumbrado a gobernar a través de la construcción de consensos, sabía que el actual sistema político hemisférico, concentrado en la consecución de apoyos partidistas obtenidos a través de prácticas de menudeo político otorgando privilegios y canonjías, no solo afectaba la gobernabilidad de la región sino que, en la práctica, se convertía en un semillero de corrupción y perversión política. «El presidencialismo multipartidista —decía— no encuentra forma de salvar el divorcio permanente entre multipartidismo y coaliciones durables para la conformación de gobiernos igualmente sólidos».

Me parece recordar, como si fuera ayer, sus palabras en la clausura memorable que hizo en el Foro de Biarritz en Bogotá en el año 2005. Temeroso del avión y la parafernalia de los aeropuertos, estaba nervioso porque debía hablar en la clausura del evento y salir a tomar su avión inmediatamente para Lima. Lo cierto es que, como en todas estas ocasiones, la ceremonia de clausura tomó más del tiempo debido; le mandé entonces a preguntar si quería que alteráramos el orden del día para escuchar sus palabras y me respondió, con su consabida caballerosidad, que no porque le parecía una descortesía con aquellos que no oiría. Se esperó hasta el final y habló en el filo del tiempo necesario para su salida; confundió varios de los nombres de los oradores pero, al final, se explayó como si nada lo afanara sobre los que él consideraba los tres fundamentos de la estabilidad democrática: mantener políticas de Estado sobre los temas de fondo, no tener temor a explorar caminos y construir «proyectos nacionales o proyectos de vida en común» a la manera de Ortega y Gasset, según el mismo decía.

En esa misma ocasión se maravillaba de cómo los incas habían logrado construir un camino de 17.000 kilómetros que conectaba Pasto con Tucumán —que significa «al final del camino», según nos dijo— pasando por seis países y nosotros no tuviéramos la capacidad de hacer algo parecido respecto a nosotros mismos.

Si, como decía alguien, la vida no es medida por el número de respiraciones que tomamos sino por los momentos que nos hacen contener la respiración, la vida de Valentín Paniagua no fue vida de muchos momentos de respiración sino de pocos momentos de respiración contenida, momentos claves para la historia peruana, durante los cuales demostró que la historia no le pertenece a los más activos sino a los más reflexivos; estos últimos son los que dejan huella como la que dejó el inolvidable amigo Valentín Paniagua en su paso por la tierra.

Bogotá, febrero de 2007

SEMBLANZA DE VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO

Javier Silva Ruete

Con Valentín nos conocimos en los primeros años de la época universitaria cuando él era dirigente estudiantil de la Universidad del Cusco y yo de la Universidad de San Marcos de Lima.

Valentín expresó desde siempre una enorme vocación por la política, siendo y fue desde muy joven un gran combatiente por los derechos de los sectores populares y contrario a toda clase de dictaduras. Su vocación profesional estuvo centrada en el derecho constitucional, sobre el cual estudió, trabajó y publicó una serie de estudios que fueron de gran utilidad para su posterior cátedra en la Pontificia Universidad Católica de Lima. Continuó ejerciendo actividades docentes en esta y otras instituciones como la Universidad de Lima, Universidad de San Martín de Porres, Universidad Femenina del Sagrado Corazón y en la Universidad Mayor de San Marcos en Lima, la que le otorgó el grado de doctor Honoris Causa. Fue nombrado profesor honorario de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco y académico honorario de la Academia Nacional de la Salud.

Dentro de su vida política, Valentín tuvo una gran vocación por el parlamentarismo y en varias oportunidades fue elegido diputado por el Cusco y congresista de la República. Como militante en el partido Democracia Cristiana, fue elegido diputado por el departamento del Cusco (1963-1968), donde tuvo gran presencia en los debates parlamentarios y en las comisiones a las que perteneció. Su claridad de conceptos y su clara posición social cristiana ilustraron sus debates y sus informes en las referidas comisiones.

Debido a la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, el presidente Fernando Belaunde Terry lo nombró ministro de Justicia y Culto (1965-1966) durante su primer gobierno, cargo que duró poco tiempo debido a la prepotencia de los parlamentarios de la mayoría de esa época, que simplemente por vengarse de los debates agresivos que tuvieron con el senador Héctor Cornejo

Chávez, no encontraron mejor forma de venganza que censurar al distinguido ministro de Justicia.

La tarea de Valentín Paniagua en materia política fue de largo plazo y siempre fructífera e inteligente. Durante el régimen militar del general Velasco se retiró de la actividad política y se dedicó a la docencia. Siempre fue identificado como un opositor a este régimen y anteriormente a la dictadura de general Odría.

En 1980 volvió a ser elegido diputado por Lima y en 1982 presidente de la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, fue nombrado ministro de Educación en 1984, donde hizo una tarea muy importante, limitada siempre por los pocos recursos económicos con que contaba el presupuesto de la República. Al asumir Alan García la presidencia del Perú, Valentín nuevamente se dedicó a la docencia.

Tuvo una importante presencia en los debates de las comisiones sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad de la tercera elección de Alberto Fujimori como Presidente de la República. En esta tarea verdaderamente sobresalió, lo cual dio origen a que luego de la fuga del dictador Fujimori hacia el Japón y de la censura de la presidenta del Congreso Nacional, él fuera elegido en su reemplazo y luego de ello la mayoría congresal lo eligiera Presidente Constitucional de la República con la precisa instrucción de realizar de inmediato un proceso electoral transparente y claro para que sea elegido quien realmente obtuviera la mayoría de la votación popular.

Valentín Paniagua, como Presidente de la República que apenas llegó a los ocho meses de mandato, hizo una tarea extraordinaria de transparencia de la vida gubernamental y realizó un hábil manejo político del país en una circunstancia verdaderamente grave y sin contar con ningún grupo parlamentario que lo apoyara en forma decisiva.

Valentín Paniagua en pocas horas convocó un gabinete ministerial con dos características fundamentales: honestidad acrisolada y conocimiento profesional de la materia. Solicitó a Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de las Naciones Unidas, que lo presidiera, quien aceptó con especial sentido de sacrificio y de coraje.

Su relación con los ministros fue siempre cordial y amable, los debates que sucedían en el seno del gabinete fueron de alto nivel intelectual y político y las decisiones siempre fueron tomadas por unanimidad y en algún caso por mayoría., respetando los principios democráticos en todo su accionar.

A pesar del poco tiempo en que ejerció la Presidencia de la República, viajó a diferentes puntos del país para conocer los problemas, sobre todo de los pueblos olvidados y los temas más candentes, buscando las soluciones más adecuadas.

Entre las obras que inició en el cortísimo plazo de su gestión, fue el proyecto del gas de Camisea y el nuevo Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Su mandato fundamental fue convocar para el año 2001 elecciones transparentes y en un plazo determinado; ello lo cumplió a carta cabal y no existió ninguna objeción sobre el resultado por ninguna de las partes contendientes.

Valentín logró en este breve plazo tener el apoyo increíble de más del 80% de la población del país, el cual no tiene precedentes en la historia de nuestra República. Se destaca en su mandato el nuevo juicio que inició a los cabecillas terroristas en el fuero civil conforme la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, conformada por destacados personajes para dilucidar veinte años de violencia política que precedieron su mandato.

Lamentablemente, una enfermedad imprevista cortó su vida cuando estaba todavía en excelentes condiciones para aportar con inteligencia y talento muchas de las soluciones a la realidad de nuestro país.

Además de ser considerado por su trayectoria amplia y fructífera, Valentín es parte de la reserva moral y muestra de la buena política del país. Aquellos que nos honramos con su amistad le recordaremos por su honestidad, generosidad y por haber sido un amigo incondicional.

Washington, D.C., 23 de mayo de 2008

VALENTÍN, PROTAGONISTA DE LA HISTORIA

Luis Solari de la Fuente

No tuve la suerte de otros de conocer personalmente a Valentín Paniagua Co-razao antes del año 2000. Le conocía solamente de nombre, por su importante rol en la escena política nacional y su presencia muy cercana al presidente Fernando Belaunde Terry. Aún después de nuestra elección como congresistas de la República para el período julio 2000-julio 2005, no tuvimos una cercanía hasta que se inició la Mesa de Diálogo de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones de 2000 —presidida por el ex Canciller de Guatemala, Embajador Eduardo Stein— se encontraba en el proceso de perfeccionar el software electoral, luego de la primera vuelta, cuando en una de las sesiones conjuntas de trabajo con el organismo electoral, alrededor de diez días antes de la segunda vuelta, este le anunció que se utilizaría otro software.

Es entonces cuando la citada Misión emitió un comunicado señalando los riesgos del proceso y anunciando su retiro del Perú. Luego de tal anuncio, el candidato opositor decidió no participar en la segunda vuelta al considerar que no existían condiciones para calificarla como limpia y justa.

También la Unión Europea decidió no estar presente en la segunda vuelta, que se celebró el 28 de mayo de 2000, sin participación de la oposición.

Es indispensable recordar que la dictadura no solo se había distanciado de la comunidad internacional, sino que además esta miraba con extrema cautela al gobierno peruano. Un hecho muy significativo fue cuando el entonces gobernante decidió no esperar hasta después del 28 de julio de ese año para ser reconocido como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Adelantó la ceremonia, y la mayoría de los embajadores extranjeros acreditados en el Perú no asistieron. Esta fue una señal clarísima de que empeoraban rápidamente las relaciones entre el régimen y la comunidad internacional.

Luego de la catástrofe política que le había significado a Fujimori la segunda vuelta, era claro que había adelantado el mencionado reconocimiento para fortalecer su posición interna, en vista de que estaba *ad portas* la XII Cumbre de Presidentes Andinos, que se llevaría a cabo en Lima el 9 y 10 de junio de ese año.

Cuando comenzó dicha Cumbre, ya se había realizado la XXX Asamblea General de la OEA en la ciudad de Windsor, Canadá, del 4 al 6 de junio, donde se había aprobado la histórica Resolución 1753, mediante la cual la Asamblea acordó enviar al Perú —de inmediato— una misión integrada por el presidente de la Asamblea General y el Secretario General de la OEA, «con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa».

En la Cumbre de Presidentes Andinos, el régimen hubo de escuchar pasajes incisivos del discurso del presidente de Colombia, don Andrés Pastrana, sobre la decisión de la Asamblea de la OEA, además de su indicativa actitud gestual durante la lectura de los párrafos pertinentes. Esto confirmaba la preocupación internacional por el deterioro de la democracia en el Perú.

Finalmente, después de la visita de la misión de la OEA y la cooperación del Gobierno de Canadá y su Embajada en el Perú, la Mesa de Diálogo y Concertación para el Fortalecimiento de la Democracia en el Perú, más conocida como la Mesa de Diálogo de la OEA, se inauguró el 25 de agosto de 2000, con una agenda de veintinueve áreas temáticas y el propósito de presentar conclusiones antes del 30 de marzo de 2001.

La mesa estaba constituida en forma cuadrangular, en el salón más grande del hotel Country Club en Lima. De espaldas al ventanal que da al jardín interior del hotel, se ubicaba la conducción de la mesa, a cargo del ex Canciller dominicano Eduardo La Torre, que era acompañado por diversas personas vinculadas a tal menester, como por ejemplo el embajador de Canadá, Graeme Clark. En el lado ubicado frente a la conducción, se ubicaban los representantes de las diversas organizaciones civiles, así como la Defensoría del Pueblo y la Conferencia Episcopal Peruana.

En el lado izquierdo (desde la conducción), se ubicaban los partidos democráticos, mientras que en el lado derecho estaban los representantes del gobierno. En una mesa lateral, se ubicaban las personas ocupadas de dar soporte técnico, incluido personal canadiense.

Antes de cada sesión, generalmente citada para las tres de la tarde, los partidos nos reuníamos a la una en el mismo hotel, para una sesión almuerzo en el

comedor privado del restaurante, que tiene una mesa redonda. Algo tan simple como una mesa circular, sin asiento principal, fue uno de los primeros elementos intangibles que facilitarían el acercamiento y encuentro entre quienes tuvimos la responsabilidad de defender la democracia en ese crucial momento de nuestra historia.

Es ahí donde se inicia la amistad con Valentín, esencialmente conducida por un proceso de progresiva mutua identidad.

Sin duda, de los representantes de los partidos, él era el más versado en materia jurídica, así como también el de mayor trayectoria política en el tiempo. Lo que no había obtenido en votos, ya que había sido elegido con solo 14.335, lo tenía de lejos en sapiencia jurídica y política.

Además, era el único que tenía experiencia de dos gobiernos, aparte de haberle tocado vivir una época brillante de nuestra historia política: el tránsito de lo que fuera la convulsa vida política nacional de la primera mitad del siglo XX, hacia la segunda mitad, en que surgieron nuevas fuerzas políticas impregnadas de humanismo cristiano, de lo cual fue protagonista.

Después de las elecciones, mientras en lo visible iban sucediéndose los numerosos acontecimientos que culminarían en la Marcha de los Cuatro Suyos y el retiro de la oposición antes de la juramentación presidencial en el Congreso, la conducta de la dictadura ocasionaba de manera invisible un acelerado acercamiento y entendimiento de los partidos democráticos.

Las diferencias pre electorales entre los partidos democráticos fueron rápidamente sustituidas por un estandarte común: trabajar unidos para enfrentar a la dictadura. Lo interesante del momento es que no se hablaba de metas, sino fundamentalmente primaba la construcción compartida del momento; se labraba la identidad.

En tales circunstancias, y por las cualidades antes señaladas, Valentín se convertiría en una suerte de líder tácito del grupo. Es por ese consustancial liderazgo que posteriormente, en noviembre de 2000, los partidos democráticos lo convertirían en presidente del Congreso y, así, en Presidente de la República.

Es muy importante que se conozca bien que en su elección no hubo componendas ni tomas y dacas, sino que ella devino de un proceso político en el que los demás actores —sus pares— le reconocieron como líder.

Es bueno recordar el rol del ascendiente en el liderazgo. Los cargos por sí solos no conceden liderazgo, únicamente conducción; cuando el cargo proviene de un proceso de construcción de ascendiente hacia los dirigidos, este es el que origina al liderazgo. En suma, el verdadero líder es el que conduce sustentado por el ascendiente.

El gobierno transitorio hubiera estado pleno de luchas intestinas si el lugar que le tocaría ocupar a Valentín no hubiese provenido del camino descrito.

La Mesa de Diálogo de la OEA tuvo dos etapas definidas: en la primera —desde su instalación hasta fines de octubre— la dictadura presentó la propuesta de impunidad penal, civil y administrativa para sus funcionarios, la que fue rechazada por los partidos democráticos y motivó la principal crisis de la Mesa, que llevó a la suspensión de las sesiones y a la visita del Secretario General de la OEA, el ex presidente colombiano César Gaviria.

La segunda etapa es la que transcurrió desde ese momento hasta ya iniciado el gobierno de transición, e incluye el tiempo de la debacle del régimen.

Tanto en nuestras sesiones almuerzo como en la Mesa de Diálogo, así como en los debates internos de los partidos durante los intermedios de los debates en la misma, Valentín siempre tuvo un rol destacado.

Entre varios momentos, recuerdo el debate en la Mesa para la desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional, que incluía un mecanismo de rendición de cuentas al Congreso. El régimen quería que tal rendición fuese ante la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, que él mismo presidía y controlaba. Valentín me refirió su fastidio —compartido por los demás— porque un miembro de nuestro grupo de partidos estaba de acuerdo con ese planteamiento. Era el intermedio de la sesión; debatíamos internamente el tema en la esquina izquierda del salón cuando él expresó uno de sus conocidos «¡de ninguna manera!». Finalmente, el gobierno tuvo que aceptar que sería una comisión especial; luego esto se consagró en la Ley 27351, promulgada el tres de octubre.

Es indispensable recordar que la mencionada desactivación fue impulsada por la difusión del internacionalmente famoso video filmado en la salita del Servicio de Inteligencia, que mostraba a un congresista de la oposición recibiendo dinero del *factórum* del régimen, y que revelaba cómo el gobierno había obtenido su mayoría en el Congreso.

Singular lucimiento tuvo Valentín cuando se trataron los temas vinculados al sistema de justicia. Sin duda era el mejor en toda la Mesa. Esto quedaría demostrado cuando, por su perfección, todos los acuerdos referidos a dicho sistema fueron transformados en leyes por el Congreso de la República.

El tercer momento memorable fue cuando el régimen, por medio de su ministro de Justicia, planteó el 20 de octubre la impunidad total de sus funcionarios. Recuerdo claramente que no fue directamente en la Mesa, sino en la famosa esquina izquierda del salón, en otro de esos intermedios, donde el ministro se dirigió y literalmente planteó —enfaticando que hablaba en nombre del gobernante— un acuerdo de «punto final». Como el tiempo nos ganaba,

volvimos al debate que se venía desarrollando en la Mesa, que era sobre otros temas.

Entonces, el representante de la OEA, conductor de la Mesa, organizó una reunión entre los delegados del régimen y los de los partidos democráticos, que se llevó a cabo en un salón de un hotel vecino al Country. Ahí escuchamos detalladamente el planteamiento del gobierno; se les expresó que teníamos que recibir el texto escrito con la propuesta exacta, con lo cual los representantes del régimen se retiraron. Como no era una sesión oficial de la Mesa, pedimos al representante de la OEA que nos dejase para debatir el tema. Apenas quedamos en privado, se decidió rechazar la propuesta, siendo Valentín uno de los más enérgicos en tal rechazo.

Fue necesaria la presencia del Secretario General de la OEA para que se reiniciasen las sesiones de la Mesa, por supuesto, luego del retiro de la propuesta de impunidad.

Para entonces ya teníamos claro que además de la prudencia y la riqueza conceptual que caracterizaba sus intervenciones, Valentín también poseía la fuerza de carácter indispensable para aglutinar a las fuerzas democráticas en los episodios que ocurrirían el siguiente mes.

Noviembre parecía interminable. Comenzó con la renuncia de la Fiscal de la Nación; luego seguiría la del jefe de la Oficina de Procesos Electorales. A la promulgación de la reforma constitucional recortando el mandato presidencial en curso, seguiría la convocatoria a elecciones generales para el 8 de abril de 2001.

En la sesión matinal del Congreso de la República, el 13 de noviembre, se debatió la moción de censura a su presidenta, que fue aprobada con 64 votos a favor y 51 en contra, sin abstenciones. Inmediatamente, la primera vicepresidenta declaró la vacancia del cargo, convocándose a elecciones para elegir al sucesor, dándose inicio al episodio más importante de la vida política de Valentín.

Ese día, el jefe del régimen iniciaría su viaje sin retorno, con el pretexto de viajar a Brunei para asistir al Foro Económico Asia Pacífico.

Valentín, político de trayectoria, me decía que correspondía al principal partido opositor designar a uno de los suyos para presidir el Congreso. Yo había sido contendor para ese cargo en el mes de julio, y reconocía que la fractura del Congreso requería no solamente de alguien que no estuviese políticamente vinculado a ese partido opositor, sino que reuniese condiciones y liderazgo —sin anticuerpos— en la oposición, que únicamente poseía Valentín.

Algunos, que obviamente no estuvieron presentes en el proceso de la Mesa de Diálogo, no pudieron entender por qué escogimos a Valentín. La circunstancia, el proceso, la historia, le entregaron la ocasión de liderar; él no tomó

por sí mismo esa oportunidad, sino que todos a quienes él se había mostrado se la entregamos. Con lo mucho que sabía, nunca alardeó; en la Mesa y fuera de ella, se comportaba como uno más, con la particularidad de la prudencia y la humildad. Me consta.

El proceso interno en la oposición no fue complicado. Solo había dos posibilidades: Valentín o un candidato designado por la principal fuerza opositora. Con los otros dos delegados del principal líder opositor, salimos de madrugada de la reunión de los partidos democráticos, para continuar nuestra reunión interna. Como a las cuatro de la madrugada, desde unos de esos restaurantes que venden caldo de gallina, telefoneamos al líder de la oposición para informarle de la situación y darle nuestras conclusiones acerca de por qué Valentín reunía las mayores condiciones para ganar la elección. La circunstancia era tan delicada que no podía haber ningún riesgo de perder. El Perú estaba primero.

Así, Valentín, a pesar de su humilde resistencia, tuvo que aceptar ser nuestro candidato para presidir el Congreso.

A las seis de la mañana, desde el automóvil, como secretario general del principal partido opositor, llamé al asesor del grupo parlamentario para que se dirigiera al Congreso y preparara el documento de la inscripción de la candidatura de Valentín. Iba ya camino al Congreso, por la vía de evitamiento, cuando escucho en la radio del auto una entrevista a un líder de otro partido de oposición, que declaraba estar en el «zanjón», camino a inscribir al candidato. Finalmente, suscribí el documento e inscribí la candidatura. Un poco más tarde llegaría el otro viajante y firmaría el documento, pero estampando su firma arriba de la mía. Después, con Valentín, reiríamos recordando el anecdótico episodio, pues buen humor le sobraba.

El jueves 16 de noviembre, con 117 congresistas presentes, Valentín obtuvo los 64 votos que lo convirtieron en presidente del Congreso de la República. Ese año 2000, él cumpliría 64 años.

Recuerdo, como si fuera ayer, que al acercarme a felicitarle le dije: «Valentín, dejo constancia de que esto ha sido sin pedir nada a cambio»; «Gracias, Lucho» respondió, y nos confundimos en un fraterno abrazo. Y así fue, nunca ningún partido democrático le pidió nada a cambio; no hacía falta, él comenzaba a entregar lo más importante, su vida.

Su contendor obtuvo 51 votos y hubo un voto en blanco y uno viciado. El resultado de la elección era idéntico al de la reciente censura de la presidenta. Se había consolidado una nueva correlación de fuerzas. Este fue el indicio más importante de que estaba consumado el derrumbamiento del régimen.

Así también lo entendió el jerarca viajero, que no regresó del Asia y mandó su renuncia por fax el 20 de noviembre. El Congreso de la República no aceptó

la renuncia y procedió a declarar su incapacidad moral, lo cual produjo automáticamente la vacancia del cargo de Presidente de la República.

El 22, luego de la renuncia del segundo vicepresidente de la República, encargado de la presidencia por anterior renuncia del primer vicepresidente, Valentín Paniagua asumiría la presidencia de la República. Comenzaría su discurso de instalación con esta frase: «Nace hoy un nuevo tiempo. Se cierra una etapa y se abre otra en la historia del Perú. Un sentimiento de fe anima los espíritus de la Nación y una ilusión, acaso excesiva, sacude a todos los peruanos». Así fue.

A pesar del jugueteo del régimen, la Mesa de Diálogo de la OEA no solo había sido un medio para la reconstrucción y reinstitucionalización de la democracia y una demostración de que los estandartes comunes unen a las fuerzas democráticas de una nación. También había sido un lugar de aprendizaje de una nueva conducta social: ante la evidencia de que en el mundo actual la arena política no es más patrimonio exclusivo de los partidos políticos, las instituciones y organizaciones civiles y los partidos aprendieron a compartir esa arena.

Estando la Mesa en su fase conclusiva, y por las razones descritas, conversamos mucho con Valentín la posibilidad de convertirla en un espacio permanente. Vinieron dos académicos canadienses para dialogar con diversos actores sociales y políticos. La conclusión fue que era inviable extenderla en el formato que tenía, pues la correlación original de fuerzas ya no existía.

Convencido Valentín de lo genial que había sido la experiencia vivida en la Mesa, él posteriormente convocaría una mesa de partidos, con participación de las organizaciones e instituciones no políticas como observadores. Luego de algunas sesiones, la cercanía de las elecciones generales 2001 impediría que continuara. Así se sentaron las bases del que posteriormente sería el Acuerdo Nacional.

No olvidemos que por una maliciosa interpretación del artículo 115 de la Constitución, mediante la Ley 27375, publicada el 5 de diciembre del 2000, Valentín estuvo impedido de viajar al exterior durante su mandato, para cumplir compromisos presidenciales. Obviamente su malestar no estuvo producido por no viajar, sino porque el proyecto de esa ley provenía de una fuerza supuestamente amiga.

Tanto esfuerzo, tantas luchas, tanto avanzar, para hoy terminar retrocediendo. ¿Qué diría Valentín?

Nuestro vínculo se estrecharía después de concluir su mandato presidencial, a pesar de volverse viajero por los numerosos compromisos que le surgieron, cuando la comunidad internacional conoció sus excepcionales dotes como persona y político, también como académico y conferencista.

Jamás imaginé que algún día Valentín se convirtiera en mi diaria compañía al escogerme como su médico. Cuánto afecto de la gente, de a pie o desde el auto, que al paso me decía: «¡Saludos a Paniagua!». Tan grande el dolor; más grande el honor del homenaje permanente de la memoria de los simples y sencillos que, como mi hijo menor, en sus oraciones encomiendan siempre a Valentín por su felicidad en la Eternidad.

Al que por ventura aún le quede alguna duda de quien era en verdad Valentín Paniagua Corazao, es menester recordarle las palabras de su alma, que cincelaron los muros del Congreso cuando entregara la banda presidencial:

Hace ocho meses, desde esta misma tribuna, anuncié que nacía un tiempo nuevo. Atrás ha quedado ya la imprecación indignada de ese «nunca más» que recorrió el país de uno a otro confín, esta es la aurora que no pudieron ver los que ofrendaron su vida o cayeron alentando la ilusión de este largo combate social. Este es el nuevo día que aguardaban los niños, los jóvenes, los trabajadores y las mujeres que marcharon cantando su esperanza en el fragor del combate democrático hace apenas pocos meses. Aquí están, vivos y palpitantes, su fe y sus sueños, animando nuestra irrevocable decisión de cambio e inspirando esta inmensa posibilidad que la historia ha puesto en nuestras manos, de hacer que el Perú sea un hogar cálido y generoso como siempre debió ser para todos sus hijos [...].

[...] Pero, sobre todo, mi gratitud imperecedera al pueblo del Perú que, en medio de la tempestad, no perdió jamás la ilusión, como no la perdieron los jóvenes y niños que, con su fresco entusiasmo, nos infundieron fuerza en la tarea. A todos ellos les pido, en esta hora, no desmayar en el empeño, sabiendo que el Altísimo no desoírará la plegaria de un pueblo que ama la paz y anhela la reconciliación, y que está decidido a reprender su camino en la historia, bajo la misma divisa que los padres fundadores inscribieron en el Escudo Nacional, como una apuesta y un anhelo de futuro que ahora repetimos como conjuro y como una clara determinación, para que el Perú sea siempre firme y feliz por la unión.

Mensaje del Presidente Constitucional del Perú,
Doctor Valentín Paniagua Corazao, ante el Congreso de la
República. 28 de julio de 2001.
Párrafos primero y penúltimo.

PANIAGUA: EL FORO DE PARTIDOS Y LOS RETOS DE LA POLITICA

Alberto Velarde Yáñez

El 11 de agosto de 2006 se realizó la sesión N° 64 del Foro del Acuerdo Nacional en su local de siempre, para una cita poco ritual, la primera luego de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Esta vez tenía agenda extraordinaria y singulares participantes.

Presidía la mesa el doctor Jorge de Castillo, secretario general del Partido Aprista Peruano, reelecto Congresista de la República y juramentado presidente del Consejo de Ministros. En la sala se encontraban los principales líderes de los partidos que habían competido y obtenido representación parlamentaria, de la sociedad civil organizada, de las iglesias, así como los de los trabajadores y los del empresariado nacional, quienes tienen asiento permanente en el Foro.

Dado lo especial de la ocasión, también participaban tres ex presidentes de la República, el doctor Toledo, el doctor Paniagua y el general Morales Bermúdez; asimismo asistieron el doctor Luis Castañeda, alcalde Lima, y los candidatos presidenciales Lourdes Flores Nano, Martha Chávez Cossío y Humberto Lay, entre otras personalidades.

Para los políticos de mi generación dicha reunión fue una experiencia conmovedora, tener sentados alrededor de una misma mesa a un conjunto de líderes peruanos que representan a distintas organizaciones políticas, sociales y económicas, convocados por las 31 políticas de Estado para continuar con el esfuerzo de generar consensos que le permitan al Perú alcanzar los grandes objetivos nacionales:

1. Democracia y Estado de derecho
2. Equidad y justicia social
3. Competitividad del país
4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Si recordamos la historia republicana, en los últimos cincuenta años solo hemos asistido a cuatro cambios de mando entre gobiernos elegidos por votación y la interrupción de los periodos presidenciales ha sido el signo mas visible de nuestro tiempo; así como que dictaduras de todo tipo y autocracias de todo color han sido la madre del Perú desconcertado. Estos antecedentes jugaban en contra de mantener los espacios de diálogo y concertación que se habían generado en la última transición entre la cleptocracia y la democracia.

Tal como nos decía el presidente Paniagua, «Ningún Acuerdo Nacional es simple o fácil, exige recorrer un camino áspero, difícil y escabroso que lleva tiempo, como ocurre en todos los procesos con algún significado histórico o político».

Lo que hizo mas importante a la mañana del 11 de agosto fue que el nuevo gobierno nacional continuaba una tarea trascendente dejada por el anterior y celebrábamos que pese a nuestras legítimas diferencias sí era posible sacar adelante el pacto del Acuerdo Nacional. Esa reunión del Foro fue una síntesis de la mejor forma de hacer política en el Perú.

Como era predecible, había mucho interés entre los miembros del Foro por escuchar las palabras de los ex presidentes, especialmente las del doctor Paniagua —puesto que desde finalizada la campaña electoral en el mes de abril casi no había hecho vida pública, con excepción de asistir al Congreso para la juramentación del nuevo Presidente de la República.

Otra faceta del presidente Paniagua

El presidente Paniagua era un político reconocido como honesto y de exitosa trayectoria en diferentes tareas públicas, como jefe de Estado, diputado, presidente de la Cámara de Diputados, presidente del Congreso, congresista, ministro de Justicia y de Educación; tenía la experiencia de conducir al Perú en momentos difíciles y de haber luchado contra la impunidad de los poderosos de siempre, los del borrón y cuenta nueva.

En su intervención nos recordó que era necesaria «la formulación de un proyecto nacional, de un proyecto sugestivo de vida en común, de un conjunto de quehaceres históricos que haga posible que todos o casi todos tengamos una visión compartida del futuro», para lo que era necesario tener una agenda para la concertación. Contando su experiencia en Guatemala como jefe de la misión de observación de la OEA en el proceso electoral del año 2004 nos propuso crear un Foro de Partidos Políticos y explicó esta institución a grandes rasgos.

Dado el número de personalidades, el escaso tiempo y el respeto que el presidente Paniagua tenía por este, no pudo explayarse más en la propuesta. Sin

embargo, en un largo artículo que había escrito en el año 2005 sobre la «necesidad de la concertación nacional» (publicado en el diario *El Comercio* en noviembre de 2006) en el numeral tres sobre «política partidaria: lucha por los intereses del Perú y Foro de Partidos» encontramos la motivación y la sustentación de la propuesta de crear esta nueva institución.

Decía el presidente Paniagua que el Perú ha vivido en perpetua confrontación (intolerancia religiosa, militarismo, caudillismo, autoritarismo, racismo, terrorismo, discriminación, etcétera). Ese clima se ha traducido en diversas formas de violencia (política, económica, social, cultural, estructural, etcétera) y acción directa, como ya se ha dicho. La política no ha sido una excepción. Ha sido siempre una competencia de enemigos más que un empeño de adversarios unidos por el propósito común de servir los intereses del Perú, aunque discrepando en la forma de hacerlo, es decir, solo en los medios. Y ello lejos de favorecer la afirmación y consolidación de los partidos o de la unidad nacional favorece la disolución y división del Perú.

Nadie podrá modificar ese clima ni cambiar esa realidad excepto los propios actores políticos. Acción Popular, por ello, recoge valiosas experiencias de otros países y propone la creación de un Foro de Partidos. Este Foro (que no sustituiría ni competiría con el Acuerdo Nacional) sería, para comenzar, un punto de encuentro y un ámbito abierto al diálogo de los partidos no solo con propósitos deontológicos, para elevar el nivel de la política, establecer reglas mínimas de conducta y ética de los partidos y de sus militantes, sino para concertar esfuerzos a fin de mejorar y elevar la calidad de la democracia y facilitar la concertación parlamentaria o política, hacer docencia cívica, mejorar los niveles de gestión y fiscalización política, y, en general, y sobre todo, para asegurar una mayor y mejor participación popular en el quehacer público.

Como era de esperar, la propuesta del presidente Paniagua de crear un Foro de Partidos Políticos despertó interés, curiosidad y dudas entre los integrantes del Foro del Acuerdo Nacional y también preocupaciones en aquellos que creen que el dialogo sirve poco para resolver problemas. Sin embargo, quienes lo habíamos escuchado anteriormente hablar sobre el tema sabíamos que se refería a una materia estudiada profundamente y que casi no había publicado.

La otra faceta del presidente Paniagua —tal vez menos conocida para el público— era la de profesor universitario de derecho constitucional y administrativo, escritor prolijo, investigador social, conferencista internacional experto en temas vinculados a la democracia en América Latina y a los sistemas electorales y políticos. Debió sorprender mucho más a aquellos que sin conocerlo bien durante la última campaña electoral lo habían querido presentar como un político tradicional.

En la referida sesión, algunos dirigentes (presidentes y secretarios generales) de los partidos políticos vieron inmediatamente la importancia de contar con ese foro especializado donde se pudiera discutir temas concretos como la reforma a la ley de partidos políticos o que se incluya en el presupuesto nacional los fondos para financiar a los partidos. Otros con perspectivas más académicas apoyaban la propuesta, porque el resultado electoral del 2006 mostró el fraccionamiento de nuestro frágil sistema de partidos políticos.

Conformación del grupo impulsor del Foro de Partidos

En el acta de la sexagésima cuarta sesión del Foro del Acuerdo Nacional del 11 de agosto del 2006 se consignó el siguiente texto: «El Foro retomó la iniciativa del ex presidente Paniagua (creación del foro de partidos) para lo cual acordó conformar un comité que presente una propuesta sobre los alcances que este tendría, quiénes deberían integrarlo, qué funciones deberían tener, entre otros».

Efectivamente, el Foro del Acuerdo Nacional conformó un grupo de trabajo integrado por Juan Sheput de Perú Posible, Percy Tabory del Partido Popular Cristiano y Manuel Gallástegui de la Coordinadora Nacional de Independientes, entregándome la responsabilidad de la coordinación general. Luego solicitó su incorporación Fausto Alvarado por el Frente Independiente Moralizador, cuya organización política no había obtenido representación parlamentaria.

Asimismo, el secretario técnico Max Hernández y Rafael Roncagliolo, miembro del Comité Consultivo, se sumaron permanentemente al grupo de trabajo y acordamos sesionar todos los jueves a las 5:00 p.m. en las instalaciones de la PCM e invitar a las reuniones a los representantes de las otras organizaciones políticas con asiento permanente en el Foro del Acuerdo Nacional, concurriendo José Luis Delgado y Jhonn Romero por el APRA, Andrés Reggiardo y Luis Umezawua por Cambio 90, Javier Ocampo por Nueva Mayoría, Humberto Lay y Juan Manuel Aguilar por Restauración Nacional, Aldo Estrada y Freddy Serna por Unión Por el Perú, y Eduardo Carhuaricra por Somos Perú.

Al haber sido designado coordinador del grupo impulsor y a la vez ser el secretario general de Acción Popular, solicité a Pedro Morales Mansilla —líder de mi partido y discípulo del presidente Paniagua— que me acompañara en el esfuerzo de construir el Foro de Partidos. En innumerables oportunidades el presidente Paniagua, Pedro y yo nos habíamos reunido para trabajar sobre temas relacionados con los partidos políticos.

Instalado el grupo impulsor con una agenda definida —proponer un reglamento del Foro de Partidos Políticos— sus integrantes estaban entusiasmados por el encargo recibido aunque preocupados por la penosa situación que

atravesaba el presidente Paniagua, quien a las dos semanas de haber hecho la propuesta fue internado en una clínica local. Como es costumbre en los grupos de trabajo, la asistencia fluctuaba entre nueve y diez de los representantes de los partidos —en alguna sesión faltaba uno y en la siguiente otro— pero el personal de la secretaría técnica se encargaba de dar el apoyo, facilitando las tareas y enviando a cada uno —presente o ausente— las actas, los materiales distribuidos y los avances del encargo recibido.

Las distintas reflexiones que hicieron los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos se pueden sintetizar en la siguiente pregunta: ¿Por qué los partidos políticos nacionales son poco representativos?

Recordábamos que algún tiempo atrás —luego de la derrota del fujimorismo y la instalación del gobierno de transición— se generó un gran debate para despejar esa misma pregunta, especialmente al interior de los partidos políticos tradicionales, apoyados por ONG como Idea y Transparencia Internacional. Luego ese debate se trasladó a la mesa multipartidaria formada por doce partidos políticos (2002-2003) y produjo un anteproyecto de ley de partidos políticos.

La Comisión de Constitución del Congreso de la República debatió ese anteproyecto y por consenso remitió al pleno un texto cuyo dictamen ensaya una respuesta a la pregunta planteada al interior del grupo impulsor, señalando que las principales causas de la falta de representación de los partidos eran «la ausencia de un sistema de partidos políticos en el Perú» y «la crisis de los partidos tradicionales» caracterizada por:

- Carencia de un largo periodo de estabilidad democrática en la vida de la república.
- Existencia de poderes fácticos de mayor relevancia que los partidos políticos (militares, empresarios, medios de comunicación, etcétera).
- La globalización, la rapidez de los cambios y el aumento de la influencia de los organismos internacionales.
- Crisis de gobernabilidad y pérdida de credibilidad en las instituciones.
- Demora en resolver la crisis económica y la violencia política.
- El éxito de un *outsider* para detener la inflación y combatir el terrorismo.
- Discurso anti-partidos y la incapacidad de reacción de estos.
- Multipartidismo exacerbado basado en un sistema electoral caduco.
- Pérdida de los partidos de su vínculo con la sociedad.
- El seguimiento a un caudillo como forma tradicional de hacer política.

Los integrantes del grupo impulsor, que también habíamos formado parte de la mesa multipartidaria, coincidíamos en que las causas que no habían permitido a lo largo de la historia republicana tener un genuino sistema de partidos y que estos fueran realmente representativos permanecían casi intactas a pesar la Ley de Partidos con sus innovaciones de democracia interna, transparencia en las finanzas partidarias, etcétera, y el hecho de haber transcurrido varios años de concluida la última autocracia.

Adicionalmente, a esa fecha —setiembre del 2006— el JNE tenía inscritas a 23 organizaciones políticas, mientras en el año 2003 solo existían dieciséis. Este aumento en el número de partidos se dio pese a la ley de la valla electoral y a los nuevos requisitos que estableció la ley de partidos. Era claro que se necesitaban otros mecanismos o fórmulas para resolver el complejo problema y que la propuesta del presidente Paniagua de crear ese foro nos otorgaba un espacio de diálogo y concertación especializado en aquellos temas que generalmente solo tratan los académicos o funcionarios internacionales que no hacen vida partidaria.

Partida a la eternidad del presidente Paniagua

El 16 de octubre de 2006 el Perú tuvo la desgracia de perder tempranamente al presidente Paniagua y la nación entera le rindió una sentida despedida. En palabras del periodista César Hildebrandt, «Don Valentín es ahora el vitalicio Presidente de la República».

Luego de ese doloroso deceso, el grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos volvió a retomar la tarea el 7 de noviembre del año 2006 —cuarta sesión— convencidos de que era posible comenzar a saldar la «vieja deuda de los partidos con el Perú», comentario del periodista Juan Paredes Castro publicado en el diario *El Comercio*, refiriéndose a que la mezquindad de los políticos afecta hasta la continuidad de la democracia en el país. También se distribuyeron los siguientes documentos:

1. El artículo «Necesidad de la concertación nacional», escrito por el ex Presidente de la República Valentín Paniagua Corazao.
2. La propuesta de reglas de funcionamiento del Foro de Partidos presentada por Manuel Gallástegui de CNI, Percy Táborny del PPC y Unión por el Perú.
3. La carta del subsecretario de Asuntos Multilaterales, Embajador Antonio García Revilla, en la que solicita al Acuerdo Nacional identificar un proyecto o actividad de cooperación técnica que el Perú podría someter

al Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para la modernización de los partidos políticos.

4. La carta del jefe de la Región Andina de IDEA Internacional, señor Rafael Roncagliolo, manifestando su deseo de contribuir a la iniciativa de generar un espacio de diálogo para los partidos políticos.

El presidente Paniagua había trabajado el año anterior a la campaña electoral un pequeño cuadro sinóptico donde ordenaba algunas de las importantes tareas que consideraba que debería tener el Foro de Partidos Políticos y que el doctor Marco Jamanca —destacado discípulo— tuvo la gentileza de remitir al grupo impulsor, cuyo detalle en la parte pertinente dice:

I. Mejorar y elevar el nivel de la política y la eficiencia del Estado (y de sus agentes), así como la participación de la sociedad civil y el mercado en la ejecución de la política.

MECANISMOS

1. Foro Mesa de Partidos

- Centro de convergencia, encuentro y diálogo para la elevación del nivel de la política y para la búsqueda de consensos;
- Establecimiento de normas deontológicas;
- Tribunal de Honor.

Este aporte directo fue la base para la redacción de las finalidades del Foro de Partidos Políticos, sumado a las reglas de funcionamiento extraídas de la experiencia guatemalteca y adaptadas a la realidad peruana (vigencia del Pacto del Acuerdo Nacional) bajo el ánimo de buscar consensos entre los participantes. La simple lectura de los artículos sobre la definición y las finalidades del proyecto de reglamento propuesto muestran claramente las ideas del Presidente Paniagua que nos inspiraron, el texto dice:

1.1. Definición

Espacio de coordinación multipartidaria de todos aquellos inscritos a la fecha en el Registro de Partidos Políticos Nacionales del Jurado Nacional de Elecciones de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.

1.2. Finalidades

1. Mejorar y elevar el nivel de la política.
2. Promover la participación ciudadana en los partidos políticos.
3. Contribuir a la gobernabilidad del país en el marco del sistema democrático.
4. Construir un genuino sistema de partidos.

La cultura del consenso

El martes 28 de noviembre de 2006, realizamos una reunión entre los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil del Foro del Acuerdo Nacional para aclarar la relación entre los foros y recibir las propuestas de estas entidades. Se trató de un positivo intercambio de ideas que se reflejó en el texto del proyecto de reglamento presentado.

Con mucha generosidad de los integrantes del grupo impulsor y esfuerzo de la Secretaria Técnica fuimos estableciendo artículo por artículo las reglas de funcionamiento del Foro de Partidos Políticos, hasta completar el último capítulo. Algunos de los dirigentes plantearon que el texto fuera coordinado con las organizaciones para evitar posteriores contramarchas o demoras, pues el documento debía ser suscrito por los representantes legales de cada partido con asiento en el Foro del Acuerdo Nacional.

En el acta de la 67 sesión del Foro del Acuerdo Nacional del 15 de diciembre de 2006 se consiga el siguiente texto: «El grupo de trabajo ha elaborado una propuesta de reglamento del Foro de Partidos Políticos y sus finalidades». Con estas sencillas palabras la oficina de la secretaria técnica evidencia que el grupo impulsor había cumplido con el encargo entregado el 11 de agosto de ese año de presentar un documento consensuado —especialmente por aquellos que representaban a las organizaciones políticas— que permitiera la constitución del Foro de Partidos.

El grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos, que funcionó entre el 11 de agosto y el 15 de diciembre de 2006 y estuvo integrado por representantes de trece organizaciones distintas miembros del Foro del Acuerdo Nacional logró su objetivo en tan solo cuatro meses, a pesar del difícil encargo que recibieron. Algo nuevo se había gestado en los dirigentes políticos: la capacidad de compartir una visión en conjunto sobre una materia aunque esta fuera compleja. La cultura del diálogo y la concertación que tanto predicó el Presidente Paniagua entregaba sus frutos.

El secretario técnico del Acuerdo Nacional, doctor Max Hernández, asumió la tarea de coordinar con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales para conocer cuántos y cuáles eran los partidos políticos que se encontraban con inscripción vigente y reconocidos como tales de conformidad con la Ley de Partidos Políticos —adicionales a los trece del grupo impulsor—, con la finalidad de darles a conocer la iniciativa de crear un Foro de Partidos Políticos e invitarlos a formar parte.

Luego de las coordinaciones con distintos líderes políticos cuyas organizaciones no pertenecían al Acuerdo Nacional, se anunció en la sexagésimo octava reunión de trabajo del Foro, con fecha 2 de febrero de 2007, que «Respecto al Grupo del Foro de Partidos Políticos, el Secretario Técnico informó que este ha acordado invitar a un almuerzo de trabajo a todos los partidos políticos inscritos en la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas».

Al almuerzo asistieron más de una docena de representantes de partidos políticos que no se habían presentado al último proceso electoral general (abril de 2006) o que habían perdido su inscripción por no pasar la valla electoral. Estos representantes incluían personalidades como los ex candidatos presidenciales Susana Villarán y Rafael Belaunde; el alcalde provincial de Trujillo, César Acuña; la ex regidora de Lima Metropolitana Aída García Naranjo, entre otros.

Los participantes expusieron su insatisfacción con la ley de partidos manifestando que fue trasgredida por casi todos los contendores en el proceso electoral y por las autoridades del JNE y de la ONPE (violación de la democracia interna para las fórmulas presidenciales y parlamentarias); también manifestaron su descontento con la ley de la valla electoral, que no reconoce los resultados regionales y provinciales para validar la continuidad en el registro de partidos, así como el interés de participar en los dos foros, tanto el del Acuerdo Nacional como el de Partidos.

Instalación del Foro de Partidos

Tomó largas semanas procesar cuál era el momento oportuno para instalar el nuevo Foro, dado que este hecho reflejaría un acto trascendente de la política del gobierno nacional y por ende produciría una reacción de los opositores —especialmente del grupo parlamentario del comandante Humala, líder del Partido Nacionalista, que no se integró al Acuerdo Nacional y ni aceptó participar en las reuniones previas promovidas por el grupo impulsor— así como de la opinión pública, sensibilizada con el tema de financiar a los partidos con recursos del presupuesto nacional.

Por otro lado, varios representantes de otras organizaciones no políticas del Foro del Acuerdo Nacional recomendaban dar una clara explicación a la prensa especializada y en general a los medios de comunicación sobre los por qué y para qué del nuevo Foro. Pese a los esfuerzos del grupo impulsor y del secretario técnico del Acuerdo Nacional en difundir los beneficios que tendría el país con este espacio permanente de diálogo y concertación para las dirigencias políticas, las preocupaciones, dudas y temores continuaban latentes.

Adicionalmente a las dificultades inherentes a poner en marcha un proyecto de la envergadura del Foro de Partidos Políticos, el Presidente de la República en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2007 desde el Congreso propuso la creación del «Pacto Social sobre productividad, empleo y salarios» como una salida a la crisis política de esos días, forzada por la confrontación entre el gobierno nacional con las regiones y provincias.

El Pacto Social, anunciado desde la cúspide del poder político, sin consulta a los probables participantes y sin mayores antecedentes, mostraba un giro autoritario que sobreponía el voluntarismo del doctor García a las instituciones y a los organismos que con mucho esfuerzo trataban de utilizar el diálogo y el consenso como herramientas para la solución de conflictos: entre las más conocidas el Consejo Nacional del Trabajo y el Foro del Acuerdo Nacional, pero también afectaba indirectamente al no instalado Foro de Partidos Políticos.

El oficialismo estaba jaqueado desde adentro, sus voceros se contradecían unos a otros cuando trataban de dar las explicaciones sobre la definición del Pacto Social y el ámbito de sus competencias. El Foro del Acuerdo Nacional se reunió los primeros días de agosto para recibir al ex presidente del Tribunal Constitucional doctor Víctor García Toma, quien en su intervención dio claras señales de que su tarea era poner en marcha el Pacto Social sin superponer competencias ni funciones con institución u organismo existente.

El Foro del Acuerdo Nacional funcionó como una cámara de reflexión para facilitar la implementación del Pacto Social. Los voceros del oficialismo, encabezados por el presidente del Consejo de Ministros y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las fuerzas de la producción, hicieron que la idea del Presidente de la República aterrice sin causar mayor daño a las instituciones, especialmente a la jefatura del gobierno nacional. Este escenario nos permitió reiterar el pedido de instalar el Foro de Partidos Políticos, lo que habíamos decidido por consenso.

Luego de un largo tiempo de espera (del 16 de diciembre de 2006 al 7 de setiembre de 2007, diez meses) y un escabroso camino —las enseñanzas del presidente Paniagua sobre lo difíciles que son los procesos históricos o políticos fueron muy útiles en esos días— llegamos a la septuagésimo cuarta sesión del

Foro del Acuerdo Nacional el 7 de setiembre, donde se acordó que el jueves 27 de setiembre del 2007 se instalaría el Foro de Partidos Políticos.

La cita que se frustró

Es común escuchar a los dirigentes empresariales, sociales y a los ciudadanos en general preguntar a los académicos y políticos cuán representativos son los partidos políticos en el Perú y aunque las respuestas —ofrecidas por la Mesa de Concertación y la Comisión de Constitución que dictaminaron la Ley de Partidos Políticos— que hemos sintetizado en anteriores párrafos parecen extensas y contundentes, solo muestran que falta resolver una cuestión clave en el asunto: ¿Por qué los partidos políticos no pueden ganar la confianza de los ciudadanos?

La encuesta nacional de la Universidad Católica de junio de 2008 demuestra que la opinión pública no confía en las instituciones representativas ni en su sistema político, que solo el 31% de los ciudadanos está interesado en la política, que el 16% tiene confianza en los partidos políticos y que el 69% está de acuerdo con que la gente vote por los candidatos que regalan cosas en las campañas.

La falta de representación de los partidos y la desconfianza en los políticos continúa a pesar del crecimiento económico de los últimos años y que el gobierno nacional se encuentra en manos de un partido histórico (Partido Aprista Peruano) presidido por un político tradicional que cuenta con el respaldo casi absoluto de los medios de comunicación y de los mas importantes grupos empresariales y económicos. La violencia terrorista ha cesado y la lucha anticorrupción avanza lenta pero inexorable para castigar a los que delinquieron en la última autocracia.

Asimismo, el Perú es exhibido como un país exitoso en la carrera por el desarrollo y la integración en este mundo globalizado, gozando de un amplio apoyo de la comunidad internacional; este año líderes de distintos continentes han visitado para elogiar el modelo económico y tomar ejemplo de la continuación de las políticas entre los gobiernos del presidente Toledo (Perú Posible) y el presidente García (PAP).

Aún cuanto los avances reseñados son comprobables, también lo es el hecho de que los ciudadanos en su mayoría no confían en la política ni en los partidos políticos, como lo refiere el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Lo grave de la situación es que los pocos políticos con ejercicio efectivo del poder político se niegan a discutir esta realidad que desgasta al Estado y limita a la democracia representativa.

El Foro de Partidos Políticos, que no se instaló en la fecha señalada (el 27 de setiembre de 2007) en el Foro del Acuerdo Nacional debió ser el espacio

de diálogo entre las organizaciones políticas para encontrar repuesta a esa desconfianza que amenaza la gobernabilidad del país y su futuro.

Corolario

El presidente Paniagua publicó en el *Anuario 2005 de Derecho Constitucional Latinoamericano* (11 año, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer) un largo artículo titulado «Estado de derecho, política y democracia en la sociedad globalizada» en el que decía que:

Las revoluciones del conocimiento, de las comunicaciones y de la información, así como las transformaciones producidas en todos los aspectos de la vida humana y social en la denominada posmodernidad han afectado la concepción y estructura de la política, del Estado y de la democracia. Esa crisis (provocada por la transnacionalización de la economía y de la ideología de la economía de mercado) ha erosionado las bases de sustento del Estado mismo y ha afectado, por cierto, las relaciones del Estado con la nación, la sociedad y los ciudadanos.

Fiel a su estilo, el doctor Paniagua nos invita en esa publicación a examinar los retos impuestos a la política para garantizar el Estado de derecho y el compromiso de la Democracia con la libertad y la igualdad, que a su entender son:

1. Asegurar la preeminencia del interés general, sin desmedro de los intereses y derechos legítimos de la persona humana; procesar las demandas de hombres y grupos; preservar el espacio público de la política y garantizar la convivencia pacífica de todos desde una visión de futuro, colectiva y consensualmente compartida frente al Estado-nación y a la sociedad transnacional.
2. Articular la acción de los órganos del Estado y de las instituciones de la sociedad civil sobre la base de consensos mínimos destinados a garantizar la gobernabilidad política, la inserción en el mundo globalizado, el desarrollo sustentable y la creación de ciudadanías integrales e inclusivas.
3. Promover una activa y dinámica participación ciudadana en el diseño, la ejecución, fiscalización y rendición de cuenta de las políticas por parte de los órganos y agentes del Estado y de los usuarios y consumidores de servicios públicos.

Las ideas transcritas de un texto poco difundido del doctor Paniagua están claramente ligadas a sus preocupaciones como intelectual y hombre de Estado. Quienes tuvimos el honor de compartir con él conferencias, viajes y tertulias sabíamos que estaba convencido de que una persona, por talentosa que fuera, no

podía desarrollar individualmente una respuesta a todas las materias que encierra la política como instrumento de convivencia humana y que era preciso que previamente se construyeran espacios para el diálogo y la discusión de las ideas.

Los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos y los miembros del Acuerdo Nacional consensuamos en crear ese nuevo espacio especializado de diálogo y concertación propuesto por el presidente Paniagua, convencidos —por experiencia propia— de que los peruanos de buena voluntad somos capaces de tener una visión compartida del futuro —ejemplo las 32 políticas de Estado— que beneficie a todos y no para enaltecer la figura de una persona en particular.

El presidente Paniagua era un hombre bueno y comprometido con el Perú y su futuro, lejano de la vanidad y la soberbia, jamás se le pudo cruzar por la cabeza que el Foro de Partidos Políticos fuera un lugar para recibir honores o ventajas.

Conclusión: El Foro de Partidos Político también deberá ser el centro de análisis y difusión de los nuevos fenómenos socio económicos y los retos que este mundo globalizado nos impone. Más temprano que tarde, la razón vencerá a la mezquindad y podremos darle al Perú un genuino sistema de partidos que haga que la democracia dé igualdad de oportunidades para todos.

2. Grupo de trabajo del foro de partidos políticos

2.1. *Propuesta de reglas de funcionamiento*

2.1.1. *Definición*

Espacio de coordinación multipartidaria de todos aquellos inscritos a la fecha en el Registro de Partidos Políticos Nacionales del Jurado Nacional de Elecciones de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.

2.1.2. *Finalidades*

1. Mejorar y elevar el nivel de la política.
2. Promover la participación ciudadana en los partidos políticos.
3. Contribuir a la gobernabilidad del país en el marco del sistema democrático.
4. Construir un genuino sistema de partidos.

2.1.3. Representatividad

a) Conformación del foro

Son miembros del Foro los partidos políticos inscritos en la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP) que así lo soliciten, previa suscripción de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

b) Pérdida del derecho de participación en el foro

El derecho a participar en el Foro de partidos se pierde con la cancelación de la inscripción en la OROP.

c) El sistema de decisión

1. Unanimidad

Es cuando hay acuerdo de todos los partidos políticos, sin ninguna objeción.

2. Consenso

Es cuando a pesar de las diferencias minoritarias, se consiente la posición de la mayoría para alcanzar una decisión satisfactoria para todos.

3. Las decisiones

Se adoptan por consenso en la Asamblea Magna o en la Asamblea de Representantes. Cuando se trate de temas sensibles cuya aprobación demande pleno conocimiento de las instancias directivas máximas de los partidos políticos, cada representante pondrá en conocimiento de la Secretaría Técnica la decisión que se ha tomado en su partido dentro del plazo establecido por la Asamblea para la convocatoria de una nueva reunión.

Cada partido político tiene una representación única, independientemente de la presencia de uno o más representantes.

Las decisiones no son vinculantes u obligatorias.

3. Órganos del foro

1. Asamblea Magna

Es el órgano superior del Foro y en tal virtud ejerce su representación. Es un espacio de diálogo y de búsqueda de consensos sobre temas propios de los partidos políticos, es de carácter representativo y no vinculante.

Conformación

Está constituida por los presidentes o secretarios generales de los partidos políticos. La representación se puede delegar excepcionalmente a quien designe cada partido político vía carta de su Presidente o Secretario General, según corresponda.

Funciones y responsabilidades

- a) Analizar informes, revisar, aprobar o modificar propuestas realizadas por la Asamblea de Representantes;
- b) Definir la línea política del Foro;
- c) Fortalecer la institucionalidad del Foro;
- d) Promover las relaciones con órganos de la sociedad civil o de instituciones internacionales a fin de intercambiar información sobre temas acordes a las finalidades del Foro;
- e) Delegar o instruir a la Asamblea de Representantes las tareas o actividades que tiendan a la ejecución de los acuerdos de la Asamblea Magna.

Periodicidad de las reuniones

Como mínimo dos veces al año o cuando se les convoque según lo estipulado en el siguiente acápite.

Convocatoria

La Asamblea Magna se convoca a solicitud de por lo menos un tercio de sus miembros o por acuerdo de la Asamblea de Representantes. La convocatoria la realiza la Secretaría Técnica.

Quórum, dirección de las sesiones y vocería del Foro

El quórum de la Asamblea Magna es del 50% más uno de sus miembros. La dirección de las sesiones la asume cada partido político en forma rotatoria, según orden alfabético y con una duración de tres meses.

El partido político a cargo de la dirección de las sesiones es el vocero del Foro.

2. Asamblea de Representantes

Es el órgano donde se plantean, desarrollan y proponen acuerdos, a partir de las iniciativas consensuadas por la representación multipartidaria que lo integra.

Conformación

Este órgano está integrado por dos representantes titulares de cada partido político, quienes deberán ser parte de sus respectivos Comités Ejecutivos Nacionales. Cada partido debe designar dos suplentes y excepcionalmente podrá delegar la representación de manera temporal en una tercera persona.

La representación oficial ante la Asamblea debe ratificarse por escrito a través de la Secretaría Técnica en el mes de enero de cada año, o en el momento en que el partido político designe a sus delegados.

Funciones y responsabilidades

- Implementar las medidas acordadas por la Asamblea Magna destinadas a fortalecer la institucionalidad del Foro;
- Elaborar y dar seguimiento al Plan de Trabajo Anual;
- Implementar las acciones necesarias para promover las relaciones con órganos de la sociedad civil o de instituciones internacionales a fin de intercambiar información sobre temas acordes a las finalidades del Foro;
- Crear comisiones permanentes o temporales para el cumplimiento de actividades específicas y definir sus funciones;
- Analizar informes, revisar, aprobar o modificar propuestas realizadas por las comisiones en cumplimiento de su mandato;
- Comunicar y verificar que cada representante informe a su Comité Ejecutivo Nacional o quien haga sus veces respecto de las acciones que lleve a cabo el Foro.

Periodicidad y agenda de las reuniones

La Asamblea de Representantes se reúne una vez al mes. La Secretaría Técnica informa del contenido de la agenda de la siguiente reunión, la cual debe ser aprobada por dicha Asamblea. La Asamblea tiene reuniones extraordinarias según lo estipulado en el siguiente acápite.

Convocatoria

La Asamblea de Representantes se convoca a solicitud de por lo menos un tercio de sus miembros. La convocatoria la realiza la Secretaría Técnica.

Quórum y dirección de las sesiones

El quórum de la Asamblea de Representantes es del 50% más uno de sus miembros. La dirección de las sesiones la asume cada partido político en forma

rotatoria, según orden alfabético y con una duración de tres meses, siendo el mismo partido que dirige la Asamblea Magna.

3. Comisiones

Las comisiones son equipos de trabajo especializados, constituidos y supeditados a la Asamblea de Representantes, con la finalidad de realizar propuestas, tareas y funciones sobre temas específicos.

Conformación

Están integradas de forma multipartidaria por uno o dos delegados de cada partido político, con competencia y experiencia en la materia y designados mediante nota oficial del Secretario General. Cada comisión debe estar conformada por al menos un 50% de los partidos que constituyen el Foro, en caso contrario la Asamblea deberá tomar una decisión sobre su existencia, previo planteamiento fundamentado por la Secretaría Técnica.

Funciones y responsabilidades

- Presentar un Plan de Trabajo Anual e informes por escrito trimestrales, los cuales deben ser aprobados por la Asamblea de Representantes, así como cualquier acción que se implemente y que se considere de alta relevancia.
- Designar a los miembros que hablarán a nombre de su respectiva comisión cuando se entrevisten con funcionarios, expertos o representantes de instituciones nacionales e internacionales en el tratamiento de sus temas, precisando que no pueden hablar a nombre del Foro.
- Llevar un historial de las actividades de cada una de las comisiones, tipo de actividad, logros alcanzados, ponencias, acuerdos de voluntades y otros.

Convocatoria

Las sesiones ordinarias de las comisiones serán convocadas por su presidente o por su vicepresidente. Las reuniones extraordinarias serán convocadas por la secretaría técnica a solicitud de uno o varios de los presidentes o secretarios generales, y/o de la Asamblea de Representantes.

Quórum y dirección de las sesiones

El quórum de las comisiones es del 50% de los delegados. Están dirigidas por un presidente y un vicepresidente miembros de la Asamblea de Representantes y un secretario elegido internamente en cada comisión por un período de dos años.

REPRESENTACIÓN DEL FORO

Ningún partido político, ni los integrantes de la Asamblea de Representantes a título personal, ni miembro alguno de la secretaría técnica podrán hablar oficialmente a nombre del Foro, ni asumirán su representación, salvo que la Asamblea Magna los autorice expresamente.

1. Representación del Foro ante interlocutores externos

Consideraciones para la representación ante interlocutores externos

- a) Cada comisión tratará temas de su propia competencia.
- b) Los delegados a diferentes actividades, serán designados por la propia Comisión, de acuerdo a las políticas de la misma.
- c) El resultado de las actividades se hará constar en el acta correspondiente que se adjuntará al informe para la Asamblea de Representantes.
- d) La Asamblea de Representantes, cada vez que nombre una delegación para tratar con interlocutores externos, precisará de manera clara e inequívoca los lineamientos básicos que el Foro tenga consensuados en el asunto que se tratará. Todos los delegados deberán ceñirse a dichos lineamientos, por cuanto la representación que ejercen no es de su partido político sino del conjunto de los partidos políticos integrantes del Foro. En caso contrario, la Asamblea de Representantes podrá determinar una sanción (amonestación, suspensión o expulsión) según la gravedad del caso.
- e) Las invitaciones al Foro para participar en eventos internacionales, se darán a conocer en la Asamblea de Representantes con la debida antelación. Entre los asistentes a dicha Asamblea se elegirá al representante o a la delegación.
- f) Todas las disposiciones de este reglamento deberán ser respetadas y acatadas por la totalidad de los miembros de la Asamblea de Representantes y los integrantes de las comisiones.

2. Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano de apoyo para realizar tareas de coordinación y facilitación de las reuniones del Foro, en todas sus instancias. Su papel es proactivo y contribuye a la construcción e institucionalización del Foro. Es designada por la Asamblea Magna.

Funciones y responsabilidades

- a) Convocar y facilitar las reuniones de las diferentes instancias del Foro así como los actos públicos que se determinen.
- b) Actuar como secretario en las reuniones de la Asamblea Magna y de la Asamblea de Representantes.
- c) Acompañar y apoyar el trabajo de las comisiones facilitando el proceso de seguimiento y monitoreo de las acciones y resultados.
- d) Crear y mantener un portal de internet para informar a la opinión pública sobre los acuerdos y asuntos que indiquen las asambleas.
- e) Brindar apoyo logístico-secretarial y técnico para la consolidación, institucionalización y seguimiento del Foro.
- f) Apoyar a la asamblea del Foro en la búsqueda de donaciones y soportes que el Foro requiera para el logro de sus fines y objetivos.

VIGENCIA

El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por la Asamblea Magna.

UNA SEMBLANZA DE VALENTÍN PANIAGUA

Fernando Vidal Ramírez

Conocí a Valentín Paniagua en febrero de 1961 cuando él, estudiante de Derecho de la Universidad de San Antonio Abad, de su Cusco natal, y yo, de la de San Marcos, junto con otros estudiantes de las entonces existentes facultades de Derecho del país, fuimos becados por el gobierno de los Estados Unidos para asistir a un seminario de Derecho en la Universidad de Indiana, en Bloomington, Indiana, y para visitar varias otras universidades y ciudades del gran país del Norte, entonces presidido por John F. Kennedy. En ese momento las relaciones de EE.UU. con la Cuba de Fidel Castro eran sumamente tensas y la infiltración castrista se hacía sentir en varios países de América Latina.

En 1958, Richard Nixon, como acompañaba a Eisenhower en el gobierno de los Estados Unidos como vicepresidente, inició una gira por varios países de América Latina, llegando a Lima en el mes de mayo de ese año. Además de sus entrevistas protocolares con las autoridades del gobierno del presidente Prado, Nixon se aprestó a visitar la Universidad de San Marcos, que por esos años funcionaba en los viejos claustros del Parque Universitario. Las autoridades de la universidad, presidida por el rector José León Barandiarán, se disponían a recibirlo, pero el estudiantado estaba dividido entre los que querían dialogar con el vicepresidente de los Estados Unidos y los que se oponían a su ingreso a los claustros sanmarquinos. Entre estos se contaban estudiantes procastristas y de la extrema izquierda. Llegado Nixon al Parque Universitario pretendió ingresar por la puerta principal de la Universidad, la que daba acceso al Patio de Derecho, a su histórica Pila y al Rectorado, generándose una gran bronca entre los estudiantes de ambos bandos y en la cual se le llegó a vejar, por lo que Nixon optó por retirarse. Este episodio motivaría que el gobierno de los Estados Unidos considerara la revisión de su política exterior con los países de América Latina y que buscara una aproximación con sus estudiantes. Fue así que el Departamento de Estado y la Universidad de Indiana organizaron seminarios de Derecho

con la participación de estudiantes peruanos seleccionados de sus facultades de Derecho, llegándose a realizar hasta tres seminarios, en los años 1959, 1960 y 1961, respectivamente. En ese entonces, en el Perú no existían más facultades de Derecho que las de San Marcos y la Católica en Lima, la de San Antonio Abad en Cusco, la de San Agustín en Arequipa y la de Trujillo.

Para el tercer seminario, realizado durante los meses de febrero y marzo de 1961, vinieron a Lima enviados por la Universidad de Indiana Peter Fraenkel —en representación del presidente de la universidad— y el decano para asuntos estudiantiles Leo R. Dowling. Ambos participaron en la selección que calificó a los postulantes no solo por su rendimiento académico sino, especialmente, por sus condiciones y capacidad de liderazgo. Fue así que Valentín fue seleccionado y distinguido con la beca¹.

Valentín Paniagua, egresado del colegio de los Salesianos, había ingresado en 1955 a la Universidad San Antonio Abad para cursar los dos años en la Facultad de Letras, que entonces eran requisito para iniciar los estudios de Derecho. En 1957, cursando ya sus estudios en la facultad, además de ser un destacado estudiante tenía ya una reconocida trayectoria como dirigente estudiantil que lo llevaría a la presidencia de la Federación Universitaria del Cusco. En esos años la vida universitaria estaba signada por las lides de las facciones estudiantiles que se disputaban la hegemonía para la conducción del movimiento estudiantil, en las que pugnaban las facciones castristas, comunistas, apristas e independientes, a los que se aglutinaban los estudiantes con formación social cristiana y los adherentes al naciente partido fundado por Fernando Belaunde Terry.

Conformado el grupo de becados, el periplo de Valentín y de los demás estudiantes peruanos comenzó a inicios de febrero de 1961 con una breve estadía en la ciudad de Miami, para luego visitar Puerto Rico, donde nos esperó un programa que incluía una visita a una Colonia Penal Agrícola, en la que se ensayaban modernos métodos de rehabilitación social en los que los reclusos estaban sometidos a un régimen de trabajo dentro de la colonia penal.

A la Universidad de Indiana llegamos una fría mañana en la que había nevado. Habíamos volado de Puerto Rico a Miami y transbordado el avión para el vuelo a Indianápolis y luego ser trasladados a Bloomington, una pequeña ciudad

¹ Los demás seleccionados fueron Juan José Lazo y Eloísa Rivas, por la Universidad de San Agustín de Arequipa; José Tamayo Herrera, por la Universidad de San Antonio Abad del Cusco; José Cacho Pajares, Alberto Quispe y Jaime Velásquez, por la Universidad de Trujillo; César Debarbieri y Carlos Garatea, por la Universidad Católica; y, Jorge Castillo Montero, Ramón Espinosa Garreta, Rafael Huamán Centeno, Mery Torres D'Allorto y el autor de esta semblanza, por la Universidad de San Marcos. Fue invitado, además, el profesor Toribio Amayo de la Universidad de Trujillo.

en cuyos alrededores estaba el campus indianensis. Fundada en 1820 por el Estado de Indiana, su facultad de Derecho había comenzado a funcionar en 1842.

Entre los profesores que conducirían el seminario se encontraba Jerome Hall, afamado filósofo del Derecho, quien unos meses antes había dictado unas conferencias en la facultad de Derecho de San Marcos y en 1959 editado, en Buenos Aires, su libro *Razón y realidad en el Derecho*, que puso en nuestras manos en gesto sumamente amistoso. El profesor Hall transitaba además por el campo del derecho penal y de él recibimos algunas clases de las materias de su especialidad.

Las otras materias a desarrollarse en el seminario fueron la práctica del inglés, diversos aspectos del Derecho anglo americano y charlas sobre aspectos de la vida americana, intercalándose las sesiones con eventos académicos, culturales y deportivos que se desarrollaban en el campus. Las sesiones del seminario fueron programadas a lo largo del mes de febrero, para luego, en marzo, intercalarlas con visitas a otras universidades y ciudades, incluidas Indianápolis, Chicago, Nueva York y Washington.

Valentín por su temperamento guardaba un perfil bajo, que no era indicativo de su potencial personalidad política, la que pondría de manifiesto al destacarse prontamente como líder del grupo. Asistía a las clases, como todos nosotros, con la puntualidad muy propia del estudiante latino, especialmente a las clases con el profesor Hall, quien era ya un hombre cargado de años y que con la comprensión del filósofo llegó a aceptar con gran sentido de humor las reiteradas tardanzas en que incurriamos los estudiantes peruanos.

Indudablemente lo más atractivo e interesante del seminario fueron las clases dictadas por el profesor Hall. Presentó su posición jusfilosófica como una filosofía integrativa del Derecho, con aproximaciones a la Teoría Tridimensional del Derecho concebida por Miguel Reale en Brasil (el Derecho como conjunción de conducta, norma y valor) y la Escuela Ecológica del Derecho inspirada por Carlos Cossio en Argentina (el Derecho como conducta humana intersubjetiva). En la vinculación de su posición jusfilosófica con el derecho penal, el profesor Hall desarrolló en sus clases los conceptos fundamentales para la determinación de la responsabilidad penal, de la que excluyó el de la negligencia para hacer énfasis en el dolo y en lo que calificó de temeridad, que no era propiamente negligencia pero tampoco llegaba a ser dolo. Explicó que la temeridad se configuraba por la realización de actos riesgosos, aproximándose, de este modo, a una integración de conceptos que además de ser determinantes de la responsabilidad penal lo eran también para determinación de la responsabilidad civil, dentro de la filosofía integrativa del Derecho que preconizaba. En una de sus últimas clases dio un sabio consejo en cuanto al modo como el abogado

debía asumir la defensa, sentenciando que debía tener la cabeza siempre fresca pero el corazón caliente.

A las clases de Derecho se sumaron charlas sobre aspectos de la historia del Estado de Indiana y de la de los Estados Unidos, así como sobre su geografía y el modo de vida de la familia americana. Las charlas abarcaron, además, temas diversos, pues se tocó el problema racial, el sistema educativo, la organización del gobierno federal y de los gobiernos estatales y hasta sobre la situación política y social de América Latina y del Perú.

En el campus se desarrollaba una actividad intensa, ya que a los espectáculos artísticos de diversa índole se sumaban los deportivos, pues asistíamos a las competiciones de básquetbol, fútbol americano y natación, en las que se enfrentaban los equipos de la Universidad de Indiana con los de otras universidades, como la de Purdue, Michigan y Ohio, con el espectáculo colorido y festivo que daban las guaripoleras.

Éramos invitados también a mantener conversaciones con los estudiantes y en una oportunidad visitamos una *sorority*, como se denominaban a las residencias femeninas. En una de esas visitas y en una conversación muy amigable, las estudiantes mostraron curiosidad por conocer la comida típica peruana. Valentín las dejó asombradas al recordar la de su Cusco natal y que las familias peruanas en general hacían cuatro comidas al día, pues además del desayuno se almorzaba, se tomaba lonche y se cenaba. Su explicación sobre el contenido del shairo, plato típico de su terruño, causó estupefacción, motivando que una estudiante ingenuamente le preguntara que, entonces, como es que era tan flaco?

A mediados del mes de febrero hizo una visita al campus el Embajador del Perú don Fernando Berckemeyer y sostuvo con nosotros una reunión sumamente cordial. Conociendo que teníamos programada una visita a Washington en el mes de marzo, nos invitó desde ya a una cena en la residencia de la Embajada.

A fines del mes de febrero, acompañados de Carlos D'Acunha, un profesor argentino que hacía una estadía en la Universidad de Indiana, iniciamos nuestra primera gira a bordo de un bus Greyhound que tendría como destino la ciudad de Chicago, capital del Estado de Illinois, recorriendo una carretera con varios tramos paralela al río Wabash y deteniéndonos en Crawfordsville, Lafayette y South Bend.

En Crawfordsville fuimos recibidos y alojados en Wabash Collage, cenando y compartiendo los dormitorios con sus estudiantes. En Lafayette visitamos la Universidad de Purdue, afamada por sus programas de desarrollo agrícola y su Facultad de Ingeniería Agraria. En South Bend visitamos la Universidad de Notre Dame, una importante universidad católica muy conocida además por

contar, tradicionalmente, con un excelente equipo de fútbol americano y cuyos estudiantes nos recibieron con suma cordialidad. A cenar fuimos invitados a un colegio femenino que funcionaba en el campus de Notre Dame, celebrando una velada sumamente agradable. En South Bend nos llevaron también a visitar la fábrica de automóviles Studebaker.

A bordo del mismo bus Greyhound salimos de South Bend para dirigirnos a la ciudad de Chicago, a la que arribamos por la moderna autopista de Indiana que era parte del sistema de carreteras que conectaban a Indianápolis con Chicago y Nueva York. En la ciudad de los vientos fuimos huéspedes del Instituto de Educación Internacional y dentro de la programación que se nos había preparado visitamos la Corte de Justicia y fuimos recibidos por representantes de la Barra de Abogados.

En Chicago pudimos admirar la modernidad de su urbe, la inmensidad del lago Michigan, y visitamos museos como el de Ciencias e Industrias. Como no podía ser de otro modo, fue tema de nuestras conversaciones la historia de los gánsters y el crimen múltiple del Día de San Valentín, lo que ocasionó que le gastáramos bromas a nuestro compañero de viaje. En una de nuestras noches libres formamos un grupo en el que se incluyó Valentín y fuimos a un cabaret en que había un espectáculo de *strip tease*.

En los primeros días de marzo retornamos a Bloomington y a la rutina de las clases magistrales con Jerome Hall y los demás profesores que tenían a su cargo el desarrollo del seminario. La rutina fue interrumpida con una visita a la prisión federal de Terre Haute, en la que pudimos apreciar el rigor del sistema penitenciario y en la que luego de una entrevista con el alcaide se nos autorizó a conversar con un recluso de nacionalidad ecuatoriana que cumplía condena por asalto y robo, quien nos relató cómo era la vida dentro de la prisión.

Días después iniciamos nuestra visita a Nueva York y Washington D.C., que sería el punto culminante de nuestro periplo. El día de la partida, salimos nuevamente en un autobús de Greyhound hacia el aeropuerto de Indianápolis para tomar el vuelo en TWA hasta el aeropuerto de La Guardia, para dar inicio a nuestra visita a Nueva York, ciudad que nos recibió con una fuerte nevada que puso en aprietos a varios de nosotros pues no estábamos preparados con la ropa adecuada para una temperatura de varios grados bajo cero. Ello nos llevó a una visita obligada a Macy's, el gran almacén neoyorkino. Pero nos esperaba un interesante programa que incluía visitas a museos, a la Catedral de San Patricio y por supuesto al Empire State, de cuya azotea contemplamos, entre brumas, a la gran ciudad. Paseamos por Central Park e hicimos un gran recorrido en el subterráneo, caminamos por Wall Street y apreciamos la Estatua de la Libertad. Una noche paseamos por Broadway, donde pudimos asistir y ver una de sus famosas

revistas, que suelen estar montadas incluso durante varios años, y también a Radio City Music Hall, donde asistimos a un espectáculo sobre hielo.

La programación incluía una visita a las Naciones Unidas, en cuya sede nos ofrecieron una visita guiada y almorzamos con algunos miembros de la delegación peruana. Pero lo más interesante fue la invitación que se nos hizo para asistir a un proceso penal en la Corte de Manhattan, en el que se juzgaba a dos personas de origen hispano acusadas de haber violado y asesinado a una menor, lo que nos permitió ver la intervención del representante de la fiscalía y del defensor ante el jurado, así como el rol moderador del Juez.

La visita a Nueva York nos ofreció una interesante experiencia, a la que se sumaría la de nuestra visita a Washington D.C., especialmente por la reunión que sostuvimos con funcionarios del Departamento de Estado especializados en asuntos latinoamericanos.

Arribamos a Washington en un día sábado y tomamos conocimiento de la programación que nos esperaba, pues se había previsto un *city tour*, una recepción en la residencia del Embajador Berckemeyer y la visita a la Organización de Estados Americanos, a la Corte Suprema de Justicia, al Capitolio y al Departamento de Estado, así como a algunos museos.

El Embajador Berckemeyer nos abrió la residencia y nos recibió con su señora esposa. Fue una reunión muy cordial, entre peruanos, pues además asistieron algunos miembros de la Legación. Los periódicos del día comentaban una entrevista al Embajador Berckemeyer y la televisión había hecho una reseña de un encuentro con el Presidente Kennedy, que algunos días atrás había anunciado el programa denominado Alianza para el Progreso.

En nuestra visita a la OEA, después de la visita guiada, fuimos recibidos por Juan Bautista de Lavalle, quien entonces tenía la representación del Perú. Antiguo catedrático de San Marcos, la conversación con el Embajador de Lavalle fue sumamente cordial. Ilustrativas fueron también las visitas a la Corte Suprema y al Capitolio y el Departamento de Estado.

Para nuestra visita al Departamento de Estado fuimos advertidos de que íbamos a ser recibidos por expertos en asuntos latinoamericanos para conversar sobre la actualidad política, Cuba y el Perú, y sobre la formación de un Cuerpo de Paz que debía estar integrado por estudiantes latinoamericanos dentro del Programa Alianza para el Progreso anunciado por el Presidente Kennedy. Por ese entonces Fidel Castro se había manifestado miembro del Partido Comunista Cubano, se hacían las primeras incursiones fidelistas en algunos países latinoamericanos y las relaciones de Cuba con el Gobierno de los Estados Unidos habían iniciado la etapa crítica que se iría acentuando. En el Perú la cuestión

de la Brea y Pariñas se había tornado una causa nacional y las relaciones con la International Petroleum Company habían hecho crisis.

Al tomar conocimiento de los temas que iban a ser abordados en la reunión del Departamento de Estado, para el grupo de estudiantes peruanos no fue nada difícil designar a Valentín como el interlocutor que fuera portavoz de nuestra visión de la política exterior norteamericana respecto del Perú y de Latinoamérica. Habían transcurrido apenas dos años desde que Fidel Castro tomara el poder y aún conservaba el hálito romántico de su gesta armada para producir la caída de Batista. El estudiantado de entonces alimentaba una gran simpatía por Cuba y veía a Fidel como líder de las luchas contra las tiranías y en la Revolución Cubana el modelo para el cambio social y político, pues los procesos sumarios y el paredón no impactaban todavía y Cuba pretendía exportar su modelo de guerra de guerrillas. En San Marcos, muchos estudiantes marcharon a Cuba para adiestrarse como milicianos y para, de regreso, emprender la aventura de Mesa Pelada y de otros frentes de guerrilla. La nulidad del laudo de la Brea y Pariñas y la expropiación y nacionalización de los yacimientos petrolíferos y de los establecimientos de la International Petroleum Company eran una cruzada ya iniciada por el diario *El Comercio*, por las voces que se habían ya alzado en el Congreso de la República, como la del entonces diputado Alfonso Benavides Correa, y se venían gestando, políticamente, como una cuestión de Estado.

La reunión con los expertos en asuntos latinoamericanos fue cordial pero tensa por momentos. Valentín estuvo a la altura de las circunstancias y llevó el sentir del estudiantado peruano explicando la realidad socio económica del país y las circunstancias en las que el estudiante peruano atendía a su formación profesional pero sin sustraerse de los avatares políticos que vivía el país. Fue enfático al juzgar la conducta del Gobierno de los Estados Unidos respecto de Cuba y se pronunció a favor de la unidad latinoamericana y en contra de una política de promoción de la suspensión de las relaciones diplomáticas y de bloqueo económico mientras Fidel Castro estuviera en el poder. Manifestó el reconocimiento de los estudiantes que habíamos sido invitados a participar en el seminario de la Universidad de Indiana y por habérsenos mostrado el estilo de vida norteamericana, pero expuso las diferencias idiosincrásicas. Finalmente expresó el sentir del grupo y explicó las razones por las que se declinaba la participación en el Programa de la Alianza para el Progreso mediante la conformación al Cuerpo de Paz, que fueron, en síntesis, que los estudiantes peruanos no se sentían comprometidos por una invitación que les había dado la posibilidad de adquirir nuevas experiencias y que la aceptación solo podría tener lugar sobre la base de convicciones personales.

La posición asumida por Valentín fue, obviamente, la del grupo y todos sentimos como propia su exposición. He apreciado, desde entonces, la capacidad de Valentín para interpretar ideas y sentimientos y su preparación para responder al diálogo y a la confrontación, expresándose con la mesura y la claridad que lo han caracterizado.

Valentín tuvo siempre una gran vocación por la política y esa misma vocación lo llevaría a su encuentro con la Historia. Esa misma vocación llevó a Valentín a acceder a una curul en el Congreso de la República al ser elegido diputado por el Cusco en 1963 y a ser llamado por el presidente Belaunde para integrar su gabinete como ministro de Justicia en 1965. Esa misma vocación, interrumpido el proceso democrático por el golpe militar de octubre de 1968, lo llevó a afiliarse a Acción Popular y a trabajar por el restablecimiento de la democracia y el retorno de Fernando Belaunde a la presidencia de la República y lo condujo, nuevamente al Congreso de la República como diputado en 1980, a ser presidente de su Cámara en 1982 y a recibir nuevamente la confianza del presidente Belaunde y a ser llamado a integrar su gabinete, esta vez como ministro de Educación. Esa misma vocación, entre 1985 y 2000, lo llevó a formar parte de la oposición al gobierno aprista y luego al gobierno de Fujimori y a participar en el proceso electoral del año 2000, el más turbio que registra nuestra historia republicana, pero que, gracias al reconocimiento ciudadano le permitió ocupar nuevamente una curul en el Congreso. Es entonces que esa misma vocación, conjugada con el reconocimiento ciudadano ya recibido y con la limpieza de su trayectoria cívica y política, hizo que Valentín encarnara las reservas morales y democráticas que lo llevaron a reordenar al país y librarlo de la corrupción y podredumbre que habían determinado la caída del régimen que pretendía perpetuarse. Fue su encuentro con la Historia.

SEGUNDA PARTE
LA INFLUENCIA DE VALENTÍN PANIAGUA
EN LA CIENCIA JURÍDICA
ESTUDIOS Y ENSAYOS

EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Jorge Avendaño V.¹

Creo que Valentín Paniagua fue primero un político ejemplar y después un jurista destacado. Alguna vez le pregunté por su trayectoria política y me respondió que la había tenido siempre, desde muy joven, pero que ello no afectaba su vocación jurídica. En realidad, ¿qué mejor que un político honesto y genuino que está al mismo tiempo protegido en todos sus actos por principios jurídicos? Así fue su trayectoria en el Ministerio, en el Parlamento y en la Presidencia de la República.

Me sumo muy honrado a este justo homenaje que se tributa a un peruano valioso, que paradójicamente llegó a la presidencia sin el voto popular y sin embargo el voto mayoritario le fue negado injustamente pocos años después.

1. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO

Conforme puede apreciarse en la doctrina constitucional y administrativa, actualmente se acepta pacíficamente que el Estado es una unidad orgánica que cuenta con personalidad jurídica propia. De acuerdo con esta tendencia, el artículo 43 de la Constitución Política señala que «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. *El Estado es uno e indivisible*. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes» (las cursivas son agregadas).

Esta norma constitucional consagra el principio de la unidad estatal, según el cual el Estado y por tanto el poder que ostenta, es uno solo. Así, entre sus distintas expresiones, este principio se manifiesta en que pese a las diferentes

¹ Colaboró en la redacción de este trabajo el señor Luis Felipe del Risco Sotil, egresado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

reparticiones administrativas y niveles de gobierno que existen, la personalidad jurídica del Estado es una.

Al respecto, Marcial Rubio dice que

El fundamento del Estado peruano es la unidad estatal, no la descentralización. Esta relación debe ser entendida: la descentralización es indispensable y debe formar parte del Estado contemporáneo peruano, pero la regla es que el Perú es uno y no varios. En otras palabras, la razón definitoria del Perú es su unidad (Rubio, 2006, p. 56).

Porque el Estado es unitario, la doctrina constitucional contemporánea entiende que la clásica división de poderes propuesta por Montesquieu no supone en estricto una segmentación del Estado ni de su poder. No obstante, continúa vigente la idea del referido pensador consistente en que debe impedirse una concentración del poder que genere su abuso o su ejercicio indebido, como sucede generalmente en el caso de los Estados centralizados.

Ahora bien, como advierte acertadamente Sarmiento García,

[...] la unidad del poder político denuncia el error que supone hablar de “poderes públicos”, cuando lo que corresponde es aludir a “órganos” de que se sirve el Estado para realizar sus “funciones” en el cumplimiento de sus cometidos. La indivisibilidad del poder estatal se refleja en su ejercicio a través de una pluralidad de órganos que beben en la misma fuente de autoridad, circulando aquél por la inmensa red del aparato gubernamental pero permaneciendo único (Sarmiento, 1998, pp. 102-103).

Lo que sucede es que el poder político se manifiesta a través de distintas actividades o funciones que son cumplidas por órganos diferentes. Esta división de competencias responde a la necesidad de asignar a distintos órganos las diferentes funciones del Estado, de tal manera que se asegure cierto nivel de eficiencia y desconcentración en el ejercicio del poder.

En consecuencia, el Estado cuenta con una personalidad jurídica única que abarca la totalidad de su organización y de sus funciones, pero que se traduce en una pluralidad de capacidades jurídicas. En efecto, García de Enterría y Tomás Fernández señalan que «La diversificación de entidades administrativas no supone una fragmentación del Estado, obvio es decirlo; este, como unidad estructural política, engloba a todas ellas [...]» (García de Enterría, 2006, p. 405).

Por su parte, Dromi precisa que

[...] La pluralidad de funciones no afecta la unidad de poder del Estado [...] La fórmula del Estado actual, diversa de aquella clásica, se resume en un poder político unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por

diversos órganos. El poder es uno, garantiza la organización unitaria y jerárquica del Estado, fundiendo en una inmensa síntesis total todas sus parcialidades. La diversidad de órganos y funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder. Es uno solo, pero diferenciadas son sus funciones, no es susceptible de adjetivarse en esa forma en poder legislativo, ejecutivo y judicial; pues el hecho de la participación en diversas fracciones, secciones o porciones no produce en él ninguna variación sustancial o de naturaleza» (Dromi, 1978, p. 76).

En esta línea, el Tribunal Constitucional ha manifestado que

[...] la unidad estatal constituye el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano. Respetando su contenido, existe una redistribución funcional y territorial. Es así como se subordina el principio de jerarquía normativa al de competencia: la unidad prima sobre la diversidad².

Como puede apreciarse, el Estado constituye una unidad que no se enerva por el hecho de que sus funciones estén repartidas en órganos diversos, tales como el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que conforman el Gobierno Central. Pero también forman parte de este gobierno unitario otros órganos especializados, como el Jurado Nacional de Elecciones —JNE—, el Consejo Nacional de la Magistratura —CNM—, entre otros. Estos últimos son ejemplos de los organismos constitucionales autónomos, de los cuales me ocuparé en el siguiente acápite.

Cabe señalar que siendo una unidad orgánica, el Estado es jurídicamente responsable por los actos de los órganos que lo componen, pues estos son solo vehículos que le sirven para expresar su voluntad y cumplir sus funciones. En otras palabras, los actos de sus órganos son actos del Estado porque aquéllos actúan por cuenta y en nombre de este.

La actuación de los órganos del Estado está limitada por las competencias que la Constitución y la ley les atribuyen. De este modo,

[...] el concepto de ‘competencia’ da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano (Gordillo, 2003, pp. XII-5).

La actuación de los órganos del Estado es legítima si responde a sus competencias. En caso no responda, estaremos frente los llamados actos *ultra vires*

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0002-2005-PI-TC.

del Estado. El concepto de *ultra vires* implica un exceso en las competencias que legítimamente le corresponden a un órgano del Estado. Como es obvio, los actos *ultra vires* son ilegítimos.

Sin embargo, los actos *ultra vires* comprometen jurídicamente al Estado. Su ilegitimidad no afecta su origen estatal porque el Estado es uno y comprende a todos sus órganos. El hecho de que uno de sus órganos haya obrado excediendo sus competencias, no es motivo suficiente para quebrar la unidad del Estado. Además, resulta relevante destacar que

[...] el Estado tiene un deber de garantía cada vez que personas a las que ha encargado que realicen alguna actividad en su nombre en un determinado sector parecen conducirse efectivamente en su nombre, y cuando esas personas al hacerlo, se exceden en los límites formales de su competencia (Novak, 2001, p. 412).

2. LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

2.1 Naturaleza de los organismos constitucionales autónomos

Los organismos constitucionales autónomos son entidades del Estado, creadas por la Constitución, que gozan de autonomía e independencia y que por tal razón no están adscritas a ninguno de los tres poderes clásicos del Estado.

La existencia de estos organismos responde a la necesidad de garantizar la especialización en el manejo de ciertas materias (como en el caso de la Defensoría del Pueblo), de aislar la toma de ciertas decisiones de los vaivenes políticos (como sucede con el caso del Banco Central de Reserva del Perú-BCRP respecto del manejo de la política monetaria) o de asegurar la imparcialidad en los procesos democráticos (por ejemplo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE).

Sobre estos organismos, Hernández sostiene que

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente (Hernández, 2007, p. 81).

Los organismos constitucionales autónomos actúan en servicio de la comunidad, garantizando no solo una mayor eficiencia en las actuaciones estatales

sino también la desconcentración del poder político. Ambas son condiciones necesarias para la existencia de una sociedad democrática.

Para Manuel García Pelayo (citado por Hernández, 2003, p. 82), las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Inmediatez: deben estar consagrados directamente en la Constitución.
- b) Esencialidad: son necesarios para el Estado constitucional.
- c) Dirección política: participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar el proceso de toma de decisiones.
- d) Paridad de rango: mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación.
- e) Autonomía: gozan de autonomía orgánica y funcional y a veces presupuestaria.

Sin duda, la autonomía e independencia que les reconoce la Constitución es uno de los rasgos esenciales de los organismos constitucionales autónomos. Atendiendo a sus particulares características y funciones, dicha autonomía se manifiesta con distintos matices dependiendo del caso concreto. Por esto, no es posible proponer una definición del concepto de autonomía que pueda aplicarse por igual a todos los organismos constitucionales.

Sin embargo, lo importante es que, sin perjuicio de la autonomía y las varias expresiones que de esta puedan desprenderse, los organismos constitucionales autónomos forman parte del Estado unitario e indivisible al que me he referido.

2.2 Los organismos constitucionales autónomos y el «Bloque Constitucional»

La existencia y autonomía de los organismos constitucionales autónomos se encuentran consagradas en la Constitución, pero sus funciones, competencias, régimen administrativo y económico están desarrollados en sus respectivas leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas son aquellas destinadas a regular la estructura y el funcionamiento de las entidades estatales. Estas son peculiares por su contenido y por la mayoría calificada que requieren para su aprobación. En efecto, el artículo 106 de la Constitución establece que «Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica

está establecida en la Constitución». Así mismo, dicha norma dispone que el proyecto de una ley orgánica se tramite como el de cualquier otra ley y que para su aprobación o modificación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Desde un punto de vista formal y de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución, las leyes orgánicas únicamente pueden ser modificadas por leyes que hayan sido aprobadas con las mayorías establecidas en dicha norma. Sin embargo, no basta una mayoría calificada para que una ley orgánica pueda ser modificada por una ley posterior. Y es que las leyes orgánicas forman parte de un «Bloque Constitucional» junto con los artículos de la Constitución que desarrollan. Es decir, se interpretan en forma conjunta con estos adquiriendo el conjunto de normas de rango constitucional. Me explico.

El concepto de «Bloque Constitucional» ha sido desarrollado por la doctrina de derecho constitucional contemporáneo aludiendo a un conjunto normativo conformado tanto por los preceptos constitucionales como por los contenidos de las normas de inferior jerarquía que desarrollan el marco constitucional. «En tal sentido, el bloque de constitucionalidad es una unidad, que comprende la sumatoria de ambas normativas (la constitucional y la infraconstitucional de primer rango), la cual será comparada con la norma cuestionada para determinar su constitucionalidad o su inconstitucionalidad» (Blume Fortini, 1997, p. 33).

Así, el «Bloque Constitucional» consagra una garantía institucional que pretende resguardar a las entidades del Estado, evitando que mediante legislación de inferior jerarquía se desnaturalice o se desconozca el alcance de las atribuciones y potestades asignadas constitucionalmente.

Como puede apreciarse, nos encontramos en presencia de unas instituciones básicas, indispensables en el ordenamiento constitucional, que, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las instituciones supremas del Estado, no han sido reguladas orgánicamente por el constituyente. Tal regulación corresponde al legislador ordinario, que tiene como límite de su normación la indisponibilidad del núcleo esencial de la institución, garantizado por la Constitución. Tal indisponibilidad se justifica lógicamente por ese carácter de componentes esenciales del orden jurídico-político constitucional que presentan estas instituciones (Fernández Segado, 1992, pp. 1021-1022).

En el Perú, el «Bloque Constitucional» ha sido expresamente reconocido en los artículos 75 y 79 del Código Procesal Constitucional:

Artículo 75.- Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa [...] *Por contravenir el artículo 106 de la Constitución, se puede*

demandar la inconstitucionalidad, total o parcial, de un decreto legislativo, decreto de urgencia o ley que no haya sido aprobada como orgánica, si dichas disposiciones hubieren regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada como tal (las cursivas son agregadas).

Artículo 79.- Para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, *las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona*» (las cursivas son agregadas).

Por lo tanto, las leyes orgánicas que desarrollan las funciones y atribuciones de los organismos constitucionales autónomos no pueden ser modificadas o dejadas sin efecto por una ley ordinaria, porque existe una garantía constitucionalmente establecida para proteger y preservar su existencia y autonomía.

2.3 La autonomía de los organismos constitucionales autónomos

Conforme a la Constitución, son diez los organismos constitucionales autónomos existentes en el Perú: el JNE, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC (artículo 177), el CNM (artículo 150), el Tribunal Constitucional (artículo 201), el Ministerio Público (artículo 158), la Defensoría del Pueblo (artículo 161), la Contraloría General de la República (artículo 82), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (artículo 87) y el BCRP (artículo 84).

Estos organismos gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones en los términos y condiciones que señalan sus leyes orgánicas. Estas leyes desarrollan la autonomía en los ámbitos funcional, orgánico y presupuestario. Así, los organismos constitucionales autónomos cumplen las funciones que la Constitución les encomienda sin interferencias de ningún tipo y sin estar sometidos al control de los otros poderes u órganos del Estado. Además, estos organismos son independientes para decidir sobre la administración de sus recursos y sobre su organización y estructura interna.

Ahora bien, la autonomía de estos organismos tiene los límites que el principio de unidad del Estado les impone. Me explico.

La autonomía de los organismos constitucionales autónomos significa que los demás poderes públicos no pueden inmiscuirse en sus funciones y competencias. Pero esta autonomía no es absoluta porque si lo fuera, los convertiría en entidades autárquicas. Como es obvio, entidades autárquicas no serían compatibles con el principio de unidad del Estado. La autonomía

absoluta para autogobernarse solo se puede predicar respecto del mismo Estado.

Ciertamente, desde el punto de vista constitucional no es posible concebir órganos o entidades del Estado totalmente autónomas. En palabras del Tribunal Constitucional,

La autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este³.

Al analizar la autonomía de los gobiernos locales, el Tribunal Constitucional ha señalado que

[...] debe tenerse en cuenta que, aunque la autonomía concedida a los gobiernos municipales les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos), la misma no supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este y, por supuesto, a aquel⁴.

La autonomía de los gobiernos regionales y locales tiene características distintas a las de los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, de la sentencia precedente se desprende un principio general que es el sometimiento de todos los órganos y organismos a las políticas de Estado. En este sentido, la autonomía de los organismos constitucionales autónomos exige en todo caso la imposición de cierto nivel de subordinación a las políticas públicas que fije el Gobierno Central. Esto es así porque en un Estado unitario, los poderes, organismos y entidades que lo conforman tienen todos que atender a objetivos y prioridades comunes.

Por lo tanto, los organismos constitucionales autónomos,

[...] por el hecho de gozar de autonomía e independencia y por tener funciones separadas, no por ello deben desatender el principio de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos así como de los que integran las Ramas y Organizaciones del Poder Público, para el cumplimiento de los fines que rigen

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 012-96-AI/TC.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00007-2001-AI/TC.

para la función administrativa y dentro de los principios que la orientan, en orden al cumplimiento de los cometidos estatales (Melo, 2003, p. 5).

Esto no quiere decir que los poderes del Estado pueden irrumpir en el ámbito de los organismos constitucionales autónomos, imponiéndoles directivas sobre el manejo de sus recursos o sobre el ejercicio de sus funciones. Repito, la autonomía que les reconoce la Constitución impide este tipo de intromisiones. La subordinación a la que me refiero solo impide que estos organismos funcionen al margen de las políticas generales que define el Gobierno elegido democráticamente.

Por esta razón, no todas las normas que abordan materias que han sido reservadas a los organismos constitucionales autónomos son inconstitucionales. Obviamente, sí será inconstitucional la ley ordinaria que pretenda desconocer la autonomía de los organismos constitucionales autónomos, sin importar la legitimidad de las razones que explican su aplicación a dichos organismos. Recordemos que las leyes orgánicas y las normas de la Constitución que consagran la autonomía de estos organismos forman un «Bloque Constitucional» que crea un núcleo del cual el legislador ordinario no puede disponer.

Para evitar incurrir en infracción constitucional, muchas leyes ordinarias de las cuales se desprenden decisiones de política general del Gobierno o que por su naturaleza es razonable que su aplicación se extienda a todos los órganos y entidades del Estado, disponen que las normas aprobadas por los organismos constitucionales autónomos deberán adecuarse a sus disposiciones o que estas serán recogidas mediante normas dictadas por dichos organismos conforme a su autonomía.

Así por ejemplo, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que sus normas son de aplicación a los organismos constitucionales autónomos. Pero reconociendo que no puede modificar leyes orgánicas, dice que «Esta ley es de orden público y deroga todas las disposiciones legales o administrativas, *de igual o inferior rango*» (Quinta Disposición Complementaria y Final) (las cursivas son agregadas). En este sentido, ordena la adecuación de las normas que regulan los procedimientos especiales de las entidades «[...] cualquiera que sea su rango, con el fin de lograr una integración de las normas generales supletoriamente aplicables» (Segunda Disposición Transitoria).

En esta misma línea, la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, dispone que «Los regímenes especiales existentes al momento de la publicación de la presente Ley deberán ser revisados y adecuados a la misma en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para lo cual el Poder Ejecutivo presentará al Congreso los proyectos de

Ley correspondientes» (Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final). Es decir, la aplicación de esta ley —de evidente alcance general— a los organismos constitucionales autónomos exige la aprobación de una ley orgánica que modifique las de dichos organismos.

De igual manera, el Decreto de Urgencia 020-2006, que dicta normas de austeridad y racionalidad en el gasto público, establece que «El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado —FONAFE—, el Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, las municipalidades Provinciales y Distritales, dentro de un plazo de quince (15) días calendario de publicada la presente norma, *dictarán y publicarán las normas de austeridad y racionalidad aplicables bajo su competencia* tomando como base lo dispuesto en la presente norma» (Segunda Disposición Complementaria y Final) (las cursivas son agregadas).

En mi opinión, la adecuación a este tipo de leyes ordinarias o su desarrollo en disposiciones internas no es discrecional ya que, insisto, la coincidencia de las políticas públicas de todos los órganos y organismos del Estado es una exigencia del principio de unidad del Estado.

Ahora bien, en caso de que la intrusión en materias reservadas a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos se materialice en una ley orgánica, habrá que evaluar si aquélla es de tal magnitud que afecta el núcleo esencial de la autonomía reconocida a dichos organismos por la Constitución. Esta es evidentemente una labor casuística que importa el análisis de la incidencia de la ley orgánica cuestionada sobre la autonomía del organismo constitucional. De lo que se trata es de determinar si dicha incidencia es tal que importa un desconocimiento de las razones por las cuales el constituyente reconoció la referida autonomía. Obviamente, si la afectación o intromisión es tan grave que priva de contenido a dicha garantía institucional, la ley orgánica que la contiene será inconstitucional.

Por tanto, el enfoque frente a una norma que de alguna forma aborda materias reservadas a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos exige determinar en primer lugar si formalmente esta norma puede incidir sobre aspectos regulados en una ley orgánica y si la afectación a la autonomía de dichos organismos se justifica constitucionalmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blume Fortini, Ernesto (1997). Informe. En *El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993*. Compilador: Ernesto Blume Fortini. Lima: Municipalidad de Lima Metropolitana.
- Dromi, José Roberto (1978). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- Fernández Segado, Francisco (1992). *El sistema constitucional Español*. Madrid: Dykinson.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández (2006). *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Lima: Palestra.
- García Pelayo, Manuel (1981). El status del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 1.
- Gordillo, Agustín (2003). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Tomo I. Lima: Ara.
- Hernández, María del Pilar (2003). Autonomía de los Órganos Electorales. *Revista Mexicana de Justicia N° 1*. En Biblioteca Jurídica Virtual UNAM. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf> (consulta: 26/04/2007).
- Melo Salcedo, Ileana Marlitt (2003). Los Órganos Autónomos e Independientes. *Civilizar* N° 5, Universidad Sergio Arboleda. En: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm (consulta: 26/04/2007).
- Novak Talavera, Fabián y Luis García Corrochano Moyano (2001). *Derecho Internacional Público. Sujetos de Derecho Internacional*. Tomo II, Volumen I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio Correa, Marcial (2006). *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sarmiento García, Jorge (1998). *Derecho Público*. Segunda edición. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

EL TRATAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD EN LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE AMÉRICA LATINA

Allan R. Brewer-Carías

El 10 de abril de 2001 se publicó en el Perú la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, con la cual el país se incorporó en la corriente contemporánea de la codificación formal del procedimiento administrativo, cuyo antecedente remoto, sin embargo, puede situarse en el *Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo* que se dictó también en el Perú, mediante Decreto Supremo 006-67-56 de 1967. Este fue el primer cuerpo normativo en la materia en América Latina, al cual luego siguieron diversas leyes de procedimiento administrativo, la primera de las cuales fue la Ley de Procedimientos Administrativos, Ley 19549, de Argentina, en 1972.

El destino quiso que fuera precisamente el profesor Valentín Paniagua —destacado maestro de derecho administrativo en su país cuya amistad me honró durante muchas décadas hasta su inesperado fallecimiento— quien como Presidente de la República mandara a publicar y a cumplir dicha Ley. ¿Y quién mejor para ello, que un profesor de larga trayectoria académica tornado en jefe de Estado? Por ello, y precisamente a los efectos del libro que se publica en su honor, he escogido tratar el tema del tratamiento del principio de la legalidad en las leyes de procedimiento administrativo de América Latina, porque no solo se trata de una formulación teórica del derecho administrativo, sino de un pilar fundamental del Estado de derecho y del régimen democrático que tanto defendió Paniagua, tanto en su país como en toda América Latina.

En efecto, uno de los objetivos esenciales de las leyes de procedimiento administrativo en América Latina ha sido el reforzamiento del principio de legalidad; es decir, el buscar asegurar el sometimiento de la administración al derecho, de manera de garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la misma. Por ello precisamente, la mencionada Ley sobre Procedimiento Administrativo General del Perú, en el artículo IV, 1.1 del Título Preliminar dispone que

«Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Con esta disposición se precisa con claridad no solo que la administración solo puede actuar sometida al derecho, sino además dentro del preciso marco de las competencias que las normas le asignan, y siempre en acuerdo con los fines para los cuales le fueron conferidas dichas competencias. Este es el principio universal en la materia que puede analizarse en el ámbito de las leyes latinoamericanas, haciendo referencia a las modalidades del sometimiento de la administración al derecho y al significado que tienen las leyes de procedimiento administrativo en esa tarea.

I. EL PRINCIPIO DEL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO

1. El sometimiento al derecho y sus fuentes

El solo hecho de que se dicte una ley de procedimientos administrativos en un país puede considerarse como un enunciado formal de que la administración tiene que someterse al derecho y, a su vez, de que ese sometimiento puede ser objeto de control por parte de los tribunales contencioso-administrativos. Se trata, nada más y nada menos, de uno de los signos de afianzamiento del Estado de derecho.

Ese sometimiento al derecho, sin embargo, como principio del Estado de derecho, tiene diverso alcance según los órganos del Estado y los diversos actos estatales. Por ejemplo, las leyes dictadas por el Congreso o Parlamento y los *interna corporis* son actos estatales que solo están sometidos a la Constitución en cuanto se dictan en ejecución directa e inmediata de la misma; asimismo, los llamados «actos de gobierno» del Poder Ejecutivo son también actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, por lo que el derecho que los condiciona es el que contiene la Constitución. En esos casos, por ello, no puede haber una ley que se interponga entre la Constitución y un *interna corporis* o un acto de gobierno, ya que el ámbito de derecho aplicable a estos actos estatales está circunscrito a la Constitución. Por tanto, en general, el ámbito del derecho aplicable a los actos de los órganos del Estado depende de la posición del órgano que lo dicta en la jerarquía de las normas y de la forma en que emana en relación con la Constitución.

En cuanto a la actividad administrativa, esta, al ser siempre de rango sublegal, por supuesto que está no solo sometida a la Constitución sino también a todas las otras fuentes del ordenamiento jurídico, respetándose la

«jerarquía normativa» de las fuentes, como lo indica la Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras (1987) (art. 2) e, incluso, a las fuentes no escritas. De allí la importancia de los principios generales del derecho administrativo que han guiado la elaboración de las leyes de procedimiento administrativo formulados inicial y paulatinamente a través de su aplicación jurisprudencial, y que han terminado siendo positivizados en las leyes.

Como consecuencia de ello, al analizar el sometimiento de la administración al principio de legalidad, conforme a las leyes de procedimiento administrativo se constata que ya no se trata solo de un principio general del derecho, pues el mismo tiene, cada vez con más frecuencia y precisión, una expresión formal en los textos. Uno de estos enunciados está, por ejemplo, en la Ley 9784 que regula el procedimiento administrativo en la Administración Pública Federal de Brasil (1999), que impone como criterio a ser observado en los procedimientos administrativos «la actuación conforme a la Ley y al derecho» (art. 2, Parágrafo Único, I); y en el Reglamento de procedimiento administrativo de la Secretaría de la Comunidad Andina (1997), al disponer su artículo 5 que precisamente en virtud del *principio de legalidad*,

La Secretaría deberá someterse en su actuación a las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad ajustándose a lo establecido en el Acuerdo de Cartagena, en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y en las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 8).

Otras leyes nacionales también enuncian este principio en forma expresa. Por ejemplo, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (1978) señala que: «La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico...» (art. 11.1); agregando en su artículo 13, que:

La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

Este principio de *legalidad* o de actuación en conformidad con el derecho, por tanto, implica que las actividades que realicen todos los órganos que ejercen el poder público y no solo los que conforman la administración pública, deben someterse a la Constitución y a las leyes. La consecuencia de ello, en un Estado de derecho, es que las actividades contrarias al derecho están sometidas al control tanto de la Jurisdicción constitucional como de la Jurisdicción contencioso administrativa, cuyos tribunales pueden anularlos.

En relación con la administración pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública de Venezuela (2001) expresa formalmente el principio, vinculándolo a la competencia, para lo cual, además, precisa la jerarquía de las fuentes del derecho aplicable a la Administración, así:

Artículo 4. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a las personas.

Se destaca de esta norma, como se dijo, la indicación formal de la jerarquía de las fuentes del derecho aplicables a la administración: 1) la Constitución, 2) las leyes y 3) los actos administrativos normativos; y 4) la referencia al principio teleológico de la sumisión a la ley, cuyo fin es la garantía y protección de las libertades públicas propias del régimen democrático. Las fuentes del derecho, además, para ser tales, deben haberse dictado formal y previamente a la actividad que se regule, lo que implica la proscripción de la retroactividad de la ley.

El principio de la *legalidad*, además, se erige como un principio en el cual se fundamenta la administración pública, definiéndose en la Constitución venezolana (1999) como «el sometimiento pleno a la ley y al derecho» (art. 141), y en ese país es una de las misiones fundamentales de los órganos del poder ciudadano, consistente en velar por «la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado» (art. 274).

Adicionalmente, el artículo 8 de la mencionada Ley Orgánica de Venezuela recoge la previsión del artículo 7 de la Constitución del país, y precisa que «todos los funcionarios de la Administración Pública están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución». Toda autoridad, por tanto, deriva y debe ejecutarse conforme a la Constitución.

Por otra parte, la Ley General de Costa Rica consagra en su propio texto no solo la sujeción de la administración a la ley escrita, sino también a las normas no escritas del ordenamiento jurídico. Incluso llega a enumerar con precisión y expresamente la jerarquía de las fuentes, las cuales el artículo 6.1 sujeta al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la comunidad centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;

- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

Además, en dicha ley general se enumeran las siguientes fuentes no escritas: «la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho», que deben servir para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan (art. 7).

Puede decirse que la Ley 27444 del Perú culminó este proceso de positivización de las fuentes del derecho administrativo como fuentes del procedimiento administrativo. Por una parte, indica que «el ordenamiento jurídico-administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del derecho» (art. V, Título Preliminar), consagrando así la autonomía del derecho administrativo, para lo cual precisa el mismo artículo V.1 que «el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho». Por otra parte, enumera las siguientes fuentes del derecho administrativo:

1. Las disposiciones constitucionales;
2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional;
3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente;
4. Los decretos supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado;
5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos;
6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores;
7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas;
8. Las resoluciones emitidas por la administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan

precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede;

9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas;

10. Los principios generales del derecho administrativo.

Sin embargo, en cuanto a la jurisprudencia, a los precedentes, a las consultas interpretativas y a los principios generales del derecho administrativo, la Ley peruana señala que: «sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren» (artículo V. 3. Título Preliminar).

Por otra parte, para completar el proceso de positivización del principio de la legalidad, el artículo 8 de la Ley General de Costa Rica agrega también este enunciado:

El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.

Con ello también encuentra consagración en el derecho positivo el enunciado del principio del necesario equilibrio entre el poder de la administración (la eficiencia de la administración) y los derechos de los particulares.

Aparte de esto, la ley costarricense señala otros principios a los cuales queda sometida la administración, como son los relativos al servicio público, «para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios» (art. 4).

Ahora bien, este principio del sometimiento de la administración al derecho encuentra en este conjunto de leyes una consagración expresa en tres aspectos que hay que destacar: en primer lugar, en el carácter siempre sublegal de la actividad de la administración y del acto administrativo; en segundo lugar, en la regulación misma del régimen de los procedimientos, que tiene carácter obligatorio, proscribiéndose las vías de hecho; y, en tercer lugar, aún cuando no haya regulación general del procedimiento, en la importancia del principio del paralelismo de las formas como un elemento que debe guiar la actuación de la administración.

2. El carácter sublegal de la actividad administrativa

A. *El respeto a la legalidad*

Toda actividad administrativa es de carácter y rango sublegal; por ello, el acto administrativo se distingue del acto de gobierno del Poder Ejecutivo y de los actos del Parlamento, que son siempre de rango legal, por ser dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y sometidos, por tanto, al solo control de la jurisdicción constitucional. En cambio los actos administrativos, al ser siempre de rango sublegal, están sometidos al control de la conformidad con el derecho (y no solo con la Constitución) que ejercen los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, el carácter sublegal de la actividad administrativa que implica el sometimiento o sujeción de la administración a la ley, exige precisar el esquema de relaciones entre la Ley y el acto normativo de la administración, que es el reglamento.

En tal sentido puede decirse que con carácter general en América Latina, al contrario de lo que sucede en el sistema constitucional francés, no hay áreas normativas reservadas a la administración. La función normativa por excelencia corresponde al legislador, órgano que tiene la posibilidad de ejercer su potestad normativa con los solos límites constitucionales. Por tanto, el principio del derecho constitucional francés de la existencia de áreas reservadas al Poder Ejecutivo para ser reglamentadas, que limitan la potestad reguladora del Parlamento, no existe en América Latina. Al contrario, en nuestros países, la potestad normativa del legislador en principio es ilimitada en cuanto a las materias que puede abarcar, por lo que puede regular todo dentro del marco de la Constitución. Es decir, la competencia normal de carácter normativo corresponde al Parlamento, no habiendo áreas reservadas al reglamento; al contrario, lo que sí puede haber y existen son áreas reservadas al Legislador, lo que configuran la reserva legal como limitación a la potestad reglamentaria.

En consecuencia, el primer principio que deriva del carácter sublegal de la actividad administrativa es el del necesario respeto a la ley; cuyo antecedente normativo, en todo caso, se encuentra en la legislación española, específicamente en la vieja y ya derogada Ley de Procedimientos Administrativos (1957), que estableció el principio de que «la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes...» (art. 57). En sentido similar, la ley de Honduras precisa que los órganos de la administración no pueden, mediante actos de carácter general «alterar el espíritu de la ley, variando el sentido y alcance de esta» (art. 40, a). Esta ha sido un principio tradicional del constitucionalismo venezolano que

impone a la potestad reglamentaria el límite de que con ella no se puede «alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley» (art. 236, 10).

B. El respeto a la reserva legal

De lo anterior resulta, por tanto, que si bien no existen áreas de regulación normativa reservadas al Reglamento, que siempre está sometido y subordinado a la ley; en cambio sí existen áreas que están reservadas al legislador, que implican una limitación a la potestad reglamentaria y al acto administrativo normativo. Estas áreas de la reserva legal derivan tanto de principios constitucionales como de normas expresas de la Constitución.

En efecto, no es infrecuente encontrar en las constituciones reservas legislativas expresas, por ejemplo, en materia de organización administrativa, como sucede en el caso venezolano, donde la Constitución precisa, por ejemplo, que «La Ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República...» (art. 290); o que «La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá... por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados» (art. 169). Por lo tanto, en materia de organización, en estos casos es la Constitución la que establece expresamente la reserva legal.

Estas materias de reserva legal, por tanto, no pueden ser objeto de regulación mediante reglamentos. Como lo precisa la ley de Honduras, los órganos de la administración no pueden mediante actos de carácter general, «regular, salvo autorización expresa de una Ley, materias que sean de la exclusiva competencia del Poder Legislativo» (art. 40, b).

En otros casos, la reserva legal deriva de principios constitucionales que comienzan a encontrar su expresión positiva en las leyes. En efecto, las áreas reservadas al legislador y que implican un límite a la potestad reglamentaria normativa, derivan de tres ámbitos clásicos de regulaciones constitucionales: el régimen de los derechos y garantías constitucionales, es decir, la limitación de los derechos humanos; el establecimiento de sanciones e infracciones; y el establecimiento de tributos y contribuciones; todas áreas de regulación reservadas al legislador.

Estos ámbitos de reserva legal, si bien se han ido construyendo por la jurisprudencia, es decir, tanto por el juez contencioso administrativo como por el juez constitucional, paulatinamente han comenzado a encontrar su expresión concreta en textos normativos, como las leyes de procedimientos administrativos.

En particular, en cuanto al régimen de derechos y garantías constitucionales, la Ley General de la Administración de Costa Rica establece que: el mismo «está reservado a la ley» (art. 19, 1).

En el caso de Venezuela, en cuanto al régimen sancionatorio e impositivo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982) establece que: «Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley» (art. 10).

En esta forma se regula la reserva legal en materia de sanciones, lo cual se corrobora en la ley de Honduras, que establece que los órganos de la administración no pueden, mediante actos de carácter general, «establecer penas, ni prestaciones personales obligatorias, salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice la Ley» (art. 40, c).

En sentido similar, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica dispone que: «Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer penas, exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares» (art. 124).

Se encuentran así en la legislación de Costa Rica las tres clásicas áreas constitucionales de reserva legal consagradas en forma expresa en la Ley General: el régimen de los derechos constitucionales, el régimen de las sanciones e infracciones, y el régimen de los tributos o exacciones, que solo pueden establecerse por ley.

II. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El régimen legal del procedimiento

A. El ámbito de aplicación

Otro signo del desarrollo legislativo del principio del sometimiento de la administración al derecho es el hecho de la regulación formal expresa del procedimiento mismo, lo que ha dado origen a un cuerpo de enunciados sobre el ámbito de aplicación de estas leyes, basado en su obligatoria aplicación y acatamiento; habiendo incluso algunas leyes, como la Ley 27444 del Perú, definido el propio procedimiento administrativo, como: «Conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados» (art. 29).

a. El principio de la generalidad

El principio fundamental que rige en esta materia es el de la generalidad, es decir, dictada una ley de procedimiento administrativo, esta establece un régimen básico, común (de allí la nueva denominación de la ley española como ley de «Régimen Común») o general (de allí la denominación de la Ley peruana) que se aplica a toda la administración pública, salvo excepciones siempre expresas.

Por supuesto, hablar de la administración pública exige precisar si esta debe definirse desde el punto de vista orgánico o funcional, y lo cierto, en general, es que las leyes de procedimiento administrativo han optado por un criterio orgánico para definir su ámbito de aplicación, siendo la excepción la definición de dicho ámbito de aplicación mediante criterios funcionales.

Esta excepción se da, sin embargo, en el caso de Brasil y Colombia. La ley de Brasil, en efecto, prescribe que los preceptos de la misma «se aplican a los órganos de los Poderes Legislativos o Judicial de la Unión, cuando desempeñen la *función administrativa*» (art. 1, parágrafo 1°). Por su parte, en Colombia, el Código Contencioso Administrativo (1984), en el libro sobre Procedimientos Administrativos, prescribe que sus normas se aplican al *ejercicio de la función administrativa*, sea cual sea el órgano o entidad que la ejerza: puede tratarse de los órganos de todas las ramas del Poder Público, de entidades descentralizadas, de órganos desconcentrados de rango constitucional y de entidades privadas «cuando unos y otros cumplan funciones administrativas» (art. 1).

Por ello, la definición del ámbito de aplicación del Código de Colombia es funcional; sea quien sea que ejerza la función administrativa se rige por sus normas, trátese de un órgano del Congreso, de la administración, o de las entidades particulares cuando dictan actos administrativos.

En esta misma orientación se ubica la Ley del Perú, en la cual si bien se dispone que «será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública», la misma entiende por «entidad» o «entidades» de la Administración Pública para los fines de su aplicación, las siguientes:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los gobiernos regionales;
5. Los gobiernos locales;
6. Los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía;

7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia (art. 1).

Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo II, según el cual la ley «regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades» (art. II.1. Título Preliminar).

Pero, como antes se dijo, esta definición funcional es excepcional, en cuanto al ámbito de aplicación de las leyes de procedimiento administrativo, pues en el resto de los países latinoamericanos se ha optado por el criterio orgánico. Normalmente se aplican a la administración pública centralizada como sucede en la ley de Venezuela (art. 1), en el decreto 500/991 sobre normas generales de actuación administrativa y regulación del procedimiento en la Administración Central de Uruguay (1991) (art. 1), en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México (art. 1) y en la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos (art. 1); y en algunos casos, la aplicación de las leyes se extiende a la Administración Pública Descentralizada funcionalmente, como sucede en las leyes de Venezuela y Argentina.

b. El principio de extensión

Ahora bien, una consecuencia del criterio orgánico para precisar el ámbito de aplicación de las leyes de procedimiento administrativo, es la previsión en general, en su texto, de la posibilidad de extensión de su aplicación a otros órganos no comprendidos en dicho ámbito orgánico, como norma supletoria, siempre que haya posibilidad de su aplicación.

En aquellos países con un régimen federal, por ejemplo, Argentina, Brasil, México y Venezuela, la distribución territorial del Poder Público en forma vertical hace que los órganos políticos de los Estados o Provincias y municipales tengan autonomía, incluso para regular los procedimientos administrativos, no existiendo una sola y general ley nacional de procedimientos administrativos. Por ello, en México y en Brasil, la ley se denomina «ley federal» de procedimientos administrativos, para distinguirla de las leyes de cada uno de los estados o provincias de la federación sobre procedimientos administrativos. En el caso argentino, la «ley nacional» de procedimientos administrativos es distinta e independiente de

las leyes provinciales sobre procedimientos administrativos, las cuales, incluso, históricamente son anteriores a la ley nacional.

En el caso de Venezuela sucede lo mismo: siendo la forma del Estado la de un Estado federal, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos nacional en principio no está destinada a los estados y municipios, entidades que en principio tienen autonomía normativa para regular sus propios procedimientos administrativos. Sin embargo, por el principio de la extensión, la propia Ley Orgánica nacional señala que las disposiciones de la misma rigen respecto de los estados y municipios, «en cuanto les sea aplicable» (art. 1). En esta forma, a través de este principio de extensión se permite, a nivel de los principios del procedimiento, controlar la legalidad de la actuación de los estados y los municipios, hayan ellos dictado o no sus propias leyes u ordenanzas sobre procedimientos administrativos, lo que por la tendencia centralizadora ha sido excepcionalísimo.

En Venezuela, incluso, el principio de extensión condujo a prever la aplicabilidad de la Ley Orgánica a lo que eran las administraciones públicas funcionalmente autónomas de rango constitucional, como la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público; entidades que han sido configuradas, en la Constitución de 1999, como órganos que forman parte de la penta división del Poder Público. Por ello, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República habría que agregar, entre esas entidades a las cuales se debería aplicar la Ley «en cuanto su normativa les sea aplicable», a la Defensoría del Pueblo, al Consejo Nacional Electoral e, incluso, a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, creada con la eliminación del Consejo de la Judicatura.

Puede decirse que este principio de la extensión ha adquirido una nueva dimensión en la Constitución venezolana de 1999 al haber establecido no solo la forma federal del Estado sino al haber dispuesto a nivel nacional (Poder Público Nacional) la antes mencionada penta división del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) y haber regulado en el propio texto constitucional algunos aspectos de la administración pública. En efecto, la Constitución de 1999 contiene un extenso Título IV relativo al «Poder Público», cuyas normas se aplican a todos los órganos que ejercen el Poder Público tal como lo indica el artículo 136: en su distribución vertical o territorial (poder municipal, poder de los estados y poder nacional); y, en el nivel nacional, en su distribución horizontal (legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral).

En dicho Título se incorporó una sección relativa a «la Administración Pública», cuyas normas se aplican a todos los órganos y entes que ejercen esos Poderes Públicos. De allí que lo primero que debe determinarse es cuáles son los

órganos estatales que ejercen el Poder Público y que pueden considerarse como tal «administración pública».

Ante todo, por supuesto, están los órganos de los diversos niveles territoriales del Poder Público (nacional, estados y municipal) que ejercen el Poder Ejecutivo. En consecuencia, las normas que contiene la sección se aplican a todas las «administraciones públicas» *ejecutivas* de la República (administración pública nacional), de los estados (administración pública «estadal»), de los municipios (administración pública municipal) y de las otras entidades políticas territoriales que establece el artículo 16 de la Constitución, entre las cuales se destacan los distritos metropolitanos cuyos órganos ejercen el poder municipal.

Pero la administración pública del Estado venezolano, en los tres niveles territoriales de distribución vertical del Poder Público, no se agota en los órganos y entes de la administración pública *ejecutiva* (que ejercen el Poder Ejecutivo), pues también comprende los otros órganos de los Poderes Públicos que desarrollan las funciones del Estado de carácter sublegal. En tal sentido, en el nivel nacional, los órganos que ejercen el poder ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) y el poder electoral (Consejo Nacional Electoral), sin la menor duda son órganos que integran la administración pública del Estado, organizados con autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen otros poderes del Estado. En cuanto a los órganos que ejercen el Poder Judicial, los que conforman la Dirección Ejecutiva de la Magistratura mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia ejerce la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, también son parte de la administración pública del Estado.

En consecuencia, en los términos de la sección segunda del Título IV de la Constitución de Venezuela, la administración pública del Estado no solo está conformada por órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, sino por los órganos que ejercen el poder ciudadano y el poder electoral, y por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura que en ejercicio del Poder Judicial tiene a su cargo la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial.

Para desarrollar los principios constitucionales relativos a la Administración Pública, se ha dictado la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública (2001), la cual, como lo indica su artículo 1, tiene por objeto general:

1. Establecer los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la administración pública;
2. Establecer los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la administración pública nacional y de la administración descentralizada funcionalmente;

3. Regular los compromisos de gestión;
4. Crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos; y
5. Establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos.

Siendo una ley nacional, por supuesto, sus disposiciones son básicamente «aplicables a la Administración Pública Nacional» (art. 2). La Ley, sin embargo, no define qué ha de entenderse por ello; pero de su normativa se deduce que abarca la administración pública que está conformada por los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional y aquellos que conforman la administración pública nacional descentralizada sometida al control de aquel, con forma de derecho público.

En cuanto a la administración pública que conforman los demás órganos del Poder Público Nacional, es decir, los que a nivel nacional ejercen el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, las disposiciones de la Ley Orgánica solo se les aplica «supletoriamente» (art. 2). En cuanto a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, respecto de las funciones administrativas que realicen, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica, también se les podrán aplicar sus disposiciones supletoriamente.

En relación con los órganos de los poderes públicos que derivan de la distribución territorial del poder público, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública «los principios y normas [de la Ley Orgánica] que se refieran en general a la administración pública, o expresamente a los estados, distritos metropolitanos y municipios, serán de obligatoria observancia por estos, quienes desarrollarán los mismos dentro del ámbito de sus respectivas competencias».

En cuanto a las demás regulaciones de la Ley Orgánica, rige el mismo principio de su posible aplicación supletoria a las administraciones públicas de los estados y municipios (art. 2).

c. Los procedimientos excluidos

Como excepción al principio de la generalidad, muchas leyes de procedimiento administrativo establecen excepciones expresas y precisas respecto de su aplicabilidad a determinados procedimientos. En Venezuela, por ejemplo, quedan excluidos de la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, «los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado» (art. 106).

En sentido similar, el Código colombiano precisa que sus normas:

No se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas (art. 1).

En Colombia también se excluyen de la aplicación del Código los procedimientos «para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción» (art. 1).

En Argentina, en esta materia, la Ley de Procedimientos Administrativos autoriza al Poder Ejecutivo para dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de los organismos militares y de defensa y seguridad, a propuesta de estos, adoptando los principios básicos de la Ley y su reglamento (art. 2).

En México, la ley federal establece una amplia exclusión de la aplicabilidad de la ley, al disponer que la misma no será aplicable a: «Las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales» (art. 1).

B. Los procedimientos especiales y el principio de supletoriedad

Otro principio derivado de la regulación del procedimiento administrativo es el principio de supletoriedad vinculado al régimen de los procedimientos especiales.

En efecto, en todas las leyes de procedimiento administrativo se señala que pueden haber procedimientos especiales, que serían los aplicables en el caso concreto, conforme al principio de la especialidad. Paralelamente, sin embargo, se regula el principio de la supletoriedad, en el sentido de que en estos procedimientos especiales se aplica el régimen general de la ley, en todo lo no regulado en los referidos procedimientos especiales.

Es el caso del Código colombiano, en cuyo artículo 1 se prescribe que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, se rigen por estas y, en todo lo no previsto en ellas, se aplican las disposiciones del Código. En igual sentido, el régimen venezolano de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala que si hay procedimientos regulados en leyes especiales, estos se aplican con preferencia al procedimiento ordinario previsto en la Ley, en las materias de su especialidad (art. 47). La supletoriedad también la regula con precisión la ley peruana, al disponer que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia:

«Se rigen supletoriamente por la presente ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto» (art. II,2).

En esta forma, el principio supletorio es un rasgo común de estas leyes de procedimiento administrativo, que también recogen las leyes de México (art. 2), de Argentina (art. 2), de Brasil (art. 68) y de Honduras (art. 2).

C. El régimen supletorio del procedimiento civil

Otro principio general supletorio que se puede identificar en el régimen de las leyes de procedimiento administrativo, es el relativo a la aplicabilidad de las normas procesales generales respecto de los procedimientos administrativos. Entre las leyes de procedimiento administrativo que regulan este aspecto están las de Costa Rica, México, Honduras y Perú.

En efecto, la Ley General de Costa Rica destinada a regular los procedimientos que se desarrollan ante la administración, precisa que en ausencia de disposición expresa de su texto se deban aplicar «supletoriamente», en lo que fueren compatibles, las otras leyes que contengan normas procesales, que son, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el Código de Procedimiento Civil (art. 229). En sentido similar, el artículo 150 de la ley de Honduras dispone que:

Artículo 150. Para la resolución de cuestiones no previstas expresamente en esta Ley, serán de aplicación supletoria los principios generales del procedimiento administrativo y, en su defecto, las normas del Código de Procedimientos Civiles siempre que no fueren incompatibles con el régimen establecido por la misma.

En el Perú, la Ley del Procedimiento Administrativo General dispone que «la regulación propia del derecho procesal civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo» (art. IV,2); y en México, la Ley Federal también prescribe que el Código Federal de Procedimiento Civil se aplicará, supletoriamente a esta ley, en lo conducente (art. 2).

Este, en todo caso, ha sido uno de los temas tradicionalmente más discutidos en relación al régimen procesal administrativo. Las leyes administrativas están regidas por el principio del informalismo y el principio de la flexibilización de la acción administrativa, por lo que, como principio, el Código de Procedimiento Civil no debería aplicarse al procedimiento administrativo. Incluso en países como Venezuela, los tribunales contencioso-administrativos han tenido un rechazo sistemático respecto de admitir la aplicación de los principios del Código de Procedimiento Civil al procedimiento administrativo, precisamente,

entre otros factores, por los principios del informalismo y antiritualismo que deben regir al procedimiento administrativo.

Por ello, en los casos de Costa Rica y de México, donde sí se remite expresamente al Código de Procedimiento Civil para lo no previsto en la ley, podría identificarse una fuerte contradicción entre el antiformalismo del procedimiento administrativo y el excesivo formalismo que caracteriza las normas de procedimiento civil.

D. El principio de exclusividad

Ahora bien, regulado un procedimiento administrativo, sea en una ley especial o en una ley general de procedimiento administrativo, dicho procedimiento es el que debe aplicarse exclusivamente, siendo el único válido y admisible.

Por tanto, una vez regulado un procedimiento administrativo, puede decirse que queda eliminado todo ámbito de discrecionalidad de la administración respecto de poder escoger o aplicar un procedimiento cualquiera.

Este es uno de los principios claves derivados de la garantía de los particulares frente a la administración, el que exclusivamente se aplique el procedimiento que regula la ley, no teniendo el funcionario poder discrecional alguno para aplicar cualquier otro procedimiento. Lo contrario atentaría contra el régimen mismo del procedimiento.

Por tanto, como garantía de los particulares, en materia de procedimiento administrativos, el principio de exclusividad conduce, en relación a la administración al principio de obligatoriedad.

2. La obligatoriedad del procedimiento

A. El principio de la imperatividad

En efecto, regulado legalmente un procedimiento, el mismo es de obligatoria aplicación. Así lo señala la Ley Federal mexicana, al prescribir que las disposiciones sobre procedimiento administrativo: «Son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa» (art. 12).

Sin embargo, en las leyes de procedimiento administrativo se pueden identificar algunos supuestos en los que si bien se regula el procedimiento administrativo, el mismo podría no ser obligatorio. Es el caso, por ejemplo, de procedimientos que no afecten a los particulares. El procedimiento administrativo en último término, es una garantía de los particulares, por lo que, en definitiva, como lo señala la ley de Honduras, los órganos y entidades de la administración pública:

«Estarán sujetos a la presente Ley, cuando declaren, reconozcan o limiten los derechos de los particulares» (art. 1).

Por su parte, la Ley General de Costa Rica también establece expresamente, en su artículo 308, que el procedimiento ordinario que regula, será de observancia obligatoria en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y
- b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la administración dentro del expediente.

Por ello, también agrega la Ley General de Costa Rica que el trámite que regula, se aplica «cuando el acto final haya de producir efectos en la esfera jurídica de otras personas» (art. 215), es decir, pueda causar perjuicios o afectar a otros particulares, o cuando exista una contradicción o participación de particulares.

B. Las clases de procedimiento

Lo antes dicho permite distinguir los procedimientos administrativos según sus efectos y, entre ellos, los que afecten a los particulares y los que no los afecten, de lo que deriva su obligatoriedad.

Por ello, si el procedimiento es de efectos internos exclusivamente respecto de los órganos de la administración, la ley de Costa Rica prescribe que la administración puede regularlo discrecionalmente. En consecuencia, la obligatoriedad es total cuando el procedimiento implique actos o acciones que vayan a afectar a los administrados, como lo señala la ley de Honduras. Al contrario, cuando esta afectación a los particulares no existe, la administración tendría la libertad de escoger cualquier otra modalidad de procedimiento.

Una excepción a la obligatoriedad se encuentra en la Ley Federal mexicana cuando se refiere a aquellos casos en que «medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada», supuesto en el cual la autoridad puede emitir el acto administrativo sin las formalidades del procedimiento, pero siempre respetando las garantías individuales (art. 61). Con ello, en situaciones excepcionales podría obviarse el principio de la obligatoriedad, así como también el procedimiento, y dictarse el acto sin regirse por la norma preestablecida, pero siempre respetando las garantías de los particulares.

C. El principio de la responsabilidad

La obligatoriedad del procedimiento trae como consecuencia, en todas las leyes, la aplicación del principio de la responsabilidad. En consecuencia, la mora o la no aplicación del procedimiento o trámites compromete la responsabilidad tanto de la administración como del funcionario.

Así está expresamente regulado en la ley venezolana (art. 6), en el Código colombiano y en la ley peruana. En la primera, se declara responsable al funcionario por «retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo» establecido en la ley (art. 100); y en el Código de Colombia se destina uno de los títulos del Libro Primero a la responsabilidad del funcionario por no aplicar el procedimiento administrativo en la forma legalmente prescrita (arts. 76 a 79). La responsabilidad disciplinaria, en estos casos, en general, origina la aplicación de sanciones pecunarias como se dispone en el art. 151 de la ley de Honduras; en el art. 68 de la ley de Brasil; y en el art. 100 de la ley de Venezuela.

En la ley del Perú, además, se detallan los supuestos de responsabilidad de los funcionarios por falta administrativa en el procedimiento administrativo, en los siguientes casos:

1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancia sobre ellas.
2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.
3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo.
4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.
5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello.
6. No comunicar dentro del término legal la causa de abstención en la cual se encuentre incurso.
7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones.
8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones.
9. Incurrir en ilegalidad manifiesta.

10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a la información confidencial.

En la ley de Honduras, por su parte, se regula el procedimiento de queja ante el superior inmediato del presunto responsable, en relación con «los retrasos injustificados o defectos de tramitación durante el procedimiento», a los efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria, con intervención de la Contraloría General de la República (art. 117). La ley del Perú también regula en detalle el procedimiento de queja contra los defectos de tramitación (art. 158).

3. El principio del paralelismo de las formas

Un principio que también se debe indicar como consecuencia de la regulación del procedimiento administrativo, es el principio del paralelismo de las formas.

Es decir, regulado un procedimiento para la producción de un acto administrativo, cualquier modificación posterior del acto dictado, aun cuando no esté regulada expresamente, debe seguir las mismas formas y formalidades prescritas para su producción inicial. Este principio puede tener una aplicación importante, porque muchas veces el ordenamiento solo regula el procedimiento para la emisión del acto, pero no sus modificaciones. El principio del paralelismo de las formas obliga a que las modificaciones también se rijan por los mismos principios que guiaron la emisión.

La consagración de este principio, por ejemplo, está en la ley del Perú, la cual al regular la potestad de la administración para rectificar los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos indica que «la rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original» (art. 201, 2).

En todo caso, se trata de un principio que ha sido admitido por la jurisprudencia con mucha frecuencia, el cual puede conducir a nuevos ámbitos de control de la legalidad.

4. La proscripción de las vías de hecho

La consecuencia de la regulación del procedimiento y del necesario sometimiento a la ley que lo regula es la necesidad de que la administración, en su actuación, tenga que seguir siempre las vías legales. La consecuencia de esto es que quedan proscribas las vías de hecho, las cuales existirían en toda actuación de la administración que se aparte del procedimiento legalmente establecido o cuando la administración pretenda adoptar una decisión sin que exista un acto previo que la autorice.

Este principio se encuentra regulado, por ejemplo, en la Ley Orgánica venezolana, en materia de ejecución de actos administrativos, al establecer que: «Ningún órgano de la Administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a los actos» (art. 78).

En sentido similar, la ley de Honduras prescribe que: «Ninguna actuación material que limite derechos de los particulares podrá iniciarse sin que previamente haya sido adoptada y legalmente comunicada la decisión que le sirva del fundamento jurídico» (art. 20).

Por ello, la actuación de la administración mediante actos materiales se considera como una vía de hecho si no tiene su fundamento en un acto administrativo formal previo de la propia administración.

En el caso de la legislación argentina, la regulación de las «vías de hecho» es expresa al imponer a la administración la abstención de «comportamientos que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales» (art. 9, a).

Incluso, en la ley argentina se califica como «vía de hecho» la actuación consistente en poner en ejecución un acto administrativo cuando está pendiente algún recurso administrativo de los que impliquen efectos respecto de la ejecución del acto; o cuando habiéndose resuelto, no hubiere sido notificado (art. 9.b). Como puede apreciarse de esta aproximación general sobre el significado de las leyes de procedimiento administrativo en América Latina para el afianzamiento del principio de legalidad, sin duda, la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General del Perú tiene una significación muy especial por la riqueza de sus disposiciones, pues hasta cierto punto fue el punto culminante de la progresión legislativa en la materia. Como latinoamericano, una vez más felicito a todos aquellos que contribuyeron a su elaboración y sanción, y a su puesta en ejecución. En todo caso, el hecho de que dicha Ley se haya sancionado durante la presidencia de Valentín Paniagua, además, la hace indisolublemente unida a su nombre, a su trayectoria académica como administrativista y a sus ejecutorias como hombre público de profunda vocación democrática.

Tuve el privilegio de haber sido su amigo, por lo que me complace mucho haber tenido esta oportunidad de rendirle, una vez más, homenaje así sea con este modesto trabajo.

Nueva York, mayo de 2007

***FÉTICHISME DE LA LOI, SÉPARATION DES POUVOIRS ET
GOUVERNEMENT DES JUGES. TRES IDEAS-FUERZA PARA
EL RECHAZO DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN FRANCIA
(1789-1958)***

Francisco Fernández Segado

Valentín Paniagua Corazao. In memoriam

Nacido en Cusco en 1937, Valentín Paniagua dedicó su vida a sus dos grandes pasiones: la política y el Derecho. Cursó los estudios de su licenciatura en Derecho en las Universidades Nacional de San Antonio Abad del Cusco y Nacional Mayor de San Marcos de Lima, que precisamente, en el año 2001, lo distinguía con el doctorado Honoris Causa.

Catedrático de derecho constitucional, el profesor Paniagua ejerció la docencia en diversos centros universitarios: la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Lima, la Universidad de San Martín de Porres y la Universidad Femenina del Sagrado Corazón, todas ellas de la ciudad de Lima. Fue nombrado asimismo profesor honorario por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

Autor de numerosas y diversas publicaciones, se especializó en derecho electoral, materia sobre la que publicó dos libros.

Compaginando desde muy joven lo académico con la vida política, Valentín Paniagua se convertía a los 26 años en el diputado más joven del Perú. Tras el interregno militar, en 1980 fue elegido diputado nuevamente y poco después, en 1982, elegido presidente de la Cámara de Diputados. En 1985 fue nombrado por el presidente Belaunde ministro de Educación.

Con todo, su más trascendental responsabilidad política la ejerció en los últimos años de su vida. Elegido nuevamente diputado en las elecciones del año 2000, en octubre de ese mismo año fue elegido presidente del Congreso y al siguiente mes, tras la renuncia de Fujimori, Valentín Paniagua fue elegido por el

Congreso Presidente de la República. A él le correspondió la difícil tarea de guiar la transición desde el régimen corrupto y despótico establecido por el fujimorismo a la implantación de una auténtica democracia. Su delicada tarea la culminó con un rotundo éxito, reconocido fuera y dentro del Perú, de lo que constituyen prueba fehaciente las numerosísimas distinciones de las que fue objeto.

Valentín Paniagua desarrolló una intensa actividad en foros nacionales e internacionales. Integrante de la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA en el caso del Tribunal Constitucional del Perú y en la Comisión de Reformas Electorales, fue asimismo el creador de la conocida Comisión de la Verdad. Demócrata de pura cepa, toda su actividad política tuvo como norte la profundización de la democracia en el Perú, el combate feroz contra las dictaduras y regímenes autocráticos revestidos de un ropaje formalmente democrático —como fue el caso del fujimorismo—, la reconciliación nacional y la lucha contra la ignorancia y la pobreza.

Quienes tuvimos la fortuna de conocer a Valentín durante casi veinte años, podemos dar fe de la fortaleza de sus convicciones, de su decidido carácter y de su gran coraje en la lucha por sus ideales, de su extraordinaria bonhomía, su pasión por la investigación de la historia constitucional de su país y también de la historia político-electoral, tan solo equiparable a su pasión por la política.

El Derecho latinoamericano ha perdido a un gran jurista, y el Perú, con razón, ha llorado la pérdida de uno de sus estadistas más egregios. Quien esto suscribe, con la desaparición de Valentín sintió el profundo dolor de la pérdida de un amigo muy querido. Descansa en paz, Valentín.

Las ideas-fuerza sustentadoras del sesquicentenario.

Rechazo francés del control judicial de la constitucionalidad de las leyes

A. INTRODUCCIÓN

El estudio de la justicia constitucional en Francia tiene que partir de una premisa indiscutible: el endémico —y aún diríamos con Neuborne que vigoroso—¹ rechazo del control judicial de la constitucionalidad de las leyes. A su vez, la inexistencia de un control judicial se ha traducido en la ausencia de mecanismos eficientes de aseguramiento de la supremacía constitucional. Como comienza señalando en una obra ya clásica Luchaire (1980, p. I), durante 169 años el derecho público francés no ha podido aportar más que débiles respuestas a la cuestión de cómo asegurar la supremacía de la Constitución, aunque ciertamen-

¹ «France, a nation that has until recently, vigorously rejected substantive judicial review» (Neuborne, 1982, p. 377).

te la hoy vigente Constitución de 1958 testimonia un espíritu diferente que se ha visto acentuado por una evolución en verdad sorprendente, por el «activismo judicial» del *Conseil Constitutionnel*.

La constante histórica enunciada es a su vez tributaria de la muy acentuada peculiaridad del pensamiento constitucional francés, construido históricamente sobre la base de una combinación de las ideas de Rousseau y Montesquieu².

B. EL DOGMA ROUSSEAUNIANO DE LA SOBERANÍA PARLAMENTARIA Y SU RADICAL CONTRADICCIÓN CON LA *JUDICIAL REVIEW*

Es a Rousseau a quien se debe no el descubrimiento de la teoría de la soberanía popular, como bien señalara Carré de Malberg (1922, p. 153), sino su más nítida formulación teórica. Su tesis, como es sobradamente conocido, encuentra su sustento en la idea del contrato social, en el que se asienta la sociedad y el Estado³. El objeto de tal contrato no es tan solo producir un cuerpo moral y colectivo, sino también y esencialmente, crear, en el seno de la sociedad, una autoridad pública superior a los individuos. Cada contratante «pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general», que de esta forma se convierte en soberana. Asimismo, en cuanto cada contratante recibe a los demás «como parte indivisible del todo», la voluntad general no es sino la resultante de las voluntades individuales⁴. De esta forma, los asociados «toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman en particular ciudadanos, en cuanto son participantes de la autoridad soberana» (Rousseau, 1975, c. VI, L. I). Si mediante el pacto social se da existencia y vida al cuerpo político, es la legislación la que va a otorgar al mismo el movimiento y la voluntad. En cuanto que «actos de la voluntad general», no hay que preguntar a quién corresponde hacer las leyes; estas solo pueden emanar del pueblo o de sus representantes.

² Es esta una idea absolutamente compartida por la doctrina particularísimamente en el pasado siglo, desde la más reciente hasta la más alejada en el tiempo. Valgan como ejemplos Luchaire (1984, pp. 55 y ss.), y en los inicios del siglo XX Frédéric-Simon (1910, pp. 209 y ss.). Para este autor, «l'histoire constitutionnelle de la France est celle de la lutte de deux dogmes. En face de la théorie de la séparation des pouvoirs exposée par Montesquieu, s'est élevé dès le XVIII^e siècle, le principe de la souveraineté populaire inaliénable et indivisible, dont Rousseau s'était fait le Champion».

³ «“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes”. Tal es el problema fundamental al cual da solución el contrato social» (Rousseau, 1975, C. VI, Libro I).

⁴ «La voluntad constante de todos los miembros del Estado es la voluntad general; por ella son ciudadanos y libres» (Rousseau, 1975, C. II, Libro IV).

A partir de aquí, durante mucho tiempo se considerará como un principio absoluto que la ley, en cuanto mandato dado por el poder soberano, no puede emanar más que del Parlamento, el único que por representación ejerce las diversas prerrogativas de la soberanía nacional. Ello encontrará recepción en la Constitución francesa del 3 de setiembre de 1791, en cuyo art. 3 del Preámbulo del Título III se dispone: «Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple...»⁵.

Cuanto se ha expuesto justifica que el derecho público francés se haya inspirado de modo más o menos consciente en estos dos principios: (1) la ley, en cuanto expresión de la voluntad general, es la manifestación misma de la soberanía, y (2) el Parlamento expresa de modo directo la voluntad general. De la convergencia de ambos principios dimana la idea de que el poder legislativo «est d'une essence et d'une majesté particulières, qu'il ne se définit point comme une compétence parmi d'autres, mais comme l'expression même de la souveraineté» (Vedel, 1984, p. 477).

Tal visión del poder legislativo supondrá, como con singular clarividencia explicara Carré de Malberg (1922, pp. 514-515; 2000, pp. 1187-1188), la desaparición de una de las principales utilidades de la diferenciación del poder constituyente respecto de los poderes constituidos. «Le but pratique de la distinction, c'est, en effet, de limiter la puissance de l'organe législatif, et notamment de la limiter en ce qui concerne les droits individuels des particuliers, en ce sens que ces droits, une fois déterminés et garantis par l'acte constitutionnel, ne peuvent plus être restrictifs ni retouchés par le législateur ordinaire». Es decir, la idea fundamental que subyace en la diferenciación de un poder constituyente superior al poder legislativo —que no es otra más que la de que en un Estado soberano puede establecerse y reservarse jurídicamente, en beneficio de los ciudadanos, una esfera de libertad individual que se sustrae de esta forma a la libre disponibilidad de los poderes constituidos— se convierte en un imposible. Como una vez más advierte el profesor de Estrasburgo, la teoría del contrato social excluye completamente el concepto de derechos individuales intangibles frente al legislador, y ello, al menos, por dos razones: la primera, por la completa absorción del individuo por la comunidad, pues como dice Rousseau (1975, c. VI, L. I), las cláusulas del contrato social debidamente entendidas «se reducen todas a una sola, a saber; la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad», y ya desde este punto de vista deja de concebirse la noción de un derecho individual propiamente dicho. La segunda, porque aunque se supusiera,

⁵ En todas nuestras referencias a los textos constitucionales franceses, salvo puntualización expresa en contrario, seguimos la obra de Duverger (1957).

de hecho, al individuo provisto de semejante derecho por la ley del Estado, este derecho apenas si tendría valor y la seguridad de los particulares sería nula, ya que en todo caso la reglamentación de los derechos individuales y también su modificación extensiva o restrictiva dependen siempre del soberano, que en la teoría rousseauiana no es otro que el legislador. De esta forma, el Parlamento, en cuanto voz de la soberanía popular, iba a ser visto como el mejor garante de los derechos. Estos, sin embargo, no presuponian restricción alguna al poder soberano del Estado, ni por tanto al del Parlamento, cuya actuación quedaba al margen de todo límite. Como advertiría Duguit (1918, p. 179), la originalidad de Rousseau, como años después la de Hegel, consiste en el esfuerzo hecho por demostrar que a pesar de este poder omnímodo del Estado, el hombre queda libre y conserva la plenitud de su autonomía.

Innecesario es decir que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes chocaba de modo frontal con esta visión de la soberanía parlamentaria *in edizione evoluta del princeps legibus solutus*, como la tilda Esposito (1972, p. 414), juicio que ya había sostenido tiempo atrás Duguit al significar que la doctrina de la soberanía rousseauiana había sido siempre, en la teoría y en la práctica, una doctrina de absolutismo (Duguit, 1913, p. 88). Si se tiene en cuenta que la vinculación a las ideas de Rousseau siempre ha permanecido presente en Francia, se puede comprender que la *judicial review* no haya sido nunca realmente aceptada en ese país (Cappelletti y Adams, 1966). Y ello ha sido así incluso en épocas en que la pervivencia del dogma de la soberanía parlamentaria, de resultados del continuo cambio legislativo estimulado por las pasiones electorales, ha llegado a ser, como constatará Hauriou (1932, pp. 334-335), una amenaza y un peligro para la libertad. De la pervivencia de este dogma, que resurge periódicamente de sus cenizas en nuestro vecino país, aún en momentos y circunstancias que parecen sugerir su definitiva desaparición, nos da cumplido testimonio Favoreu, que en 1982, comentando las Decisiones del *Conseil constitutionnel* en torno al tema de las nacionalizaciones⁶ llevadas a cabo bajo la égida del Presidente Mitterrand, constataba con sorpresa (Favoreu, 1982, pp. 399-400 y 380-381) que aunque se podía pensar que la cuestión de la sumisión del legislador al principio de constitucionalidad era algo finiquitado, que había dejado de plantearse como cuestión problemática desde los años setenta, la misma reverdecía en base a la, a nuestro juicio, obsoleta argumentación de que la voluntad popular expresada en las elecciones presidenciales y parlamentarias de mayo y junio de 1981,

⁶ Nos referimos a las Decisiones 81-132 DC, de 16 de enero de 1982 (Nationalisations I), y 82-139 DC, de 11 de febrero de 1982 (Nationalisations II). Pueden verse en Favoreu (1994, pp. 104 y ss.; 121 y ss., respectivamente).

no podía conocer límites, al menos respecto a las reformas consideradas esenciales por la nueva mayoría socialista. El propio primer secretario del Partido socialista francés declararía: «jamais les grands courants de réforme ne se sont laissés aretes par une Cour suprême quelle qu'elle soit», en una alusión que obviamente tenía como telón de fondo el conflicto entre la Corte Suprema norteamericana y el Presidente Roosevelt surgido con ocasión del *New Deal*.

C. EL FETICHISMO DE LA LEY

En el sistema del derecho público francés fundado sobre la noción de soberanía, todo el mundo iba a mostrarse de acuerdo en el reconocimiento de que la ley era la manifestación por excelencia de la soberanía. El propio Rousseau lo iba a admitir en diversas ocasiones. Recordemos que para el gran pensador ginebrino el hombre no era libre más que cuando pasivamente quedaba sometido a la voluntad general⁸. La omnipotencia del Estado hace libre al individuo. Ahora bien, solo el acto de soberanía se impone sin reserva alguna a las voluntades individuales, y ese acto de soberanía no es sino la ley⁹. En cuanto ella es la manifestación externa de la voluntad general, Rousseau considera perfectamente lógico y compatible que se sea libre y se esté al unísono sometido a la ley (Rousseau, 1975, c. VI, L. II). Derivará de este razonamiento, como pondría de relieve Duguit hace casi un siglo (Duguit, 1913, p. 144), lo que a veces se ha llamado el «fetichismo de la ley», idea a la que otros se han referido con diversas expresiones: la mística de la ley (Vedel, 1966, p. I), la idolatría de la ley (Passaglia, 2000, p. 199). Todo ello no será sino el fruto de una concepción tildada de metafísica (Burdeau, 1969, p. 376), y en todo caso, ficticia e irreal, pero que colocará a la ley en la cumbre del ordenamiento jurídico y, de resultas de ello, al órgano que la elabora, al órgano parlamentario, en una situación dominante respecto de los demás órganos del Estado que se encuentran, en relación al órgano legislativo, en una clara situación de subordinación.

⁷ Aun constituyendo una opinión disidente, como se significaba en el propio rótulo del artículo, la cuestión de la ilimitada soberanía del Parlamento seguía encontrando sus adeptos en los años ochenta. Buen ejemplo de ello lo encontramos en Lacharrière (1980, pp. 133 y ss.), quien se formulaba el siguiente interrogante: «Comment la volente nationale peut-elle être liée par une de ses manifestations antérieures, au prétexte que celle-ci a été inscrit dans un document spécial, dénommé Constitutions?» (p. 134).

⁸ «La voluntad constante de todos los miembros del Estado es la voluntad general; por ella son ciudadanos y libres» (Rousseau, 1975, c. II, L. IV).

⁹ La soberanía de la ley entrañaría un triple efecto: 1) por su contenido, la ley se caracterizaba como un acto indeterminado; 2) por su ámbito, la ley presentaba el carácter de un acto indefinido, y 3) por su rango, la ley era el acto supremo (Cfr. Fabre, 1979, p. 342).

La Revolución consagrará esta concepción, y así, el art. 6 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, del 26 de agosto de 1789, se abrirá con la celeberrima afirmación: «La ley es la expresión de la voluntad general». De poco valdrá que un sector importante de la iuspublicística francesa, particularmente en los inicios del pasado siglo, ofrezca indiscutibles argumentos con los que refutar tan venerada concepción. Recordemos, por hacernos eco de algunas de tales opiniones, a Duguit y Jesé, cuyos juicios iban a ser bien parejos. Mientras para el primero (Duguit, 1913, p. 145) la ley es simplemente la expresión de la voluntad individual de los hombres que la hacen —jefes de Estado y miembros del Parlamento— y fuera de esto todo lo que se diga no es más que una ficción, para el segundo (Jesé, 1924, p. 401), «la loi est la manifestation de volonté d'individus investis d'une compétence. Cette compétence est réglée par la loi constitutionnelle et le Droit. Elle doit, comme toute compétence, s'exercer conformément à la loi et au Droit». En último término, para Jesé, la confección de la ley no será otra cosa que el funcionamiento de un servicio público, el servicio público más importante, el servicio de la legislación.

Las abundantes y calificadas críticas no harán mella en la concepción expuesta; por el contrario, la misma, con algún matiz, llegará hasta la Quinta República, superando su sesquicentenario. Se propiciará así lo que Hauriou (1932, p. 346) denominaría un «Estado de derecho puramente legal», caracterizado por exaltar la ley y abatir al Juez, concepto que en sí mismo, a nuestro modo de ver, no deja de ser equívoco, pues el Estado de derecho es una noción diferente a la del Estado legal (cfr. Hamon, 1990, p. 703); nos bastará con decir con Rivero que «le caractère absolu de la souveraineté parlementaire fût contraire à la définition de l'Etat de droit» (1980, p. 9).

No se entendería así por los revolucionarios de 1789, que con una visión de la democracia radical, que propiciarían un régimen asambleario, impreso en las instituciones del período revolucionario; glorificarían la ley, rechazando de raíz todo control judicial¹⁰. En una democracia jacobina carece de sentido hablar de control judicial de la constitucionalidad de las leyes. Por lo demás, el inmediato pasado, como veremos con algún detenimiento más adelante, propició la inequívoca hostilidad de los revolucionarios frente a los jueces. No en vano habían sido esos mismos jueces, integrantes de los *Parlements*, los mayores enemigos de todas y cada una de las reformas liberales emprendidas en los años previos a la

¹⁰ «France being the country of government by assembly par excellence the idea of legislative supremacy and the resultant glorification of written norms was here more firmly entrenched than in other countries». En tales terminus se expresa Gottfried Dietze (1958, p. 1257).

Revolución, por pequeñas que las mismas fueran. Como diría Cappelletti, «they (the judges) were the fiercest opponents of the Revolution» (1971, p. 35).

Habría que esperar a la Constitución de 1958 para que se imponga una nueva concepción que deje de lado el fetichismo tradicional de la ley. La propia Constitución pareció arruinar el principio de «la ley, expresión de la voluntad general», fundamentalmente por la revolución jurídica que parecía suponer su artículo 37, que atribuía al ámbito reglamentario todas aquellas materias no expresamente reservadas por el artículo 34 a la ley, lo que, como señalaría Vedel (1974, pp. 785-787), sería visualizado en un primer momento como el establecimiento de la teoría de un «doble poder normativo» que atentaba de modo frontal contra la estructura secular que presuponía el mencionado dogma. Sin embargo, el Consejo de Estado, en la Sentencia «Syndicat general des ingénieurs-conseils», de 26 de junio de 1959, dio la espalda a tal teoría. Ahora bien, en una Sentencia de 1985¹¹, en un *obiter dictum* que ha sido considerado como uno de los aportes teóricos más importantes de la jurisprudencia constitucional (Rousseau, D., 1995, p. 77), el *Conseil Constitutionnel* reconducía a su justo término el dogma tantas veces citado al precisar que «la loi [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution». Habrían tenido que transcurrir casi dos siglos desde la Revolución para que un órgano jurisdiccional —pues hoy no puede haber duda de esa naturaleza respecto del *Conseil*— recondujera explícitamente el principio, acomodándolo al principio de primacía de la Constitución.

D. LA RIGIDEZ DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y EL ROL SECUNDARIO DEL JUEZ

Otro principio realmente determinante en la evolución del Derecho público francés sería el de la separación de poderes, que resultaría igualmente decisivo en orden a la exclusión de todo control jurisdiccional sobre la ley. «Le principe de la séparation des pouvoirs est tourné tout entier contre le pouvoir judiciaire dont on se méfie, parce qu'il est soupçonné d'être hostile à l'ordre de choses nouveau» (Duez, 1929, p. 232)¹².

Si la ley era un mandato emanado del poder soberano, tal y como quedaba claro en la teoría rousseauiana, era evidente que la misma no podía provenir

¹¹ Decisión 85-197 DC, de 23 de agosto (Evolution de la Nlle-Calédonie (II), Considérant numéro 27).

¹² En análoga dirección se manifiestan Cappelletti y Adams, para quienes: «The theory of the separation of powers as exacerbated by Rousseau gave French democratic political theory a matrix into which judicial review could not fit» (Cappelletti y Adams, 1966, p. 1211).

más que del Parlamento, el órgano que disponía de dicho poder. En sintonía con ello, el art. 1 de la sección primera del Capítulo III del Título tercero de la Constitución de 1791, encomendaba en exclusiva al cuerpo legislativo la aprobación de las leyes¹³. Y complementando tal previsión, el artículo 6 de la sección primera del Capítulo IV del mismo Título vedaba explícitamente al poder ejecutivo dictar una ley¹⁴. En el fondo de todo ello nos encontramos, como dijera Duguit (1913, p. 159), con el principio de la separación de poderes, al que se iba a dar un diseño draconiano, absoluto, como el propio autor expondría en otro lugar (1996, pp. 28-34), y del que constituirían manifestaciones significativas: la negación al Rey, depositario del poder ejecutivo, de lo que hoy llamaríamos la potestad reglamentaria, como asimismo de toda iniciativa legislativa; también el rol absolutamente secundario de los jueces encontraría su razón de ser, como más adelante exponaremos, en el propio principio.

No debe extrañar especialmente el fuerte influjo de Montesquieu, por cuanto en los orígenes del movimiento revolucionario está mucho más presente el pensamiento de Montesquieu que el de Rousseau. Nada era más extraño a los Estados Generales reunidos en 1789 que la idea de una República, contraria a los deseos del conjunto del país. Lo que reclamaban en realidad los Cahiers, diría Vedel (1984, p. 71), era un gobierno inspirado en Montesquieu, no en Rousseau, esto es, una monarquía en la que el poder del Rey fuera limitado por los representantes de la nación, en definitiva, una monarquía representativa¹⁵. Es a construir tal modelo hacia lo que orientarán su tarea los Estados Generales transformados en Asamblea Nacional. Ello nos conduce directamente al pensamiento de Charles-Louis de Secondat, sobre el que vamos a detenernos brevemente.

El barón de la Brède y de Montesquieu (1689-1755) había nacido en el seno de una familia estrechamente vinculada con el mundo de la toga, de antiguos *juges des Parlements*. Ya en 1713, tras la muerte de su padre, era elegido consejero del Parlamento de Bordeaux y tres años más tarde, de resultas del fallecimiento de su tío el barón de Montesquieu, heredaba no solo el título nobiliario, sino

¹³ «La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ciaprès: 1. De proposer et décréter les lois».

¹⁴ «Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution».

¹⁵ Recordemos que en el Capítulo I del Libro segundo de su obra (1993), Montesquieu diferencia tres clases de Gobierno; el republicano (aquel en el que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano), el despótico (en el que una sola persona sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho) y el monárquico (aquel en el que gobierna uno solo, con arreglo a leyes fijas y establecidas).

también la presidencia —président à portier— del mencionado Parlamento. Ello nos pone sobre aviso acerca de la enorme familiaridad, del gran conocimiento, que Montesquieu tendría de los órganos jurisdiccionales de su tiempo. No cabe la menor duda de que esta profunda relación con el mundo judicial del siglo XVIII explica muchas de las posiciones esgrimidas por Montesquieu en su celeberrima obra *El espíritu de las leyes* en relación a los jueces, particularísimamente en el Capítulo VI («De la Constitución de Inglaterra») del Libro undécimo («De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la Constitución»)¹⁶.

El punto de partida de la doctrina de Montesquieu es universalmente conocido: «Es una experiencia eterna —diría Charles-Louis de Secondat— que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites» (Montesquieu, 1975, c. V, L. XI). De ahí que sea necesario limitar al poder, para lo que Montesquieu atisba como remedio que el poder frene al poder¹⁷. Con ello, el ilustre pensador estaba condenando sin paliativos el gobierno por él mismo tildado de despótico. La solución del problema la encuentra Montesquieu en la separación de los tres poderes que existen en cada Estado¹⁸. El bordelés considera que no habría libertad si el poder judicial no estuviera separado del legislativo ni del ejecutivo. Influido, desde luego, por el pensamiento de otros autores, especialmente por John Locke, que ya en su *Essay on civil government* había diferenciado tres poderes, el barón de la Brède contribuye de modo decisivo a consagrar el principio que, como dijera Esmein (1921, p. 464), estaba destinado a llegar a ser uno de los artículos del Credo elaborado por los filósofos franceses del siglo XVIII. Toda la argumentación de Montesquieu girará en torno a la necesidad de salvaguardar la libertad a través de la separación de poderes, que a su vez garantizaba el que cada poder se ejerciera legalmente y, por lo mismo, sin abusos.

¹⁶ Es esta una tesis comúnmente admitida por la doctrina, como ejemplifican las posiciones de Hauriou (1932, p. 336) y de Cappelletti (1990, pp. 258-259), aunque ambos autores discrepen en torno a si Montesquieu partía de la idea de que el juez tenía un poder político, tesis que hará suya Hauriou —que Montesquieu atribuye a los jueces—, o si, por el contrario, como sostiene Cappelletti, Montesquieu defendió la tesis de que ningún poder de naturaleza política debía reconocerse a los jueces, tesis con la que nos sentimos identificados.

¹⁷ «Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder». Capítulo IV del Libro undécimo.

¹⁸ «Todo estaría perdido —afirmará Montesquieu (Capítulo VI del Libro undécimo)— si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares».

Ahora bien, por lo que nos interesa en este trabajo, hemos de plantearnos la importante cuestión del rol del poder judicial. De lo ya señalado pareciera derivarse con gran nitidez que el poder judicial era concebido por Montesquieu como un poder perfectamente delimitado de los otros dos. Ello, sin embargo, no puede ser admitido sin notables matices, como, entre otros, pusieran de relieve Carré de Malberg (2000, p. 653 y ss.) y Duguit (1996, p. 82). Recordemos al efecto que en el propio capítulo sobre «la Constitución de Inglaterra», Montesquieu comienza aplicando al poder judicial la denominación de «poder ejecutivo de los asuntos que dependen del Derecho Civil», frente al poder ejecutivo propiamente dicho, que es conceptuado como «el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes». Y aunque más adelante diferencia estos dos poderes, atribuyendo al que ahora llama «poder judicial» la potestad de castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares, subsiste de la primera denominación común de potestad ejecutiva, aplicada por igual a ambas funciones, la idea de que deben juntarse en un concepto común de ejecución. En otro lugar, de *El espíritu de las leyes* (capítulo III del libro VI), Montesquieu precisará su doctrina al señalar: «En el Gobierno republicano es propio de la naturaleza de la constitución que los jueces sigan la letra de la ley». Y en el varias veces mencionado capítulo VI del libro undécimo, perfilará aún más esta idea al significar: «Pero si los tribunales no deben ser fijos, sí deben serlo las sentencias, hasta el punto que deben corresponder siempre al texto expreso de la ley. Si fueran una opinión particular del juez, se viviría en la sociedad sin saber con exactitud los compromisos contraídos con ella». «Podría ocurrir —admite el bordelés en el mismo capítulo— que la ley, que es ciega y clarividente a la vez, fuera, en ciertos casos, demasiado rigurosa». Sin embargo, ni tal siquiera en tales supuestos se admite una intervención mitigadora de tal rigor por parte de los jueces: «Les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui pronônce les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur». Es por ello por lo que de los tres poderes a que se refiere Montesquieu, «el de juzgar es, en cierto modo, nulo». Estas reflexiones parecen dejar claramente puesto de relieve que, a diferencia de Locke, Montesquieu no considera la autoridad judicial como uno de los tres poderes del Estado.

Esta concepción, por la que bien podría decirse que el poder judicial es «nulado» como tal «poder», se convertirá en una idea central en el pensamiento francés. La Revolución proclamará como uno de sus principios medulares el de supremacía absoluta de la ley escrita establecida por el cuerpo legislativo integrado por los representantes del pueblo, reduciendo la función de los tribunales, como dice Cappelletti (1990, p. 260), al cumplimiento de una tarea que se visualiza como meramente mecánica: la aplicación de la ley a los casos concretos.

Ciertamente, ante esta situación podríamos cuestionarnos el porqué del diseño del orden judicial como un poder independiente y autónomo por parte de los hombres de 1789-91. La razón la dio Duguit con toda evidencia (1996, pp. 21 y 82). La Asamblea Nacional tomó prestada la idea de la Constitución norteamericana, en la que, sin embargo, la creación de un poder judicial independiente de los otros y competente para juzgar la constitucionalidad de las leyes, encontraba una necesidad específica: resolver los posibles conflictos entre la Unión y los Estados, que solo un poder completamente independiente podría dilucidar con soberana imparcialidad. También creyó encontrarla en la obra de Montesquieu, cuando, por el contrario, como ya se ha expuesto, en el pensamiento del bordelés el orden judicial no constituía en rigor un poder distinto y autónomo.

Desde una perspectiva orgánica, no dejan de ser asimismo significativas algunas de las reflexiones que en el mismo capítulo relativo a la Constitución de Inglaterra hace Montesquieu, y que no pueden por menos, a nuestro juicio, que considerarse tributarias del conocimiento tan cercano que el insigne pensador tenía de la situación en su tiempo de las autoridades judiciales, en definitiva, del *Parlement* de París y de los *Parlements provinciaux*. Cree el barón de la Brède que «el poder judicial no debe darse a un Senado permanente, sino que lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que solo dure el tiempo que la necesidad lo requiera». De esta manera, concluye Montesquieu, «el poder de juzgar, tan terrible para los hombres, se hace invisible y nulo, al no estar ligado a determinado estado o profesión».

Los revolucionarios seguirán estas ideas muy de cerca. El artículo 5 del Preámbulo del Título III de la Constitución de 1791 prescribirá al efecto: «Le Pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple». Y el artículo 2 del Capítulo V del mismo Título dispondrá: «La justice sera rendue gratuitement par des juges élus à temps par le peuple...»¹⁹. Estas previsiones podrían inducir a pensar que los fundadores del nuevo Derecho público francés consideraron la función jurisdiccional como una actividad esencialmente diferente de aquella que calificaban como ejecutiva. Sin embargo, no fue así, pues, como antes se dijo, si por un lado el orden judicial pareció constituir un poder autónomo e independiente, por otro, la ordenación normativa de los revolucionarios demostró que ello no era así. Para Carré de Malberg (2000, pp. 653-654), no se puede dudar de que la Constitución de 1791, aunque en apariencia y

¹⁹ Al carácter electivo de los jueces habría de añadirse el principio de inamovilidad de los mismos. El propio art. 2 del Capítulo V prescribía: «Ils [les juges] ne pourront éter, ni destitués que pour forfaiture dûment jugué, ni suspendus que pour une accusation admise».

desde el punto de vista orgánico asigne la dignidad de tercer poder a la justicia, se haya atenido, en el fondo y desde el punto de vista funcional, al concepto de los dos poderes.

El carácter electivo de los jueces, como quedó claro en el debate que tuvo lugar en el mes de mayo de 1790, se justificó con una lógica cartesiana. Si todos los poderes eran manifestaciones inmediatas de la soberanía nacional²⁰, debían ser conferidos directamente por la propia Nación; siendo el poder judicial uno de tales poderes, quienes lo ejercen, esto es, los jueces, debían ser elegidos por la Nación. Esta lógica habría de conducirse hasta sus últimas consecuencias: la conformación del *Judiciary* como un auténtico «poder»²¹. En similar dirección, Esmein (1921, p. 506) señalará que «l'élection des juges n'est point imposée par la thèse qui voit dans l'autorité judiciaire un troisième pouvoir», para añadir que lo que muestra más bien es que el carácter electivo de los jueces puede existir allí donde se sostiene y declara que la autoridad judicial entra en el ámbito del poder ejecutivo; si bien en otro momento (p. 502), Esmein parece decantarse por la tesis de que la administración de justicia constituye natural y racionalmente una manifestación especial de la soberanía, un poder distinto. En cualquier caso, por nuestra parte concordamos, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, con Carré de Malberg en su apreciación de que, pese a las muchas contradicciones ya expuestas, en la época revolucionaria la jurisdicción se consideró como una función de pura aplicación, y por lo tanto también de ejecución de las leyes.

De esta forma, el principio de separación de poderes se concebirá de modo radicalmente diferente a como se había visualizado por los constituyentes de Filadelfia, pese al influjo que la Constitución norteamericana ejerció sobre los revolucionarios franceses. Ello no solo por la notable rigidez con que tal principio se establece, en franco contraste con el equilibrio que con él se trata de alcanzar en Norteamérica (*checks and balances*), concepción que no sin algún matiz ha llegado a nuestros días²², sino también porque, en el marco de esa división, el

²⁰ Así vendrían a recogerlo, por lo demás, los arts. 1 y 2 del Preámbulo del Título III de la Constitución de 1791. Mientras la primera de esas normas señalaba que: «La Souveraineté est une, indivisible, inalienable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation», la segunda comenzaba así: «La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs...».

²¹ Ello no obstante, Duguit (1996) recuerda que con ocasión de la aprobación del art. 5 del Preámbulo del Título III, pareció quedar claro que el pensamiento de todos los que lo votaron se inclinaba por una percepción del poder judicial como un «poder distinto y autónomo» (p. 88).

²² Davis, refiriéndose a la concepción francesa acerca del principio de la separación de poderes y a su radical diferenciación de la visión norteamericana del mismo principio, señala: «Perhaps the most concise description of the "functional" doctrine is that of a "mutual independence of the principal organs", as opposed to the American system of checks and balances. This doctrine is far more "rigid", perhaps absolutely so, that its more "flexible" American counterpart» (Davis, 1986, p. 48).

poder judicial, en perfecta sintonía con el pensamiento de Montesquieu, quedará relegado a un rol secundario, bien diferente del que habría de asumir en los Estados Unidos. Innecesario es decir que de la divergencia apuntada se deriva un lastre insuperable para que los jueces pudieran llevar a cabo una función de *judicial review* análoga a la que asumiría el *Judiciary* norteamericano.

E. EL MITO DEL GOBIERNO DE LOS JUECES

Un nuevo argumento se unirá a los anteriores, bien que el mismo no sea fruto del pensamiento revolucionario sino de una obra de un enorme impacto publicada en 1921 que vendrá a crear una suerte de mito resistente tanto al devenir del tiempo como al cambio de las circunstancias. Nos referimos obviamente a la obra de Edouard Lambert sobre el «gobierno de los jueces» (1921). Para dar una idea de la relevancia del concepto acuñado por Lambert, bastará con señalar que, a juicio de Favoreu, que sigue el criterio del norteamericano Davis, «ce concept joue en France à peu près le même rôle symbolique et flou que celui de “rule of law” aux Etats-Unis» (Favoreu, 1987, p. 22). El propio Davis, profesor de Cleveland y excelente conocedor de la cultura jurídica francesa, señala (1987, p. 559) que la expresión *government of judges* pronto entró en el lenguaje del derecho público francés e incluso en el de la cultura popular, derivando gran parte de su fuerza, sin duda alguna, de la histórica aversión francesa a un *strong judiciary*, y llegando a ser una auténtica *catch-phrase*.

El impacto de la obra de Lambert fue casi inmediato, como ocho años después de publicada constataba Duez: «l’ouvrage récent du professeur Lambert [...] a eu un retentissement aussi éclatant que justifié, chez les publicistes français» (Duez, 1987, p. 216). La mitología del «gobierno de los jueces» no se circunscribirá a Francia; bien al contrario, la expresión sería plenamente recepcionada por la literatura jurídica europea para designar una serie de situaciones patológicas en las relaciones entre el poder judicial y los restantes poderes del Estado, muy en particular, el poder legislativo. D’Orazio lo ha puesto de relieve con singular claridad en su «Presentación» de la relativamente reciente versión italiana de la obra de Lambert: «Quel titolo, appunto (Government by Judiciary) ha assunto, nella letteratura europea, il significato emblematico per indicare un complesso di situazione patologiche nei rapporti tra organi giudiziari ed organi di indirizzo politico, con evidente alterazione nell’equilibrio istituzionale complessivo: in sintesi, lo sconfinamento dei giudizi dai limiti della loro funzione e l’invasione (di varia gravità, forma e misura) della sfera di discrezionalità e di responsabilità del legislatore e, quindi, una violazione dei principi della certezza del diritto e della separazione dei poteri» (D’Orazio, 1996, pp. VI-VII).

Sin ánimo de entrar en este momento en la obra de Lambert —lo que haremos en un momento posterior— sí nos referiremos ahora a dos de sus críticas más duras en relación al modelo americano de la *judicial review*. De un lado, a juicio del profesor de Lyon, el ejemplo americano nos muestra que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes bien pronto dejó de ser un simple engranaje de la organización federal, para convertirse en un instrumento de vigilancia del poder judicial sobre el legislativo y sobre el ejecutivo, transformando así de modo radical la misma naturaleza de la Constitución que lo acogió (Lambert, 1996, p. 204). De otro lado, y desde la perspectiva del contenido material de la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana, Lambert subraya (p. 206) que la *judicial review* había desempeñado un rol criticable, y criticado, de freno frente a la legislación social.

En un estudio publicado años después, Lambert, tras analizar la jurisprudencia de la Corte Suprema entre 1923 y 1927, insistiría en sus tesis, señalando que las decisiones judiciales norteamericanas conducían a un sistema tildado por el *Justice* George Sutherland (Juez Supremo entre 1922 y 1938), bien que antes de su incorporación a la Corte Suprema, siendo senador, como *une démocratie tempéris* (Lambert, 1929, pp. 502-503). Tales decisiones habían propiciado, a juicio del profesor de Lyon, *une constitution judiciaire économique* que, bajo la cobertura de las Enmiendas V y XIV, se había superpuesto a la Constitución elaborada por la Convención de Filadelfia, abriendo un camino «aux constitutions politique-économiques, d'humeur opposée, que sont la constitution démocratique de Weimar et les constitutions franchement révolutionnaires de la Russie et de l'URSS».

Proyectando los efectos que Lambert encuentra en el modelo estadounidense hacia Francia, el Profesor que fundara en 1921 en el seno de la Universidad de Lyon el Institut de Droit Comparé, el más antiguo tras el fundado cinco años antes por Rabel en Munich, pone de relieve (Lambert, 1996, pp. 206-207) que la introducción en Francia del veto judicial en una Constitución como la francesa, que ha dejado gran libertad al desarrollo de la legislación social, en un momento de plena maduración de tal legislación, aparecería a los ojos de las clases trabajadoras —especialmente de sus organizaciones de clase, esto es, de los sindicatos— como un intolerable gesto de desconfianza, con el subsiguiente riesgo de provocar reacciones que quizá no fueran tan pacíficas como la agitación norteamericana a favor del *recall* frente a los jueces del Tribunal Supremo, hecho que adquiriría su máxima expresión a raíz del conflicto que enfrentó a la Corte Suprema y al Presidente Roosevelt con ocasión del *New Deal*.

La tesis de Lambert, como ya se ha dicho, impactó fuertemente, lo que no impidió que voces autorizadas se manifestaran en contra. Tal sería el caso

de Duguit, a cuyo juicio, con independencia ya de las tendencias políticas que puedan aparecer en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano, en el poder reconocido a los tribunales estadounidenses de apreciar la constitucionalidad de las leyes, hay una institución notablemente protectora de la libertad individual frente al arbitrio del legislador (Duguit, 1930, pp. 720-730). Y en relación específica al juicio crítico del que venimos ocupándonos, Duguit rechazaría que fuera exacto: «On ne peut pas dire qu'en Amérique les cours de justice, même la cour suprême, soient véritablement associées au gouvernement; on ne peut même pas dire qu'elles exercent un véritable contrôle sur le Congrès». Por las mismas fechas que Duguit, en Italia Einaudi se manifestaba acerca de la «creencia errónea» de Lambert (Einaudi, 1931, pp. 15-16)²³.

La noción del «gobierno de los jueces», siempre notablemente hostil frente al control judicial de constitucionalidad de las leyes, encierra en último término una común carga crítica: la falta de legitimidad democrática de los órganos jurisdiccionales, cuyos miembros no solo no han sido elegidos sino que son irresponsables. La objeción es compendiada por Cappelletti en pocas palabras: «that judicial law-making is unacceptable because undemocratic» (Cappelletti, 1989, p. 40). Ciertamente, no estamos ante una argumentación crítica circunscrita al caso francés; por el contrario, la misma objeción es reiterada en otros países, también incluso en los Estados Unidos (cfr. Caine, 1983, pp. 297 y ss)²⁴.

La peculiaridad del caso francés viene dada por la fuerza expansiva del concepto, por su persistencia histórica y por la virtualidad que el mismo ha tenido en orden a paralizar todo intento de establecer el control judicial de la constitucionalidad de las leyes. Una vez recepcionado dicho control, con la Constitución de 1958 y el impulso que al mismo diera el *Conseil constitutionnel* tras su celeberrima Decisión de 16 de julio de 1971 (Favoreu y Philip, 1979, pp. 235 y ss.), como

²³ Citado por Giustino D'Orazio en la Presentación de la obra de Lambert (1966, p. XVI).

²⁴ Recuerda Caine que: «the major criticism of noninterpretivist judicial review has been the asseveration that it is undemocratic, leaving major policy decisions in the hands of an unelected and unaccountable judiciary. In a word, say the critics, such judicial decision-making is "undemocratic" in violation of basic assumptions of our government» (1983, p. 318).

No es este el momento de entrar a cuestionar lo infundado de la crítica de la falta de legitimidad democrática de la justicia constitucional; ello no obstante, no queremos dejar de señalar que la noción de democracia no puede ser reducida a una simple idea mayoritaria. Como dice Cappelletti, «democracy also means participation; and it means tolerance and freedom». Es por lo mismo por lo que «a judiciary reasonably independent from majoritarian whims can contribute much to democracy» (Cappelletti, 1989, p. 46). Y en una dirección todavía más rotunda, Caine señala: «Experience has shown that the ultimate responsibility for checking the will of the people when it comes to issues of intense popular interest fallen mainly upon the judiciary, and that elected lawmakers and executives have been part of the problem, rather than part of the solution» (Caine, 1983, p. 323).

asimismo la reforma constitucional de 1974, por su capacidad deslegitimadora de la importantísima función llevada a cabo por el *Conseil constitutionnel* como garante de los derechos y libertades frente al poder legislativo.

Sin ánimo alguno de exhaustividad, sí queremos, sin embargo, hacernos eco de algunas manifestaciones que corroboran o ejemplifican cumplidamente la persistencia en Francia del mito del *gouvernement des juges*. Autor tan relevante como Vedel, hace cuarenta años, se refería a cómo Francia era un país en el que «les gouvernants de tous bords sont vite prêts à crier au gouvernement des juges» (Vedel, 1966, p. V). En la misma dirección, Pisier, mucho más recientemente (1987, p. 190), tras significar que en Francia, tras una larga ausencia, el control de la constitucionalidad se afirma como un hecho anclado en el corazón de las instituciones, matizaba que ello no obstante, «certains n'hésitent pas à faire de ce "triomphe de l'Etat de droit" une véritable "menace pour la démocratie"». La paradoja, heredera de una tradición profundamente gala, vuelve periódicamente «aux lèvres politiques les plus compulsives et n'en finit pas de ronger le coeur même de nos institutions».

A principios del pasado siglo, incluso entre autores decididamente partidarios de la implementación de la *judicial review* de tipo norteamericano, el temor al «gobierno de los jueces» no dejaba de suscitar recelos. Tal sería el caso de Hauriou, que, siendo favorable a la institución, rechazaba todo atisbo de poder político en manos del juez, para precisar de inmediato que el gran defecto del sistema americano era que, tal y como se encontraba organizado, hacía del juez un poder político y sometía a los Estados Unidos al «gobierno de los jueces» (Hauriou, 1932, pp. 226-337). Tampoco Duguit escapa a la inquietud que le provoca tan «terrible mito»: «La logique duguiste de l'Etat de droit s'accompagne bien de l'horreur du "gouvernement des juges" dont les actes doivent rester hiérarchiquement et étroitement subordonnés à un droit objectif, et donc à la loi, qui plus que n'importe quelle autre manifestation de droit positif, lui est présumée conforme» (Pisier, 1987, p. 197). Otros autores, como Jesé, que admiten que ninguna objeción puede oponerse desde una óptica jurídica al control jurisdiccional de las leyes, advierten por el contrario que lúgubres peligros se ciernen políticamente sobre tal control²⁵.

²⁵ «Le système de contrôle, par les juges, de la constitutionnalité intrinsèque de la loi serait, en France, très dangereux si l'on adoptait la théorie développée par certains auteurs modernes sur le caractère constitutionnel d'un grand nombre de principes généraux, plus ou moins vagues» (Jeze, 1924, p. 421). Tras advertir acerca del peligro que el control entraña, Jesé, para quien —no se olvide— jurídicamente ningún impedimento podía oponerse al control jurisdiccional de la ley (p. 403), significa que no estamos ante un peligro puramente hipotético, sino bien real: «Que l'on suppose, l'hypothèse n'est pas chimérique, des tribunaux ou même simplement une Cour suprême animés

El que a nuestro juicio bien podría tildarse de «efecto-parálisis» de este concepto se ha dejado sentir en muchos momentos claves —en lo que al control de la constitucionalidad de las leyes se refiere— de la Quinta República. No solo lo ha constatado la doctrina francesa, como ya se ha puesto de relieve; también lo ha apreciado la doctrina especializada norteamericana e inglesa, que ha venido, por lo general, prestando bastante atención al caso francés. Y así, existe cierto consenso en la apreciación de que en los debates preparatorios del texto de la Constitución de 1958 —llevados a cabo en el seno del Comité Consultivo Constitucional— la necesidad de evitar el «fantasma» del «gobierno de los jueces» estuvo omnipresente²⁶. Más aún, la propuesta que prosperó en el seno del Comité en torno a la concesión de la *saisine*, esto es, de la legitimación para recurrir al *Conseil*, de un tercio de los miembros de cada Cámara, fue desestimada por el gobierno de turno en base a que tal legitimación entrañaba el serio peligro de reviviscencia del «gobierno de los jueces»²⁷. La trascendental Decisión del *Conseil* sobre la libertad de asociación, de 16 de julio de 1971, no quedaría inmune a la crítica recurrente de que, con ella, el *Conseil* había abusado de su poder e incurrido en una actuación propia del «government by judges» (Beardsley, 1972, p. 432).

Para terminar con esta cuestión diremos que aunque pudiera pensarse que la misma, hoy, con la extraordinaria creatividad jurisprudencial que ha llevado a cabo el *Conseil Constitutionnel*, desarrollando una verdadera «revolución jurídica» en Francia, ha pasado a ser un mero recuerdo histórico, la realidad nos revela que ello no es así. En el subconsciente de la iuspublicística francesa, la idea, el temor, el rechazo, al *gouvernement des juges* está lejos de desaparecer, por lo menos en bastantes sectores de la misma. Aportaremos como prueba de ello, a nuestro juicio bien significativa, alguna reflexión vertida en el debate celebrado entre los muy relevantes profesores franceses Jacques Robert y Dominique Rousseau, con

d'un esprit hostile aux réformes démocratiques, sociales ou fiscales. Sous prétexte de contrôle de la constitutionnalité intrinsèque des lois, ces tribunaux, cette Cour auraient le pouvoir redoutable et souverain de mettre en sommeil, pour des arguties juridiques, tout les lois réalisant des réformes de ce genre. Ce serait le gouvernement des juges, ou plutôt le gouvernement d'une Cour supreme, d'un corps inamovible et irresponsable, suspect, par ses origines et la milieu social où il est recruté, de se poser en défenseur des privilèges des classes possédantes. On recommencerait l'histoire lamentable du parlement de Paris de l'Ancien régime» (pp. 421-422).

²⁶ «The discussions of the role of the Constitutional Council are replete with references to the necessity of avoiding “government by judges”» (Beardsley, 1972, pp. 440-441).

²⁷ «The committee which drew up the first draft of the constitution in 1958 had proposed that recourse should be open to one third of the members of either House, but the Government of the day, realising that this would greatly increase the political importance of the Conseil, and responding to the traditional fear of “government by judges” has adamantly opposed it» (Nicholas, 1987, p. 155).

ocasión del 40º aniversario de la Vª República (Robert y Rousseau, 1998, pp. 1748 y ss.), en torno a los nueve años de experiencia como miembro del *Conseil* del primero de ellos. A la pregunta del profesor Rousseau acerca de si el *Conseil* cumple bien su rol constitucional, el profesor Robert, director de la *Revue du Droit Public*, efectúa, entre otras, las siguientes consideraciones: «Aujourd’hui le label de la démocratie c’est la Cour Constitutionnelle, mais il ne faut pas se dissimuler que si les cours constitutionnelles deviennent exigeantes et sévères, que restera-t-il de la loi? [...] La démocratie est représentative; le pouvoir est donc aux élus. Il n’est pas aux juges qui d’ailleurs n’en veulent pas. Parler de “gouvernement des juges” est une erreur. Les juges ne veulent pas gouverner. Mais on les oblige parfois...» (p. 1767). No creemos necesario por nuestra parte añadir nada más al respecto.

F. EL RECHAZO DE TODA CAPACIDAD DE CREACIÓN DE DERECHO POR PARTE DEL JUEZ

Una forma más elaborada de invocación al «gobierno de los jueces», como significara años atrás Favoreu (1987, pp. 25-26), es la que consiste en cuestionar las normas de referencia constitucional que viene utilizando el *Conseil*: la idea es que teniendo que aplicar disposiciones o principios de contenido incierto²⁸ —se llegó a hablar de «principes introuvables, principes à géométrie variable, principes au contenu élastique ou aux effets aléatoires»—, el *Conseil* se otorga un poder de apreciación muy amplio, una enorme subjetividad en la interpretación y en la apreciación de la validez de las leyes. La enorme amplitud del *bloc de constitutionnalité* ha sido generalmente admitida, si bien en los últimos años ese proceso de progresiva ampliación de los parámetros de medición de la constitucionalidad de las leyes parece haberse moderado.

En cualquier caso, el cuestionamiento de este punto no es ni mucho menos nuevo, ni privativo del sistema de justicia constitucional configurado por la Constitución de 1958; nos bastará para constatarlo con recordar las reflexiones de Jesé, precedentemente expuestas, para ser conscientes de que se trata de un tema recurrente y reiterativo.

El problema de fondo, a nuestro modo de ver, no es tanto la mayor o menor vaguedad de los principios constitucionales que el *Conseil* extrae del bloque de la constitucionalidad sino más bien la cuestión de si el juez constitucional está

²⁸ «Tout a été dit sur la liberté que laissent au Conseil constitutionnel des dispositions ambiguës, vagues, parfois contradictoires, dont il détermine discrétionnairement la valeur juridique et les conditions d’application des «principes à valeur constitutionnelle», on a fréquemment souligné les conséquences politiques: le risque d’un gouvernement des juges» (Loschak, 1980, p. 37).

capacitado o no para llevar a cabo una función creadora de Derecho. Drago, hace ya casi medio siglo, apuntaba como una de las razones impositivas del control judicial de constitucionalidad en Francia la de que el Juez no crea Derecho como sucede en los países de *common law*, limitándose a ejercer una función de aseguramiento de la aplicación de las leyes (Drago, 1960, p. 546). Una vez más, hay que recurrir al pensamiento revolucionario para encontrar una explicación del histórico rechazo a la función creadora del juez francés. Nos bastará por ahora con recordar el pensamiento ya expuesto de Montesquieu y con traer a colación la prohibición de las *arrêts de règlement* llevada a cabo formalmente por el artículo 5 del Código Civil, que vedaría «aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont remises», estableciéndose con ello obviamente un impedimento real para la fijación de precedentes jurisprudenciales, lo que, como se verá más adelante, no sería sino una reacción dialéctica frente al uso y abuso que de este tipo de sentencias hicieron los *Parlements del Ancien Régime*.

Ahora bien, ¿cabe pensar en rigor en una radical ausencia de creatividad —y por lo mismo, de vinculatoriedad general pro futuro— de las decisiones adoptadas con ocasión del control de constitucionalidad? El problema, ciertamente, presentaba muchísimo mayor interés históricamente, cuando, por ejemplo, durante la Tercera República, amplios sectores doctrinales reivindicaban atribuir al juez una función similar a la que realizan los jueces norteamericanos a través de la *judicial review*. Las propias peculiaridades del sistema de control de constitucionalidad establecido en la Quinta República, en particular, el carácter previo del control y la imposibilidad, hoy por hoy, de que el mismo se suscite con ocasión de la aplicación de la ley en un caso concreto, al hilo de la *exception d'inconstitutionnalité*, instituto procesal objeto de un notable debate y que incluso se ha intentado introducir normativamente en dos ocasiones (aunque sin éxito ante el rechazo radical del Senado) restan interés a la cuestión, no obstante lo cual la misma todavía hoy sigue conservando actualidad. Piénsese que otros órganos jurisdiccionales son jueces constitucionales, aunque no lo sean de la ley, sino de las normas infra-legales. Tal sería el caso del *Conseil d'Etat*²⁹, pero también, como subraya Fromont (1998, p. 183), de todas las jurisdicciones judiciales y administrativas que ejercen en Francia un control de constitucionalidad concreto sobre los actos de ejecución de las leyes, sean estos judiciales o administrativos.

²⁹ «Le Conseil d'Etat est un juge constitutionnel particulier, original, dans la mesure où il connaît des matières constitutionnelles, en dehors même de l'application de la règle constitutionnelle au sens strict» (Batailler, 1966, pp. 21 y ss.).

Por lo demás, al margen ya de las concretas particularidades del actual modelo francés de control de constitucionalidad, frente a la objeción histórica — aducida como un criterio impeditivo más del control judicial de constitucionalidad— de que el juez francés no puede crear Derecho ni, por lo mismo, establecer precedentes jurisprudenciales, hemos de señalar, de un lado, que toda interpretación judicial es inevitablemente creativa, como dijera Cappelletti³⁰, y de otro —y siguiendo un trabajo clásico de Fuller—, que aún en ausencia de la doctrina del *stare decisis*, de vinculación jurisprudencial del precedente, toda decisión judicial incide de alguna manera y en cierto grado sobre relaciones jurídicas futuras³¹.

La problemática real no es, pues, la de establecer una contraposición entre una no creativa *judicial interpretation* y una *judicial law-making*, sino más bien la de determinar tanto el grado de creatividad (*degree of creativity*) como las formas, los límites y la aceptación del *law-making through the courts*³². Por lo demás, como ya en relación específica con el caso francés se ha señalado (Garrigou-Lagrange, 1986, p. 659), en cuanto el artículo 4 del Código Civil prohíbe al juez, bajo pena de denegación de justicia, rehusar «de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi», tal disposición constituye un fundamento suficiente para reconocer el poder creador del juez.

Al margen ya del juez ordinario, cuyo rol, incluso creativo, es indudable que se vería enormemente potenciado de tener la facultad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el *Conseil Constitutionnel* en torno a una norma que hubiese de aplicar en una *litis* de la que estuviere conociendo, es indudable, y así lo corrobora la realidad, que el *Conseil Constitutionnel* ha desarrollado una labor notablemente creativa, muy en particular desde su célebre Decisión de 16 de julio de 1971, y aunque hay que entender que cuando el artículo 62 de la vigente Constitución, en el inciso final de su párrafo segundo, dispone que las decisiones del Conseil «s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles», tal norma, de acuerdo con una jurisprudencia muy clásica

³⁰ «Judicial “interpretation” is unavoidably creative, even in the case “of apparently simple or direct language”, in which legislative intent may have been expressed» (Cappelletti, 1989, p. 5).

³¹ «Even in the absence of any formalized doctrine of *stare decisis* or *res iudicata*, an adjudicative determination will normally enter in some degree into the litigants' future relations and into the future relations of other parties who see themselves as possible litigants before the same tribunal. Even if there is no statement by the tribunal of the reason of its decision, some reason will be perceived or guessed at, and the parties will tend to govern their conduct accordingly» (Fuller, 1978, p. 357).

³² Como escribiera el Justice Oliver Wendell Holmes en 1899, «it is not true that in practice a given word or even a given collocation of words has one meaning and no other. A word generally has several meanings, even in the dictionary» (citado por Cappelletti, 1989, pp. 5-6).

sica de la *Cour de cassation*, vincula la autoridad de la cosa juzgada *au dispositif*, no extendiéndose *aux motifs*, salvo que tales motivos sean *le soutien nécessaire du dispositif* (cfr. Luchaire, 1980, pp. 46-52), lo cierto es que tal doctrina, asumida por el *Conseil* desde sus primeros pronunciamientos³³, ha propiciado que a través de la motivación de sus decisiones se cree una doctrina que, por lo general, ha sido seguida por los órganos jurisdiccionales y administrativos.

De cuanto se acaba de exponer se desprende, finalmente, la debilidad de esta forma de invocación al «gobierno de los jueces» para cuestionar la actuación del *Conseil Constitutionnel*, aunque, históricamente, esa apelación al mito de tal gobierno judicial haya operado como un argumento adicional, a añadir a los ya expuestos precedentemente, en orden a imposibilitar en Francia todo tipo de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

G. LA DIFUMINACIÓN DE LA DISTINCIÓN ENTRE EL PODER CONSTITUYENTE Y EL PODER LEGISLATIVO CONSTITUIDO

Otro argumento que ha podido aducirse en orden a explicar el endémico rechazo del control judicial de constitucionalidad de la ley es el de la difuminación que en ciertos momentos históricos se ha producido en la distinción entre el poder constituyente y el poder legislativo constituido. Como diría Batailler (1966, p. 17), «la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir législatif constitué s'estompe au profit de la toute puissance du Parlement», afirmación que tendría especial predicamento durante la Tercera República.

La Constitución norteamericana, como es bien sabido, a partir de una nítida separación entre el poder constituyente y los poderes que la misma constituía, consagró la idea fundamental de que el pueblo era la fuente de todo poder, esto es, como diría Carré de Malberg (2000, p. 787), el titular originario de todas las potestades que ejercen los diversos órganos estatales, por cuanto estos, en efecto, derivaban su potestad respectiva de la delegación que de la misma les había hecho el pueblo por intermedio de la Constitución. No otra cosa se desprendería del Preámbulo de la Constitución de 1787: «We the People of the United States in order to form a more perfect Union[...] do ordain and establish this Constitution for the United States of America». Idéntica idea subyace, entre otras normas

³³ En su Decisión 62-18 L, de 16 de enero, el *Conseil Constitutionnel* razonará así: «que l'autorité des décisions visées par cette disposition (l'article 62 in fine de la Constitution) s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même» (Favorey y Philip, 1979, pp. 161 y ss.).

constitucionales, en la Enmienda X³⁴, que opone a los poderes delegados aquellos que, no estando comprendidos en la delegación, se encuentran por lo mismo en poder del pueblo, constituyendo, en este sentido, «poderes reservados».

Esta teoría pasó a Francia, introduciéndola Sieyès, que se sirvió de ella para atenuar lo que había de absoluto en el sistema de separación de poderes establecido por la Constitución de 1791. Recordemos que el inciso inicial del artículo 1 del Preámbulo del Título III de la Constitución declaraba: «La souveraineté est une, indivisible, inalienable et imprescriptible». Sin embargo, tal norma debía conciliarse con el celeberrimo artículo 16 de la Declaración de Derechos de 1789, a cuyo tenor: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution». Como señalara Duguit (1996, pp. 22-27), la contradicción entre los dos principios era absoluta y el conflicto entre los mismos aparecería claramente cuando se discutió la organización del poder legislativo y la cuestión bicameral.

En la teoría de Rousseau no cabía concebir un poder constituyente superior al poder legislativo, con capacidad de obligar al mismo, puesto que, como ya se vio, el legislador no era sino el pueblo y, por lo mismo, el único soberano. A su vez, aunque la idea de un poder constituyente superior, fuente de los poderes constituidos, parece extraña al pensamiento de Montesquieu, lo cierto es que, como una vez más advirtiera Carré de Malberg (2000, pp. 1188-1189), la teoría de los tres poderes y de su reparto entre tres clases de órganos implicaba, en el fondo —y había de hacerla surgir necesariamente después— la teoría especial del poder constituyente, pues para explicar semejante reparto era evidentemente necesario llegar a la idea de una autoridad primitiva y superior que habría de situarse por encima de los titulares de los tres poderes, distribuyendo entre ellos sus respectivas competencias. Significativamente, en el capítulo relativo a la Constitución de Inglaterra, se puede leer que: «el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo» (Montesquieu, 1975, c. VI, L. XI).

Sieyès construirá su doctrina sobre una base racional semejante a la de Montesquieu, a lo que unirá, también al igual que Montesquieu, un elemento teleológico: la garantía y seguridad de los derechos. Como diría Bastid (1970, p. 370), para Sieyès, toda unión social, y consiguientemente toda constitución política, no puede tener por objeto más que «de manifester, d'étendre et d'assurer les droits de l'homme et du citoyen». Por lo mismo, para el abate de Frejus, los representantes de la Nación francesa, al ejercer el poder constituyente, deben

³⁴ «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people».

ante todo consagrarse a reconocer tales derechos. Esta idea inspirará buena parte de la obra de Sieyès y, entre otros aspectos, se manifestará de modo inequívoco en dos de los textos elaborados por el autor del «Ensayo sobre los privilegios»: el «*préliminaire de la Constitution; reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*», cuyo preámbulo va fechado el 22 de julio de 1789, y la *Déclaratíoon des droits de l'homme en société*, que aparece transcrita en los *Archives Parlementaires* como anexo a la sesión del 12 de agosto, seguida de un «*Projet de Constitution*» apócrifo.

La doctrina de quien, pese a su condición de eclesiástico, se incorporó a los *Etats Généraux* representando al «*Tires état*» del municipio de París, se vertebrará en torno a otra idea de la que se ocupa in extenso en su celeberrima obra *Qu'est-ce que le Tires état?*: la Constitución, que obliga a las autoridades constituidas, cuyas potestades delimita, no puede obligar a la nación misma. «*Non seulement la nation n'est pas soumise à une constitution, mais elle ne peut pas l'être, mais elle ne doit pas l'être, ce qui équivaut encore à dire qu'elle ne l'est pas*» (Sieyès, 1970, p. 182). Con ello, como diría Carré de Malberg (2000, p. 1193), Sieyès no hacía sino trasladar a la nación, declarada soberana, la aplicación del principio, afirmado por Bodino y conservado en vigor hasta el fin de la monarquía del Antiguo Régimen, según el cual el príncipe, como soberano, se halla *supra leges* y queda *legibus solutus*³⁵. En definitiva, la nación no puede jamás despojarse de su libertad de querer mediante su Constitución, solo constituye y obliga a sus poderes constituidos, pero no a sí misma. En su «*Exposición razonada*» del 20 de julio de 1789, Sieyès señalaba: «*Lo que se constituye no es la nación sino su establecimiento político... La Constitución de un pueblo solo puede ser la Constitución de su Gobierno... Los poderes comprendidos en el establecimiento público se encuentran todos ellos sometidos a leyes, a reglas, a formas, que no son dueños de cambiar. Así como no pudieron constituirse a sí mismos, tampoco pueden cambiar su Constitución... El poder constituyente todo lo puede en este orden. No está sometido previamente a una Constitución dada. La nación, que entonces ejerce el más grande y el más importante de sus poderes, en esta función debe hallarse libre de toda coacción, de toda forma distinta de la que le place adoptar*»³⁶.

³⁵ «*Une nation —se afirma en otro pasaje del Capítulo V de la célebre obra de Sieyès— ne doit pas se mettre dans les entraves d'une forme positive. Ce serait s'exposer à perdre sa liberté sans retour, car il ne faudrait qu'un moment de succès à la tyrannie, pour dévouer les peuples, sous prétexte de constitution, à une forme telle, qu'il ne leur serait plus possible d'exprimer librement leur volonté et par conséquent de secouer les chaînes du despotisme. On doit concevoir les nations sur la terre comme des individus hors du lien social ou, comme l'on dit, dans l'état de nature*».

³⁶ *Archives parlementaires*, vol. VIII, p. 259. Citado por Carré de Malbert (2000, p. 1195).

Encontramos en esta Exposición, claramente establecida, la distinción entre los poderes constituidos y el poder constituyente, que, como recuerda Esmein (1921, p. 573), será presentada por Sieyès, en el Discurso en la Convención del 2 Thermidor del año III, como una de las primeras conquistas de la Revolución francesa, incluso como un producto del genio nacional, bien que no quepa olvidar que la idea sobre la que se asienta había encontrado sus primeras aplicaciones jurídicas en los Estados Unidos.

La diferenciación fue ya recepcionada por la Constitución de 1791 y, desde entonces, la mayoría de los textos constitucionales franceses la han seguido, estableciendo de modo expreso un procedimiento particularizado para su propia reforma. Tres constituciones ignorarían, sin embargo, tal separación: la del 22 Primario del año VIII (13 de diciembre de 1799) y las Cartas de 1814 y 1830. Las Leyes constitucionales de 1875 sí contemplarían dicha diferenciación; y así, en el artículo 8 de la Ley constitucional del 25 de febrero de 1875, se disponía: «Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles. Après que chacune des deux Chambres aura procédé à la révision». Sin embargo, como después se verá, el hecho de que el Parlamento quedara investido de una absoluta libertad interpretativa respecto de la Constitución relativizaría hasta el extremo la diferenciación entre el poder constituyente y el poder legislativo.

Por lo demás, si la tradición escrita francesa se ha orientado en el sentido de recepcionar la aludida diferenciación, la tradición histórica, como dice Bastid (1970, p. 592), en gran parte se ha hecho en sentido contrario pues la revolución ha sido a menudo el medio empleado para provocar los cambios que deseaba la fracción más revoltosa de la opinión, y de ello ha resultado que hayan sido asambleas constituyentes soberanas, o que por tal se consideraran, las que hayan elaborado las nuevas leyes fundamentales.

En definitiva, la historia constitucional francesa nos revela una notable relativización de la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, por cuanto la rigidez constitucional, una consecuencia de la supremacía de la Constitución y de la sujeción a la misma de todos los poderes por ella creados —particularmente del poder legislativo— no siempre se encuentra en los textos constitucionales franceses y en ocasiones, aún encontrándose, no ha sido suficiente para posibilitar una clara diferenciación entre el poder constituyente y el poder legislativo y de resultas entre ley constitucional y ley ordinaria.

El problema presentaría una fisonomía particular entre 1814 y 1848, entre otras razones, por el hecho del absoluto silencio de las Cartas de 1814 y 1830,

y también por la circunstancia de que, a diferencia de la Tercera República, el titular del poder constituyente no era el pueblo³⁷. Pero en 1875, al margen ya de que no se discutiera que era el pueblo el titular último del poder constituyente, lo cierto es que, desde la óptica que ahora nos ocupa, nos íbamos a encontrar con una situación no muy distante respecto de la existencia en la Restauración y en la Monarquía de Julio. Como señalara Carré de Malberg (1928, p. 342), existía una diferencia puramente nominal entre la norma constitucional y la norma legislativa, bien que el profesor de Estrasburgo, no sin incurrir en una cierta contradicción, como se ha puesto de relieve (Maulin, 1995, p. 91), atemperaría su inicial afirmación, que en pura lógica conducía a que fuera el Parlamento el que, libremente, decidiera si una ley debía ser constitucional u ordinaria, señalando que al Presidente de la República correspondía la facultad de no promulgar una ley manifiestamente inconstitucional. Ello no obstante, de la posición global de Carré de Malberg no se puede deducir que se adhiriera a la tesis sostenida por Laband de que la promulgación tiene valor de «juicio», es decir, de una apreciación relativa a la cuestión de saber si la ley ha sido creada, bien por cuanto al fondo, bien por cuanto a la forma, de conformidad con el orden constitucional. Esta tesis, sostenida como se acaba de decir por Laband, pero también por Jellinek, sería rechazada explícitamente por Carré de Malberg (2000, p. 415-416), quien no la consideraría aceptable para el derecho público francés³⁸. En definitiva, sería el Parlamento el que tendría el monopolio, a lo largo de la III República, para interpretar la Constitución, lo que obviamente nos situaba ante una falta de diferenciación real entre las leyes constitucionales y las ordinarias.

A modo de resumen, puede afirmarse que aún aceptando que, como dice Duguit, «la distinction des lois constitutionnelles rigidez et des lois ordinaires a profondément pénétré tout notre droit public» (Duguit, 1930, p. 709), lo cierto es que a lo largo de la historia constitucional francesa encontramos períodos en que tal diferenciación se ha visto relativizada si es que no, lisa y llanamente, ignorada. La diferenciación ha operado más como un principio teórico de separación entre el poder constituyente y los poderes constituidos que como un principio jurídicamente operativo del que hubiera de desprenderse la lógica

³⁷ «La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de juillet» (Barthelemy, 1909, p. 7).

³⁸ No sería este el caso de Waline, para quien la promulgación de las leyes por el Presidente de la República durante la III República tenía, entre otras funciones, una función jurisdiccional por la cual el Presidente, antes de promulgar la ley, tenía que examinar la regularidad del procedimiento seguido. De este carácter jurisdiccional de la intervención presidencial se derivaba la imposición a los tribunales del texto legal (Waline, 1928, pp. 452-453).

consecuencia de una limitación y control del poder legislativo. Y ello, a nuestro entender, puede visualizarse como un nuevo argumento —de menor peso específico que los precedentes aunque solo sea por el reconocimiento en el plano teórico del principio de separación— en el que fundamentar el histórico rechazo del control judicial de la constitucionalidad de las leyes.

H. LA DEVALUACIÓN Y FRAGILIDAD DE LAS CONSTITUCIONES

Hemos de referirnos, finalmente, a un argumento adicional que bien puede ser aportado *ad abundantiam* a los fines que ahora interesan. Nos referimos a la devaluación y fragilidad de las constituciones francesas.

a) La devaluación sería la resultante de que en algunos casos la Constitución ha sido un mero estatuto orgánico, o como dice Grosser, «une simple mécanique permettant de faire fonctionner la vie institutionnelle» (1980, p. 120). Ejemplo paradigmático de lo que acaba de decirse lo encontramos en las leyes constitucionales de la Tercera República, que no enunciarían ningún principio de carácter material y que no eran sino un «mero catálogo de procedimientos y disposiciones concernientes al modo de designación de los poderes públicos y a las relaciones entre ellos» (Goguel, 1984, p. 294). La exclusión constitucional, por lo menos desde la III República, de previsiones relativas a los derechos y a sus garantías, objeto de meras referencias en el ámbito del Preámbulo, de alcance más filosófico que jurídico, no dejaría de tener sus consecuencias en lo que al control judicial de constitucionalidad se refiere, relativizando el interés del control de constitucionalidad, por lo menos desde la perspectiva de los individuos, pues, por ejemplo, de existir en la Tercera República tal control, se habría debido a circunscribir a hacer respetar el orden de competencias constitucionalmente establecido frente a lo que verdaderamente hubiera podido interesar a los ciudadanos: lograr el respeto de sus derechos.

Por otra parte, durante la primera mitad del siglo XIX, particularmente tras la Restauración, el pacto a que condujo el liberalismo doctrinario entre Parlamento y Monarca, se tradujo en la conversión de la ley en el instrumento de reproducción del pacto entre pueblo y Rey. La tensión ideológica desapareció, entrándose de esta forma en una especie de utopismo constitucional mágico, como lo denomina De Vega (1983, p. 17), conforme al cual porque la Constitución no es atacada, tampoco necesita ser defendida.

b) La fragilidad de las constituciones es en buena medida el fruto de su amplio número y, en muchos casos, de su fugaz vigencia. Tantas y tantas constituciones se han sucedido entre 1791 y 1875 que, como diría Rivero (1980, p. 7), la opinión se ha acostumbrado a no ver en ellas más que documentos

precarios condenados a hundirse con los regímenes que las habían elaborado. De ahí a cuestionarse el por qué de la subordinación de la ley que permanece a la Constitución que pasa, media un paso. El contraste con los Estados Unidos es muy revelador a este respecto. Y así lo ha puesto de relieve la doctrina. Una de las diferencias que puede explicar el muy divergente rol del control de constitucionalidad de las leyes entre ambos países es que frente a la Constitución única norteamericana, en Francia se han sucedido quince constituciones. «One may say that changing the Constitution is a national sport in France» (Tallon, 1979, p. 567). Por lo demás, conviene no olvidar que mientras las constituciones quebraban en su totalidad, las leyes ordinarias, como recordaba Esmein (1921, p. 580), pese a las revoluciones, pese a los cambios operados en la forma de Estado, subsistían hasta tanto fueran implícita o explícitamente abrogadas por leyes nuevas³⁹.

RECAPITULACIÓN FINAL

Cuanto se ha expuesto precedentemente, a nuestro modo de ver, contribuye a explicar el por qué ningún régimen francés, desde 1791, ha admitido la idea de un poder judicial que pudiera actuar como contrapeso del poder legislativo, salvaguardando la Constitución. Ciertamente, como vamos a ver a continuación, no han faltado en la historia constitucional francesa intentos de vertebrar un control judicial de constitucionalidad de las leyes, pero ninguno de ellos ha llegado a prosperar, pues no pueden en modo alguno considerarse como tales las experiencias que, particularmente, con las constituciones de 1799 y 1852, se han dado de resultados de la creación de un Senado conservador que, supuestamente, estaba llamado a cumplir tal función de control.

Las ideas-fuerza que se han expuesto, aunque no todas ellas tengan idéntico valor, han sido enormemente resistentes a toda innovación, teniendo algunas de ellas todavía hoy un peso específico en determinados sectores de la doctrina y entre la propia clase política, como ya se ha expuesto. Pero es inexcusable no subrayar que no son tales ideas las únicas razones que explican el endémico rechazo

³⁹ A ello habría que unir, como peculiaridad muy particular, aunque en nada afecte al tema que nos ocupa, que la doctrina francesa ha salvado ciertas normas de algunas constituciones, haciéndolas pervivir después del derrumbamiento del código constitucional. Paradigmático es el supuesto del artículo 75 de la Constitución del año VIII, que garantizaba a los agentes del gobierno distintos de los ministros, que no pudieran ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones más que en virtud de una decisión del Consejo de Estado. Tal norma se mantendría en vigor bajo todos los regímenes posteriores hasta su derogación por un Decreto-ley de 18 de setiembre de 1870, del Gobierno de la Defensa Nacional.

al control judicial de constitucionalidad. La cabal comprensión del mismo exige atender a la situación existente en el Antiguo Régimen, que incluso, y como ya se anticipó, puede facilitarnos ciertas pistas para la mejor comprensión de algunos de los planteamientos de Montesquieu. Tal situación fue determinante en la configuración del poder judicial por los revolucionarios. Es por ello por lo que entendemos de todo punto obligado referirnos con algún detenimiento, y como paso previo al análisis de la etapa revolucionaria, a los órganos jurisdiccionales del *Ancien régime*, esto es, a los *Parlements*, de *Paris et provinciaux*, a sus relaciones con el Rey, a la multiplicidad de sus funciones y a su actitud frente a las reformas que preceden a la Revolución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barthelemy, Joseph (1909). La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de juillet. *Revue du Droit Public*, XXVII.
- Bastid, Paul (1970). *Sieyès et sa pensée*. París: Hachette.
- Batailler, Francine (1966). Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel. *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 18, 4.
- Beardsley, James E. (1972). The Constitutional Council and Constitutional Liberties in France. *The American Journal of Comparative Law*, vol. XX, 3.
- Burdeau, Georges (1969). *Traité de Science Politique*. Tomo IV (*Le statut du pouvoir dans l'Etat*). Segunda edición. París: LGDJ.
- Caine, Burton (1983). Judicial Review-Democracy versus Constitutionality. *Temple Law Quarterly*, vol. 56. Temple University School of Law, Filadelfia.
- Cappelletti, Mauro (1971). *Judicial Review in the contemporary world*. Indianapolis/Kansas City/Nueva York: The Bobbs-Merrill Company.
- Cappelletti, Mauro (1989). The Law-Making Power of the Judges and its Limits. En *The Judicial Power in Comparative Perspective*. Editado en colaboración con Paul J. Kollmer y Joanne M. Olson. Oxford: Clarendon Press.
- Cappelletti, Mauro (1990). Montesquieu abandonné? Développement et légitimité de la "justice constitutionnelle". En *Le pouvoir des juges*. París: Economical Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Cappelletti, Mauro y John Clarke Adams (1966). Judicial Review of Legislation. European Antecedents and Adaptation. *Harvard Law Review*, vol. 79, 6.
- Carré de Malberg, R. (1922). *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*. Tomo II. París: Recueil Sirey.

- Carré de Malberg, R. (1928). La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875. *Revue Politique et Parlementaire*, septembre 1928.
- Carré de Malberg, R. (2000). *Teoría General del Estado*. Segunda edición. México: Facultad de Derecho de la UNAM/FCE.
- Davis, Michael H. (1986). The Law/Politics Distinction, the French Conseil Constitutionnel, and the U.S. Supreme Court. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 34, N° 1.
- Davis, Michael H. (1987). A government of judges: an historical re-view. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 35, 3.
- Dietze, Gottfried (1958). America and Europe. Decline and emergence of judicial re-view. *Virginia Law Review*, vol. 44, 8.
- D’Orazio, Giustino (1996). Presentazione. En Edouard Lambert, *Il governó dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti (L’esperienza americana del controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi)*. Milán: Giuffrè.
- Drago, Roland (1960). General Comparative View of the French Constitution. *Ohio State Law Journal* vol. 21. Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Ohio.
- Duez, Paul (1929). Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France. En *Mélanges Maurice Hauriou*. París: Recueil Sirey.
- Duez, Paul (1987). Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France. En *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*. París: Presses Universitaires de France.
- Duguit, León (1913). *Las transformaciones del Derecho Público*. Traducción y estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén. Madrid: Francisco Beltrán
- Duguit, León (1918). Jean-Jacques Rousseau, Kant et Hegel. *Revue du Droit Public*, 35.
- Duguit, León (1930). *Traité de Droit Constitutionnel*. Tomo III. Tercera edición. París: E. de Boccard.
- Duguit, León (1996). *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Madrid: CEC.
- Duverger, Maurice (1957). *Constitutions et documents politiques*. Sexta edición. París: Presses Universitaires de France.
- Einaudi, M. (1931). *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d’America*. Turín.

- Esmein, A. (1921). *Éléments de Droit Constitutionnel français et compare*. Sétima edición. Revisada por Henry Nézard. Tomo I. París: Recueil Sirey.
- Esposito, Enrico (1972). Il Consiglio Costituzionale in Francia. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año XXII.
- Favoreu, Louis (1982). Les décisions du Conseil Constitutionnel dans l'affaire des nationalisations. *Revue du Droit Public*, 2.
- Favoreu, Louis (1987). *Le Conseil Constitutionnel et la cohabitation*. Separata del trabajo presentado a las jornadas de estudios organizadas por la Association Française de Science Politique en París sobre el tema «Un ande cohabitation à la française» (3 y 4 de abril de 1987).
- Favoreu, Louis (compilador) (1994). *Recueil de jurisprudence constitutionnelle. 1959-1993*. París: Litec.
- Fabre, Michel-Henry (1979). La loi expression de la souveraineté. *Revue de Droit Public*, 2.
- Favoreu, Louis y Loic Philip (1979). *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. Segunda edición. París: Sirey.
- Frédéric-Simon, P. (1910). Le gouvernement de M. Thiers d'après la Résolution du 17 février 1871. *Revue du Droit Public*.
- Fromont, Michel (1998). Le contrôle de constitutionnalité exercé par les juridictions ordinaires françaises. En *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen (Festschrift für Ivo Hangartner)*. St. Gallen/Lachen: Dike Verlag.
- Fuller, Lon L. (1978). The Forms and Limits of Adjudication *Harvard Law Review*, vol. 92, 2.
- Garrigou-Lagrange, Jean Marie (1986). Les partenaires du Conseil Constitutionnel ou De la fonction interpellatrice des juges. *Revue du Droit Public*, 3.
- Goguel, François (1984). El Consejo Constitucional francés. En AAVV, *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*. Madrid: CEC.
- Grosser, Alfred (1980). Cours constitutionnelles et valeurs de référence (A propos de décisions sur l'avortement). *Pouvoirs*, 13.
- Hamon, Leo (1990). L'État de droit et son essence. *Revue Française de Droit constitutionnel*, 4 (número monográfico sobre «L'exception d'inconstitutionnalité»).
- Hauriou, Maurice (1932). *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Traducción y estudio preliminar de Carlos Ruiz del Castillo. Segunda edición. Madrid: Instituto Editorial Reus.

- Holmes, Oliver W. (1920). The Theory of Legal Interpretation. En *Collected Legal Papers*. Nueva York: Harcourt Brace y Co.
- Jesé, Gaston (1924). Le contrôle juridictionnel des lois. *Revue du Droit Public*, XLI, núm. 3.
- Lacharrière, René de (1980). Opinión disidente. *Pouvoirs*, 13.
- Lambert, Edouard (1921). Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis (L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois). París: Marcel Girard
- Lambert, Edouard (1929). Quatre années d'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois par la Cour suprême des Etats-Unis. En *Mélanges Maurice Hauriou*. París: Recueil Sirey.
- Lambert, Edouard (1996). *Il governó dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti (L'esperienza americana del controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi)*. Milán: Giuffrè.
- Loschak, Danièle (1980). Le Conseil constitutionnel protecteur des libertés. *Pouvoirs*, 13.
- Luchaire, François (1980). *Le Conseil Constitutionnel*. París: Economica.
- Luchaire, François (1984). El Consejo Constitucional Francés. En AAVV, *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*. Madrid: CEC.
- Maulin, Eric (1995). Le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg. *Revue française de Droit Constitutionnelle* 21.
- Montesquieu, Barón de (1993). *El espíritu de las leyes*. Traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Segunda edición. Madrid: Tecnos
- Neuborne, Burt (1982). Judicial Review and separation of powers in France and the United States. *New York University Law Review*, vol. 87, N° 3.
- Nicholas, Barry (1978). Fundamental Rights and Judicial Review in France (segunda parte). *Public Law*, verano de 1978.
- Passaglia, Paolo (2000). La Giustizia Costituzionale in Francia. En Jörg Luther, Roberto Romboli y Rolando Tarchi, *Esperienze di Giustizia Costituzionale*. Turín: Giappichelli.
- Pisier, Evelyne (1987). León Duguit et le controle de la constitutionnalité des lois. En *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*. París: Presses Universitaires de France.
- Rivero, Jean (1980). Fin d'un absolutisme. *Pouvoirs*, 13 (monográfico sobre «Le Conseil Constitutionnel»).

- Robert, Jacques y Dominique Rousseau (1998). Neuf années au Conseil constitutionnel. Debate entre Jacques Robert y Dominique Rousseau. *Revue du Droit Public* (número especial sobre «Les 40 ans de la Cinquième République).
- Rousseau, Dominique (1995). La réforme du 29 octobre 1974 vue en 1994: le «big-bang» de la démocratie constitutionnelle? En Association Française des Constitutionnalistes, *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil Constitutionnel*. París: Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Rousseau, Juan Jacobo (1975). *El Contrato Social*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Sièyes, Emmanuel (1970). *Qu'est-ce que le Tires état*. Edición crítica con introducción y notas de Roberto Zapperi. Ginebra: Librairie Droz.
- Tallon, Denis (1979). The Constitution and Courts in France. *The American Journal of Comparative Law*, vol. XXVII, N° 4.
- Vedel, Georges (1966). Prefacio. En Francine Batailler, *Le Conseil d'Etat juge constitutionnel*. París: LGDJ.
- Vedel, Georges (1974). Discontinuité du Droit constitutionnel et continuité du Droit administrative: le role du juge. En *Mélanges offerts à Marcel Waline (Le juge et le Droit public)*. Tomo II. París: LGDJ.
- Vedel, George (1984). *Droit Constitutionnel*. París: Sirey.
- Vega, Pedro de (1983). Prólogo. En Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución (Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución)*. Madrid: Tecnos.
- Waline, Marcel (1928). Éléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en Droit positif français. *Revue du Droit Public*, XLV.

LA CRISIS DEL DERECHO

Manuel Fraga Iribarne

A la memoria del doctor Valentín Paniagua Corazao, ilustre jurista que fue presidente del Congreso del Perú, y después Presidente de aquella República, y miembro del Club de Madrid; que consagró su vida al estudio desarrollo y perfeccionamiento del Derecho.

El Derecho es uno de los cimientos básicos y característicos de las sociedades humanas. Las abejas y las hormigas, entre otros seres de escala animal, mantienen sociedades admirables, consecuencia del instinto, que se mantienen invariables generación tras generación. El hombre, en cambio, es un «animal político» como lo definió Aristóteles, que ha sabido crear sociedades organizadas racionalmente, teorizar sobre ellas para reformarlas y mejorarlas, logrando establecer normas de conducta que se adaptan a los cambios de la base técnica de cada momento, aumentando así la fuerza selectiva de las mismas, mejorando la convivencia entre sus miembros y también la competitividad individual con otras sociedades humanas. Las normas que cada sociedad da al respecto forman sistemas diversos y competitivos cuyo éxito está en la capacidad para adaptarse a los cambios, para lograr un máximo de paz y cooperación entre los miembros de la sociedad propia y crear medios eficaces para apartar o castigar a los miembros que no respeten las propias normas; a la vez que lograr mayor capacidad que otras sociedades en el plano económico o en la lucha mutua, cuando fuese el caso.

El Derecho es una de las grandes creaciones de las sociedades humanas. Un libro medieval español nos da cuenta de que poco después de que la primera familia, la de Adán, Eva y sus hijos, salieran del paraíso terrenal, Caín mató a su hermano Abel, en lo que el cronista medieval considera la mayor batalla de todos los tiempos porque en ella murió la tercera parte de la humanidad de entonces. Desde entonces, las sociedades humanas se han dedicado a establecer sistemas de normas que permitan limitar los conflictos sociales y, como apuntaba antes, prevenir o castigar a los responsables de un modo racional, intentando

que se eviten o reparen. De aquí la aparición de los sistemas jurídicos, en constante desarrollo, a la vez que en permanente crisis.

Los sistemas sociales determinan las bases sociológicas de los problemas jurídicos y sus soluciones posibles. En el mundo occidental, que ha servido de motor de desarrollo, que ha influido en otras partes del mundo, el factor suele arrancar de la creación de ciudades, en un medio básicamente rural, y con la creación de normas y de órganos que los desarrollen.

El derecho occidental arranca de los análisis sociopolíticos de los griegos y en la práctica de los romanos.

Históricamente son diversos los orígenes de las primeras organizaciones jurídicas, que generalmente han buscado fundamentos divinos como los Diez Mandamientos o el Código de Hammurabi. Cada zona del mundo tiene sus características. Es indudable que en el mundo occidental el origen de una doctrina jurídica arranca, como he apuntado al comienzo, de los filósofos griegos y de los juristas romanos. Las leyes de los griegos no están a la altura de los finos análisis de sus filósofos sobre las estructuras políticas, que alcanzan una notable perfección en Sócrates, Platón y Aristóteles. Las leyes griegas se basan en la desconfianza; las durísimas normas draconianas fueron suavizadas en la reforma de Solón, pero en medio de una gran desconfianza. A pesar del elogio de Pericles en su famoso discurso, el sistema ateniense se basó en órganos multitudinarios, como el jurado que condenó a Sócrates a beber cicuta. Sus maravillas de la arquitectura no encuentran paralelismo en la construcción jurídica.

Los romanos en cambio, fueron mucho más prácticos. Distinguieron claramente entre el derecho público y el derecho privado. Derecho público es el que afecta a la organización del Estado Romano *quod ad statum rei romanae spectat*; derecho privado es el que sirve a la utilidad privada *quod ad singular utilitatem pertinet*; y les dieron tratamientos diferentes.

Mientras Cicerón, el mejor abogado y cónsul en un momento clave (la conspiración de Catalina) podía ser liquidado sin formalidades en el tránsito de la República al Imperio, el derecho privado siguió en manos de expertos que hicieron de él un modelo universal. Los jurisconsultos conservaron la primacía en el derecho privado y fueron capaces de abrir vías para la participación de los extranjeros.

A partir de un fuerte orden familiar (que se conserva hasta la declaración de un sistema ágil de arbitraje y de una clase ejemplar de grandes juristas, Roma logró un modelo de sistema jurídico que ha sobrevivido a los siglos en materia de derecho civil y mercantil.

Cuando el Imperio se derrumba, los pueblos germánicos, sin perjuicio de incorporar algunas instituciones tradicionales de cada tribu, conservan el núcleo

tan experimentado de los romanos. Compilaron sus normas en códigos como el Fuero Juzgo en España, que será la base de procedimiento medieval. Continuando con el caso español, al producirse la invasión árabe el Fuero Juzgo continuó aplicándose a cristianos y musulmanes, prácticamente sin modificaciones; los nuevos poderes musulmanes continúan esta situación sin hacer cambios, mientras se acepte su importancia y se paguen los impuestos. Según va avanzando la Reconquista se invierte la situación: el derecho romano se aplica a los cristianos mientras que los musulmanes conservan sus normas tradicionales, experiencia que se inicia con el fuero de Toledo. Fernando III El Santo y su hijo Alfonso X El Sabio continuaron esta política legislativa, que a través del redescubrimiento del Digesto (clave de la compilación de Justiniano), que convierte a Bolonia en el gran centro jurídico de la Europa cristiana, va a ser la clave del desarrollo jurídico de los reinos cristianos. España crea en Bolonia el Colegio de San Clemente, que dura hasta nuestros días, donde se preparan los nuevos juristas de formación tradicional.

El Fuero Juzgo pasa a ser el modelo de los códigos obligados a las ciudades reconquistadas. Contienen bases romanas y germánicas, con alguna concesión a determinadas fórmulas musulmanas. El Rey Sabio acomete la tarea de refundir las diversas versiones en la obra grandiosa de los Siete Partidos, que conserva el edificio del nuevo derecho; no sin resistencia de las ciudades, que ya disponían de fuero propio; el Ordenamiento de Alcalá (ya del siglo XIX) otorga a los Partidos el carácter de derecho supletorio que habían de conservar hasta el Código Civil. En una famosa sentencia, hizo uso de esta posibilidad el Tribunal Supremo, en torno a la llamada «ley de jactancia» por donde pudo introducirse la doctrina de las acciones meramente declarativas.

Los Reyes Católicos añadieron a la lista de los grandes códigos las Leyes de Toro, que establecieron, entre otras cosas, el sistema de bienes generales en el derecho familiar castellano, que humanizó profundamente las relaciones económicas de familia. El siglo XVIII con los Decretos de Nueva Planta, inició la unificación de los sistemas jurídicos de los diferentes reinos, buscando (lo que no se logró hasta el Código Civil de finales del siglo XIX) la unificación básica del sistema jurídico de España, sin perjuicio de determinadas características residuales.

El establecimiento por la Constitución de 1978 de un sistema autonómico para las regiones integrantes del Reino de España, ha dado lugar a un nuevo intento de adaptación a las peculiaridades históricas o geográficas.

Llegados a este punto, el problema más importante en la crisis del Derecho deriva de complejos problemas sociológicos y morales que han ido debilitando las bases tradicionales del sistema.

Por una parte, la complejidad creciente de las instituciones sociales. Casi todos sistemas tradicionales se han producido en sociedades agrarias, con mecanismos relativamente simples en los sistemas de funcionamiento y transmisión de derechos. Normalmente, un grupo relativamente pequeño de personas controlaba la tierra, base de todo el entramado económico, y ello simplificaba bastante los mecanismos de control y transmisión. Complejos sistemas de amortización de la tierra (de carácter religioso, en las propiedades de las iglesias y sus instituciones, y vínculos que conservaban en las herencias familiares las partes esenciales de las mismas para los mayores riesgos) mantenían una estructura muy sólida del sistema, que en Europa se destruye en los siglos XVIII y XIX.

Paralelamente, en cuanto a los cimientos morales del sistema, ocurrió un proceso paralelo: la secularización de los Estados. El Rey Sabio dice en las *Partidas*: «La Ley es para demostrar las cosas de Dios, e que demuestra bien vivir y es muestra de disciplina, e que muestra el derecho e que face e ordena las buenas costumbres, e gobierna la ciudad, e que ama la justicia e es muestra de virtud, e vida de todo el pueblo». El Rey y los demás potentados dictan la ley «que sea a salvamento del pueblo» para lo cual cuenta con la ayuda de los jueces.

A partir de la Edad Moderna se van secularizando progresivamente los fundamentos de la obligación a cumplir las leyes por caminos diversos. Hobbes y Rousseau buscan un fundamento civil al sistema jurídico. El paso determinante fue demandar los bienes eclesiásticos; más tarde el declarar ilícita y egoísta todo tipo de propiedad, dando lugar a las grandes nacionalizaciones de la tierra, y posteriormente, en los sistemas comunistas, de la totalidad de los bienes. Los resultados, en cuanto a la dificultad de lograr por este camino una mayor justicia e igualdad, están a la vista, pero en todo caso han cambiado las bases morales del orden jurídico.

Al mismo tiempo, el desarrollo industrial y la progresiva especialización de la producción, con múltiple tecnología, llevó a una gran complejidad del sistema de producción y su control, para evitar riesgos y posteriormente para defender el medio ambiente, una de las grandes preocupaciones de nuestro tiempo.

Ello ha hecho crecer de un modo notable el número y variedad de las normas del actual derecho administrativo, aumentando las competencias de las autoridades de todos los niveles y también la tendencia inevitable a la creación de instancias internacionales. Por todas partes surgen nuevas competencias, cada vez de más dificultosa coordinación y control, y por lo mismo las posibilidades de ignorancia del derecho y de dificultades para su aplicación.

Los países escandinavos fueron los primeros en intentar hacer frente a esta nueva y difícil situación, mediante la creación de una nueva institución, el *Ombudsman*, que con diversas normativas y competencias se ha ido extendiendo

por todo el mundo. En España se consolidó en la vigente Constitución de 1978, con el título de Defensor del Pueblo.

En definitiva, el Derecho, como todo en esta vida, crea la posibilidad de contradicciones y duplicaciones en las competencias. Desde la Edad Media se empezó a contemplar esta situación, la conquista normanda de las Islas Británicas dio lugar a justicia itinerante de los jueces reales, para lograr un derecho común, lo mismo que propuso el gran Rey Jaime el Conquistador en su conquista a los moros en el Reino de Valencia; y en el Reino de Aragón se estableció el cargo de Justicia Mayor, que garantiza el funcionamiento correcto y armónico de todos los tribunales y fuentes del Derecho.

Por otra parte, la industrialización hizo más difícil la creación de empresas seguras, de tamaño asequible a la gestión familiar, con lo cual fue necesario regular el nuevo derecho social para los empleados de las grandes empresas industriales y financieras. En muchos países (como en España) ello crea nuevas ideas, métodos y estilos, para evitar los costosos (y peligrosos) conflictos sociales, y el intento de resolverlos por métodos coactivos. Esto da lugar al desarrollo del derecho social, una forma nueva de un derecho de clase, pero sin dirección contraria a la tradicional.

Esta especialización del Derecho, en múltiples ramas, ha obligado a la especialización de los profesionales del Derecho; lo mismo en la judicatura que en la abogacía, existiendo hoy gigantescos bufetes, con centenares de abogados especializados, que han cambiado, en muchos aspectos, una de las profesiones más tradicionales.

Los Tribunales se forman por razón de la materia. Surgen juzgados de lo laboral o social, a los más altos niveles, nuevos países han creado tribunales constitucionales (sobre todo, en los Estados de estructura federal); de lo contencioso administrativo, de asuntos matrimoniales y familiares y un largo etcétera.

Todo ello hace inevitable una creciente posibilidad de retraso en los procesos judiciales, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas de nuestro tiempo. Ello ofrece, a su vez, nuevas posibilidades de arbitraje voluntario a través de los propios grandes despachos de abogados.

Es inevitable, al llegar a este punto, recordar un párrafo del filósofo español Ortega y Gasset: «El Derecho supone la desesperanza contra lo humano, cuando los hombres llegan a desesperar mutuamente de su propia humanidad, procuran interponer entre sí, para poder tratarse y traficar, algo premeditadamente inhumano: la ley».

RACSO Y EL DERECHO¹

Domingo García Belaunde

Valentín Paniagua Corazao (1936-2006). In memoriam.

Luego de una breve enfermedad, nuestro querido amigo y colega Valentín Paniagua falleció en una clínica local, el 16 de octubre de 2006. Se le tributaron los honores que su alta investidura requería. En ese momento no ostentaba ningún cargo público, si bien había sido todo o casi todo. Fue dirigente universitario, ministro de Estado en más de una oportunidad (primero de Justicia en el primer gobierno de Belaunde y luego en el segundo, en la cartera de Educación). Fue además parlamentario de larga data. Se inició en los predios de la Democracia Cristiana —luego de seguir exitosos estudios en la Universidad San Antonio Abad del Cusco— y tras el declinar de dicho partido, se afilió a Acción Popular, donde descolló de manera sobresaliente, llegando a ser presidente de la Cámara de Diputados (1982-1983).

Por esas raras circunstancias de nuestra vida política, el aparentemente sólido gobierno de Fujimori sufrió un fenómeno de implosión que llevó a la renuncia del Presidente de la República desde el extranjero, primero, y de los vicepresidentes,

¹ Cuando RACSO cumplió 90 años, sus amigos, discípulos y admiradores le rindieron un cálido homenaje en el Instituto Nacional de Cultura el 15 de octubre de 1975. Me cupo el honor de participar en dicho acto destacando los aportes de RACSO al Derecho, que el propio autor ponderó y que me agradeció emocionado, en una cordial misiva que todavía conservo. Y como quiera que mi intervención en aquella oportunidad no ha tenido mayor difusión, es que la doy a publicidad nuevamente. Una primera versión se publicó en la *Revista del Foro* (núm. 2, abril-junio de 1977), llena de errores. Una segunda con distinto apéndice y también con errores, consta en el libro *Estudios jurídicos en honor de los profesores Carlos Fernández Sessarego y Max Arias-Schreiber Pezet* (Cultural Cusco editores, Lima 1988). Aquí lo publico debidamente revisado, corregido y ampliado, incorporando los dos apéndices publicados con anterioridad pero separadamente, de manera tal que queden así integrados en esta nueva versión, que puede considerarse como la definitiva y que ofrezco como homenaje cordial a Valentín Paniagua C. quien fuera gran amigo y compañero insuperable de aventuras académicas (Domingo García Belaunde).

luego. En ese momento, como presidente por consenso del Congreso de la República, ascendió Paniagua a la más alta magistratura. Las mezquindades de los mismos que lo apoyaron —tardofujimoristas o fujimoristas blancos o arrepentidos— hicieron todo lo posible para hacerlo figurar únicamente como presidente del Congreso encargado de la Presidencia de la República, no obstante que juró, actuó y firmó como presidente los actos que le tocó desarrollar durante los meses de su breve periodo de transición.

Es muy difícil decir qué de bueno se hizo o no se hizo en tan breve lapso (22 de noviembre de 2000-28 de julio de 2001). En realidad, fue muy poco tiempo y además Paniagua gobernó sin apoyo alguno —en la Cámara existía un solo representante de su partido de un total de 120 congresistas— y él mismo no era persona de confrontaciones ni de gestos audaces, cuando el encargo recibido era preciso y sobre todo muy corto. Pero dejó un espacio de esperanza y de transparencia que todos recordamos.

Tratando de delinear lo que era Paniagua en sustancia, diría que fue básicamente un político abierto al diálogo, ferviente demócrata e intransigente con las dictaduras. Fue también hombre de lecturas, amante de la enseñanza y de la tertulia, del estudio de nuestras instituciones y de nuestro pasado, a lo cual lo vinculaban sus labores presentes. Y fue además hombre bueno, buen amigo de sus amigos y generoso en todos los actos de su vida.

Terminado su periodo gubernamental, dedicó los pocos tiempos libres que tenía a la vida académica a la que nunca renunció. Y se dio tiempo para publicar tres libros, que son los únicos que publicó y lo hizo prácticamente al final de su vida. El primero, *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú* (Fondo Editorial de la Universidad Católica/FCE, 2003) es una obra que venía trabajando desde mucho tiempo atrás, que cubre la etapa previa a nuestra independencia hasta 1826 y de la que hizo algunos avances que han quedado inéditos; la segunda es *Libertad y verdad electorales* (Corte Superior de Justicia de Ica, 2004) y la tercera y última *Constitución, democracia y autocracia* (México, 2004) que yo mismo patrociné para su publicación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Los dos últimos compilan trabajos sueltos que reúne para cada ocasión y que estaban unidos por una afinidad temática.

Los temas académicos que más atrajeron a Paniagua, aparte de la historia y de la política, fueron el derecho constitucional y el derecho administrativo, que llegó a enseñar durante largos años. Fue el caso inusual de un político con una sólida formación académica, que sin embargo no hacía alarde de sus conocimientos.

Los amigos que lo tratamos durante largos años, sobre todo en la época de la autocracia fujimorista, lo recordaremos siempre como un batallador incansable

en defensa de la democracia, como un hombre de vida ejemplar y sobre todo como un gran amigo.

Dentro del conjunto de la generación novecentista destaca la figura de Oscar Miró Quesada de la Guerra (1884-1981), ampliamente conocido por el seudónimo de RACSO, no solo por la vastedad de su cultura y de su obra, tanto de investigación como de divulgación, sino por sus aportes sustantivos. De él son conocidas sus contribuciones al campo de la ciencia, de la salud, de la economía, de la filosofía, de la gramática, de la sicología, de la geografía, de la pedagogía, del arte. Pero hay un aspecto de su obra que ha pasado casi desapercibido entre nosotros y es su preocupación jurídica. Y por eso es que, con la excepción de Basadre, nadie ha llamado la atención sobre esta producción inicial, que encierra a nuestro criterio no solo un aporte sustancial y significativo, sino de interés en los actuales momentos.

A fin de comprender aún más este filón jurídico de la obra de Racso, hay que tener presente que el único título profesional que ostenta es el de abogado, teniendo además el doctorado en Filosofía y Letras y en Derecho. Por lo demás, si bien Racso enseña en la Universidad de San Marcos los cursos de Sociología (1910-1912) y Pedagogía (1913-1914) su más larga docencia se desenvuelve en la Facultad de Derecho o de Jurisprudencia, como se llamaba en aquel entonces, en donde tiene a su cargo, el 20 de abril de 1915, la Cátedra Adjunta de Derecho Penal. Posteriormente, el 5 de enero de 1918, es nombrado Catedrático de Especialización y Legislación Comparada en Derecho Penal, que en 1919 se convirtió en la Cátedra de Criminología, la primera en el Perú y en la América Latina. En 1923, es nombrado Director del Gabinete de Antropología Criminal, anexo a la Cátedra de Criminología, que inaugura el 7 de julio de ese año. A fines de la década del 20, deja la enseñanza en Derecho, a la que ya no retornará.

Vinculado a la docencia y antes con sus estudios de Derecho, Racso produce lo que es objeto precisamente de nuestra exposición, y que puede enmarcarse dentro del campo de la Sociología del Derecho y del derecho penal.

No obstante, creemos conveniente, antes de entrar al tema que nos ocupa, llamar la atención sobre el primer libro de Racso, olvidado también por los estudiosos, y que es fundamental no solamente en el orden jurídico sino sobre todo en el orden político y social, y que servirá para entender mejor lo que vendrá a continuación.

Es en 1907, cuando Racso publica *Problemas ético-sociológicos* (Imp. El Comercio) dedicado al doctor Alejandro Deustua. En el prólogo afirmaba Riva-Agüero: «Este folleto viene a ser, por la orientación y el espíritu, hermano gemelo del magnífico libro de nuestro compañero Francisco García Calderón sobre el Perú contemporáneo, en el cual se debaten los mismos puntos, con mayor

extensión, pero con igual tino y sentido». En efecto, a través de sus ciento treinta y ocho páginas discurren los más álgidos problemas nacionales; que, por cierto aún perduran y que son, entre otros, la organización política, el fomento a la agricultura, la inmigración, el abaratamiento de las subsistencias, los problemas económicos y pedagógicos (a los que dedicará especial atención en los años posteriores), la necesaria independencia del Poder Judicial, etcétera.

Las muchas y apretadas sugerencias que aquí pueden hallarse hacen de ella un repertorio muy útil al cual Racso conservó extraña fidelidad a lo largo de los años. Puede, pues, considerarse esta obrita como su libro-programa. Su punto de partida es el estudio de las grandes cuestiones nacionales a la luz de las corrientes sociológicas en boga en aquella época. Ahí enfoca los tres grandes problemas que afronta el país, cuales son el económico, el jurídico y el político. En cuanto a las ideas centrales que animan su incursión en esos campos, demuestra desde entonces un rechazo a toda posición apriorista y metafísica, pregonando la lealtad y la fidelidad a los hechos. Propugna la necesidad de la educación por medio de la extensión universitaria, denunciando la situación deplorable del indígena peruano.

Destaca el valor económico en las grandes realizaciones, rechaza el lucro como móvil de la actividad humana, proclama la necesaria intervención del Estado para regular la vida social y económica, rechaza el individualismo puro y pondera el valor ético del socialismo, al que califica de justo (p. 100). Pregonaba ya, desde fecha muy temprana, la necesidad del mestizaje, pues detecta lo heterogéneo de nuestro conglomerado social y cultural, colocándose en un lugar de avanzada recién iniciado en el siglo XX, sobre los propios miembros de su generación, a los que adelanta en algunos años en el tratamiento de los mismos temas y en algunos casos con mayor sensibilidad social.

Así, en 1910, en una charla en la sociedad «Unión Obrera núm. 1» de Lima, esboza una sociedad sin clases. Estas son sus palabras: «Cuando los hombres se convenzan de que el dinero no es la felicidad [...] cuando todos comprendan que los hombres valen no por lo que tienen y gastan, sino por lo que piensan y hacen [porque] no habiendo millonarios ni pordioseros, los hombres vivirán felices [...]». Agregaba que era necesario «combatir los prejuicios, hacer comprender a los ricos que los pobres son iguales a ellos, que valen tanto como ellos y que algunos valen más; sembrar en las almas jóvenes las simientes fecundas de estas ideas redentoras es trabajar eficazmente por el triunfo de la causa del obrero[...]».

Su producción propiamente jurídica empieza en 1911, con motivo de graduarse de Bachiller y de Doctor en Jurisprudencia, publicando *Algo sobre el divorcio* (Imp. El Comercio, 23 pp.) y *La nacionalización del derecho y la extensión*

universitaria (Imp. El Comercio, 143 pp.). En la primera de ellas, Racso analiza la situación que el Código Civil de entonces (1852) planteaba sobre el divorcio, considerado simplemente como una separación de bienes y cuerpos, dejando subsistente el vínculo matrimonial. El objeto de su tesis era propugnar la necesidad de que nuestra legislación acogiese el divorcio. Sostiene que las leyes civiles de nuestro país han conservado del derecho canónico la indisolubilidad del vínculo que, en las actuales circunstancias, es algo que no puede sostenerse cuando medien poderosas razones para ello. Agrega que al aceptar el derecho canónico únicamente la separación de cuerpos entre los cónyuges, revela una apócrifa moralidad. Analizando el divorcio como realidad social palpable, como institución existente en diversos pueblos civilizados del orbe, proclama el divorcio como útil y conveniente para la vida en relación, adelantándose así a lo que iba a convertirse en realidad en nuestro país solo en la década del 30. Parafraseando a Zaratustra, dice con respecto al matrimonio, que es preferible «romper el yugo a doblegarse y mentir».

En *La nacionalización del Derecho y la extensión universitaria*, Racso señala que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas a las que tienen que someterse los hombres que viven en sociedad. El punto de partida elimina toda especulación abstracta y el estudio comparado de la legislación. Al contrario, le anima otro propósito cual es manifestar que todo el magno edificio de nuestra legislación nacional «Padece de enfermedad jurídica grave: sufre de anemia dogmática [...] siendo nuestro Derecho nacional solo en el nombre, pero artificioso y extranjero en sustancia» (p. 3).

«Nuestro derecho, en efecto, se ha formado por modo aferente, debiéndose a su génesis centrípeta su falta de fincamiento en el alma nacional de nuestra patria, y su poco arraigo y escasa penetración en las costumbres de nuestra masa ciudadana del pueblo». Esta desadaptación puede apreciarse en el origen mismo; en efecto, el derecho patrio no ha nacido de las propias necesidades e idiosincrasia de nuestro pueblo. Siendo artificioso y postizo, su aplicación es muy relativa y, cuando lo es, solo es posible mediante la coacción.

Lo único que queda entonces para romper este divorcio entre la norma y la realidad es optar por uno de los dos medios: rechazar en forma destructiva todo el Derecho y crear uno nuevo, o, por el contrario —y aquí Racso se pronuncia a favor de esta tesis— nacionalizar este derecho; esto es, divulgarlo, hacerlo conocido a fin de que la comunidad lo haga suyo. Uno de estos medios es precisamente la extensión universitaria, por el cual la universidad se acercará al pueblo. Racso dedica este trabajo a explicitar sus proposiciones, y lo divide en tres partes: la primera dedicada al origen y a la formación del Derecho; la segunda, a la génesis del Derecho patrio; y la tercera y última a la nacionalización del Derecho.

La idea que anima a Racso, aparte de las ya mencionadas, es que «el derecho es siempre una creación de la comunidad, es un producto colectivo [...]» (pág. 57). Es decir, debe nacer de adentro hacia fuera y no al revés. Para ello, es menester no olvidar las relaciones entre derecho y sociedad. Por lo demás, la nacionalización conlleva una tarea educativa: hay que educar, hay que transmitir a las grandes masas estos preceptos jurídicos. Estas enseñanzas deben ser amplias y necesitan del criterio sociológico para ser llevadas a cabo.

El plan que formula Racso es vasto, ambicioso. Su diagnóstico puede decirse que aún está en pie, pues esta obra presenta una inquietud por superar formalismos. Así, al analizar con criterio realista la situación del Derecho nacional, Racso planteó un verdadero programa para una sociología peruana del derecho, que recién en la década de 1960 ha vuelto a inquietar a nuestros juristas.

De 1916 es su ensayo «El caso del asesino Montes (ensayo de criminología aplicada)» (*Revista Universitaria*, año XI, Vol. II, setiembre-octubre de 1916, pp. 165-299). Le sirve de análisis un caso que conmueve a Lima en esos días: los esposos Ibarra, el 12 de marzo de 1916, amanecieron cruelmente asesinados. Poco después, el mayordomo de la familia, Alejandrino Montes, confiesa su crimen. Montes es un adolescente que pasa la noche junto a los cadáveres de sus víctimas y que cuando es apresado confiesa su delito con la mayor naturalidad. Racso busca desentrañar las razones que han llevado a Montes a cometer su delito y para eso se sirve no solo de sus amplios conocimientos de derecho penal, sino de una minuciosa investigación que lo lleva a sostener en la cárcel varias entrevistas con el inculcado y a rastrear diversos aspectos de su personalidad, extendiendo luego su análisis a los aspectos físicos, psíquicos, morales, fisiológicos, culturales, etcétera, contando con la valiosa ayuda del doctor Hermilio Valdizán. Racso pasa varios días en la cárcel y traba amistad con Montes.

Esta investigación tan minuciosa lo lleva a la conclusión de que Montes, anatómicamente puede ser considerado como normal, pero en su fisiología presenta las características del criminal nato (p. 264). No siendo un enfermo, Montes es responsable de sus actos aun cuando carezca de sentido moral. Racso señala que el robo, la paranoia y la insensibilidad moral de Montes son, pues, las tres causas que pueden haberlo impulsado a la perpetración del delito. Racso encuentra en Montes un caso de perversidad nativa muy peligrosa, porque en su espíritu se hallan abolidos los sentimientos de piedad y probidad (p. 281). La conclusión de Racso es que a Montes debe aplicársele la pena más severa, la reclusión definitiva o la pena de muerte (p. 290), aunque contra esta última exista el desconocimiento de la edad de Montes, pues se ignora si tiene 17 o 18 años.

Concluye Racso, tras analizar el Código Penal entonces vigente (1863), que Montes merece la pena de muerte. Es indudable que hoy no podemos aceptar

las conclusiones de Racso ni menos aún la existencia de criminales natos, tan en boga en aquella época de influencia de Lombroso (aun cuando más tarde Racso se encargó de rectificar su inicial planteo). Pero el rigor del análisis, la seriedad del instrumental científico utilizado, hacen que esta obra sea todavía un verdadero ejemplo de lo que aún no se ha hecho en el campo criminológico peruano.

En 1922 publica sus *Breves apuntes de Mesología Criminal Peruana* (137 pp.), que está constituido por las lecciones del curso de Mesología Criminal que dictó como profesor del curso de Derecho Penal Especial, en 1919. Racso sostiene que la criminología es la ciencia penal integral, es decir, la ciencia que unifica y sistematiza en un todo definitivo las diversas orientaciones de la nueva escuela de derecho penal. Sostiene que el área penal puede ser dividida en dos partes: una de carácter jurídico y otra de carácter científico. La primera es la que se conoce y estudia con el nombre de derecho penal; la parte científica es la que se conoce como criminología. Frente al derecho penal clásico, se yergue la criminología, que es la ciencia penal contemporánea. Distingue así Racso el primero, caracterizado por tomar una actitud apriorista y deductiva, de la segunda, que es inductiva y experimental.

Racso señala que el delito debe ser tratado científicamente. En cuanto tal, se trata de un hecho antisocial practicado por el hombre que delinque, de modo que el delincuente es la causa inmediata del delito. Pero sobre el hombre influyen circunstancias de tiempo y lugar, de época y de costumbres, de clima, etcétera. En consecuencia, se trata de buscar los factores que ayuden a explicar el delito. Así considerada, la criminología consta de dos grandes partes: una teórica y otra aplicada. La primera es la criminogenia, que investiga el origen y las causas del delito; la segunda es la criminalística, que organiza el modo científico y sistemático de la lucha contra el delito. A su vez, la criminogenia se subdivide en dos grandes capítulos: la antropología criminal (que incluye la anatomía criminal, la fisiología criminal, la psicología criminal y la psiquiatría criminal); y la mesología criminal (que comprende la geografía criminal y la sociología criminal). La criminalística se subdivide, a su vez, en penología, prognosis criminal y policía científica.

La mesología criminal está dedicada al estudio de los medios en los cuales surgen el delito y el delincuente. Aquí también cuenta Racso con la ayuda del doctor Valdizán, en especial a través de su ensayo *La delincuencia en el Perú*. Así, a lo largo de este trabajo, analiza los factores geográficos (delitos y estaciones, delitos y departamentos, delitos y clima, naturaleza del territorio y temperatura), así como los aspectos sociológicos del delito (delito y las profesiones, delito y la pobreza, etcétera). El estudio es muy amplio y documentado y está acompañado de estadísticas y gráficos que confirman la tesis que Miró Quesada sostiene.

Por último, en 1924 Racso publica *Nuestro programa de antropología criminal* (Lima, Imp. El Comercio, 48 pp.), que es un folleto redactado con fines didácticos a fin de ofrecer en forma panorámica los principios de dicha disciplina que, como hemos visto, consideraba el autor como una de las ramas de la criminología.

Desde esa fecha (1924), Racso se desentiende de la ciencia penal (aun cuando regenta la cátedra algunos años más), dedicándose a otro tipo de actividades intelectuales. En 1952, no obstante, toca nuevamente el tema al prologar el libro de Santiago Benítez Sánchez (*Derecho Penal Peruano*, 2da. edición, 2 tomos, Lima 1958), pero solo incidentalmente. En realidad, la producción jurídica de Racso se desenvuelve en pocos años: de 1911 a 1924, en que medita, escribe y publica aportes sustanciales para la sociología del derecho peruana, y sobre todo para la criminología, ciencia de la cual es precursor en la América Latina. Todo esto basta de por sí para acreditar a Racso un lugar prominente en la producción jurídica peruana del siglo XX.

EL DERECHO A LA MEMORIA HISTÓRICA

*En recuerdo de Valentín Paniagua Corazao, jurista justo y digno,
ciudadano y político ejemplar, amigo inolvidable.*

Víctor Guevara Pezo

Los hombres y los pueblos tienen como uno de sus derechos esenciales el de la preservación de su memoria histórica. En virtud del mismo, gozan de capacidad para reclamar —para exigir— que su historia no sea adulterada, no sea falsificada, por complacer intereses o conveniencias de individuos o grupos; cuentan además con potestad para demandar que determinados hechos, episodios o personas no sean interesadamente omitidos, desfigurados o subvaluados.

Las infracciones contra ese derecho importantísimo, esencial, originan no solo que la historia se edifique sobre bases inconsistentes, deleznales, sino que esto produzca una sociedad cuyos integrantes se sientan —individual y colectivamente— atacados de una ausencia permanente de identidad, de una carencia de lazos que los vinculen real y profundamente, de una perenne e insuperable desorientación.

Nuestra historia ha sufrido desafortunadamente, en las versiones oficiales, graves alteraciones y supresiones que es preciso denunciar y reparar; y ha causado con ello, lamentablemente, las consecuencias terribles que acabamos de enunciar y otras más. Para referir casos de tales consecuencias basta mencionar, solo a modo de botones de muestra, hechos de campos disímiles como el de la triste derrota que sufrimos en la guerra del Pacífico, el que jamás hayamos ocupado un puesto por lo menos decoroso en las competencias internacionales del deporte más popular del país y el del altísimo porcentaje de peruanos que prefieren emigrar del Perú que quedarse aquí.

Tales alteraciones o supresiones, graves, comienzan en el relato de los años iniciales de la vida republicana.

1. LLEGADA Y PRESENCIA DE SAN MARTÍN

Apenas un mes y días antes del 28 de julio de 1821, fecha en la que proclamó con tanta solemnidad que el Perú era desde ese momento libre e independiente, San Martín celebró con el virrey La Serna la Conferencia de Punchauca. En ella —a la que asiste con algunos acompañantes, ninguno peruano— propone someter al Perú y al resto de la América meridional a la autoridad de la monarquía española, le ofrece la presidencia de una regencia que gobierne hasta la llegada del monarca a escogerse y se presta para viajar a la Península a buscar y encontrar a ese príncipe que vendría. La Serna no acepta la propuesta.

Antes de esto, el general Antonio Alvarez de Arenales, que el 2 de octubre de 1820 había recibido de San Martín el encargo de desalojar a los españoles de la sierra central del Perú, realiza una extraordinaria campaña en la que, en noventa días, libra con éxito los combates de Nazca, Acarí, Mayoc, Jauja, Tarma y, el 6 de diciembre de 1820, el de Cerro, importante encuentro este en el que toma 600 prisioneros españoles. Regresa Arenales al campamento de Huaura, el 8 de enero de 1821, victorioso y concededor preciso de la zona que fue teatro de dichas operaciones. El 21 de abril de 1821 vuelve Arenales a recibir de San Martín la comisión de retornar a la sierra central para enfrentar y sancionar las atrocidades y desmanes que venían perpetrando los españoles contra los pobladores de esa región, en represalia por el apoyo que le habían dado antes a Arenales. En poco tiempo, este controla nuevamente el escenario y en junio está en condiciones de batir al ejército español. Sin embargo, dada la proximidad de la antes referida Conferencia de Punchauca, San Martín le ordena no hacerlo, lo que motiva que Arenales le escriba una carta expresándole su disconformidad, desaliento y desconsuelo.

A fines de junio de 1821 los españoles no pueden sostener más su presencia en Lima. Desde el mar, Cochrane los tiene bloqueados, incomunicados por vía marítima, sin poder recibir ni despachar buque alguno. De nada les sirven los 439 cañones de los fuertes del Callao. En tierra, todo el contorno de la capital se halla tomado, controlado por los guerrilleros peruanos que pertrechados por armas que San Martín les ha proporcionado y comandados por sus bravos jefes, Ninavilca, Huavique, Vidal, Vivas, Quirós, Palomo, Navajas —ignorados olímpicamente por las historias oficiales— impiden el aprovisionamiento de la ciudad. Por otro lado, las enfermedades epidémicas se han apoderado de la mitad del ejército realista, que ha abarrotado los hospitales disponibles. La única salida que les queda para sobrevivir es evacuar Lima, con el riesgo inevitable de ser derrotados en caso de ser atacados por las fuerzas de San Martín, que no se encuentran lejos. El 27 de junio sale Canterac, acompañado por 3500 hombres, con dirección a la sierra del centro, por el camino de Yauyos. El 6 de julio,

también con rumbo a la sierra central, lo hace el virrey, con 2000 hombres. La historia se pregunta por qué San Martín los dejó salir tan fácilmente, pudiendo hacerles frente y vencerlos, y concluir con ello la independencia del Perú.

El 10 de julio San Martín ingresa a Lima. El 20 se instala en el Palacio de los virreyes. El 28 proclama la independencia, desde tabladillos levantados en varias plazas de la capital.

El 3 de agosto asume, por sí y ante sí, el gobierno del Perú, sin consultar con ningún peruano, finalmente con nadie que se sepa, atribuyéndose el título de Protector.

Lo hace ignorando, contraviniendo las claras instrucciones del Senado chileno, por cuyo exclusivo encargo y apoyo vino al Perú. En efecto, en el punto 8 del Acta de Instrucciones de 23 de junio de 1820, se le indica que «Cuidará que en los pueblos tomados por las armas se reúnan los patriotas que en ellos hubiere, para que hagan la elección de sus mandatarios, como se previene en el artículo 4, pero de ningún modo admitirá empleo público para sí ni para sus oficiales». En el 9º se determina que «En la ciudad de Lima, capital del Perú, se elegirá, conforme a lo prevenido en dicho artículo 4, un Director o Junta Suprema (como agrade a los vocales) que con pleno poder gobierne todas aquellas provincias».

Lo hace también violando el segundo sagrado juramento pronunciado por él al incorporarse a la Logia Lautaro, que inspiró y organizó la independencia de América del Sur y la implantación en esta de la libertad y que lo colocó en la expedición libertadora; aquel juramento dice: «No reconoceré jamás por gobierno legítimo, sino aquel que fuera elegido por la libre y espontánea voluntad de los pueblos; y tenderé por todos los medios posibles a que los pueblos de América opten por la República, como la forma de gobierno más adecuada a los principios por los que lucha la Logia».

En su condición de Protector, San Martín gobernó el Perú hasta el 20 de setiembre de 1822. En todo ese tiempo, lejos de organizar el país bajo principios que aseguren el imperio de la libertad e igualdad y que liquiden la sumisión a España, se alió con la aristocracia limeña para tratar, insistentemente, de imponer la entronización en el Perú de un monarca europeo, para lo cual constituyó una llamada Sociedad Patriótica, cuyo fin señalado en su documento de creación era el de promover la discusión de «todas las materias que puedan influir en la mejora de nuestras instituciones», pero cuyo verdadero fin, descubierto al iniciarse sus actividades, era el de promover la implantación del sistema monárquico en el Perú, debiendo aparecer esto como fruto de las deliberaciones de los intelectuales peruanos que integraban la Sociedad. Felizmente, la posición monarquista, defendida principalmente por el cura José Ignacio Moreno y por Unanue —bajo inspiración y dirección desde la sombra del ministro Monteagudo— fue derrotada por los

argumentos expuestos, desde adentro por Pérez de Tudela y desde afuera por Sánchez Carrión, que libró campaña a través de *La abeja republicana*.

Dentro de ese mismo propósito de monarquizar el país, San Martín creó una nueva nobleza, sobre la base de la que existía con los españoles, reemplazando los títulos nobiliarios de Castilla por unos a los que llamó «Títulos del Perú». Con ese mismo fin envió inconsultamente a Europa a su ministro, el colombiano Juan García del Río, y a su médico de confianza, el francés Diego Paroissien, a efecto de conseguir la aceptación de un príncipe de Casa Real dispuesto a gobernar el Perú, debiendo los encargados someterse a un orden de prioridades.

El 14 de julio de 1822 se embarcó San Martín hacia Guayaquil para sostener una conferencia con Bolívar en la que, se supone, debían tratar diversos asuntos relativos a la independencia y organización política de Sudamérica. No existe memoria de lo discutido, pues el encuentro fue sin acompañantes y ninguno de los participantes dejó registro de lo conversado. De lo que no cabe duda, por haber trascendido, es que uno de los temas debía ser la decisión a tomarse respecto de si Guayaquil se incorporaba a Colombia o al Perú. Lo cierto es que al arribar San Martín a Guayaquil se encontró con la sorpresa de que Bolívar había dispuesto ya la anexión de dicha provincia y puerto a Colombia, por Decreto de 13 de julio de 1822. Todos notaron el semblante desenchajado, el ánimo disgustado de San Martín, en su viaje de regreso al Perú. Posiblemente, además del asunto de Guayaquil debió tratarse en la conferencia otros que lo conturbaron.

Mayor fue su desconuelo y mortificación cuando, al llegar a Lima, se enteró de que su ministro predilecto, en mucho su mentor y consejero cotidiano, su valido, Monteagudo, había sido destituido por el encargado del mando, Torre Tagle, como consecuencia de la presión y pedido del ayuntamiento limeño y de otros sectores. Tal deposición fue originada por el carácter arrogante, abusivo y prepotente del ex ministro y por diversos actos concretos protagonizados por él, que suscitaban animadversión en su contra: la leva forzosa de esclavos que dispuso para fortalecer al ejército patriota y que afectaba a la oligarquía —principalmente limeña— dueña de haciendas; la postergación que —con diversos pretextos— venía haciendo a la elección del Congreso Constituyente, asunto este que lo malquistó con el sector llamado liberal (Luna Pizarro, Mariátegui, Sánchez Carrión); la súbita y perentoria deportación de españoles (por el solo hecho de serlo) que, según el propio Monteagudo, redujo instantáneamente el número de estos en Lima, de 10.000 a 600, con la confiscación de sus bienes, desoyendo las protestas de ellos y de los numerosos relacionados que tenían en el Perú. Muchas de esas propiedades fueron repartidas entre los generales y ministros de San Martín; el propio Monteagudo se hizo de la riquísima casa desposeída a la familia Goyeneche (con muebles, adornos y enseres). Es pertinente indicar que

esa decisión de extrañar, sin discriminación ni distingo, prácticamente a todos los españoles —cosa que no ocurrió de ese modo en ningún país de América— causó gravísimo daño a nuestro naciente país, pues desarmó y destruyó de modo irreparable todo su aparato administrativo.

A partir de agosto de 1822 la historia encuentra a un San Martín apurado por marcharse del Perú. Profundamente dolido, resentido por la destitución de Monteagudo; disconforme con su propia actuación, con la que no pudo culminar la independencia (los españoles ocupaban más de la mitad del territorio), ni conciliar —conforme buscaba— con estos; frustrado en su íntimo y paradójico propósito de querer poner en vigor un sistema de gobierno que rechazaban los peruanos y el mundo.

El 20 de setiembre de 1822 dejó instalado, apuradamente, el primer Congreso Constituyente peruano, que, se supone, establecería autoridad legítima y orden en el Perú, y al cual ciudadanos e instituciones debían guardarle respeto y obediencia. Por la noche partió para siempre del Perú.

Los hechos antes relatados muestran cómo, detrás de la estampa, del cromo del 28 de julio con la proclamación de la independencia, se ocultan otros hechos ignorados o escondidos por las historias oficiales.

No puede desconocerse, sin embargo, que sin la venida de San Martín, sin la empresa titánica que organizó, cruzando primero los Andes, tomando después el mar y conquistando después los arenales y sierras del Perú, hubiera sido imposible iniciar nuestro proceso de independencia. Si el Perú esperaba ser independizado por sus doctos conspiradores limeños de salón, quién sabe hasta ahora viviríamos bajo el signo español.

2. LA JUNTA GUBERNATIVA – EL MOTÍN DE BALCONCILLO – EL GOBIERNO DE RIVA AGÜERO

Al alejarse San Martín del Perú, el gobierno quedó a cargo del Congreso Constituyente que, desacertadamente, designó a una Junta Gubernativa para que cumpliera las funciones de Poder Ejecutivo. Tanto por el hecho de que dichas funciones no se concentraron en una sola persona —diluyéndose el poder por tal razón—, como porque los integrantes de la Junta no eran idóneos, no tuvo esta el éxito esperado, consumándose su fracaso con la derrota de la primera expedición a Intermedios, que organizó y envió al sur para combatir a los españoles.

En vez de pedirle al Congreso, depositario de la soberanía, que diera solución a la inoperancia de la Junta mediante nueva designación o de otra manera, los jefes del ejército con sede en Lima dieron un golpe de Estado el 22 de febrero

de 1823, exigiendo, con la fuerza que les daban las armas puestas por la Nación en sus manos, el nombramiento como Presidente de la República de José de la Riva Agüero, cosa a la que accedió el Congreso con la sola oposición de quince congresistas. A tan nefasto hecho, el primer cuartelazo de nuestra historia (de los muchos que desafortunadamente se han dado después), se ha venido en llamar el motín de Balconcillo, pues fue en la hacienda de este nombre donde se acantonaron las tropas para dar su ultimátum al Congreso.

Al advertir la ineficiencia con la que venía actuando Riva Agüero, el 14 de mayo de 1823 el Congreso aprobó un decreto determinando que el Presidente suplique a Bolívar que venga al Perú. En respuesta Bolívar envió a Sucre, con el título, primero, de Plenipotenciario ante el gobierno del Perú, al que un poco más tarde añadió el de General en jefe del ejército colombiano destinado a auxiliar al Perú.

Realmente la demanda peruana por su presencia satisfacía el profundo, íntimo y antiguo sueño de Bolívar —expresado muchas veces por él— de llegar a la sede del poder español en América y derrotarlo aquí, en este lugar que había sido, además, asiento del imperio más grande e importante de América.

En el mismo mes de mayo, Riva Agüero dispuso la partida de la segunda expedición a Intermedios. Los españoles, al ver Lima desguarnecida por el envío de estas tropas, la tomaron el 18 de junio, obligando a Riva Agüero a marcharse a Trujillo e instalar su gobierno en esa ciudad. El Congreso, entonces, lo destituyó en vista de sus reiterados desatinos. Él, replicando, tomó la decisión de disolver el Congreso.

En agosto de 1823 sufrió una desastrosa derrota la expedición a Intermedios, con la que quedó aniquilado —por muertes, deserciones y prisiones— un ejército de más de 4000 hombres.

Mientras tanto, Riva Agüero había estado sosteniendo conversaciones secretas con los españoles para entregarles el Perú. Descubierta su traición, fue hecho prisionero el 25 de noviembre de 1823 y extrañado del país.

3. GOBIERNO DE TORRE TAGLE

El 16 de julio de 1823 se retiraron de Lima los españoles para reforzar las posiciones del Virrey —que se encontraba en el sur—, que pensaban podían verse amenazadas por las fuerzas patriotas de la segunda expedición a Intermedios. Ante tal retiro, más de un centenar de vecinos limeños suscribieron un pronunciamiento pidiendo se convoque al Congreso disuelto por Riva Agüero para que continúe funcionando. Sacando a relucir su condición de Gran Mariscal del Ejército, Torre Tagle hizo la convocatoria, disponiendo la reanudación de sesiones a partir del 7 de agosto.

El primero de setiembre llegó Bolívar al Perú. El 10, el Congreso decidió depositar en él la suprema autoridad militar, bajo el título de Libertador, debiendo Torre Tagle consultar con él todas las acciones que como Presidente deseara efectuar.

El 11 de noviembre, el Congreso nombró a Torre Tagle Presidente Constitucional, y a Diego de Aliaga vicepresidente.

El 12 de noviembre de 1823, Torre Tagle promulgó la primera Constitución Política del país, aprobada previamente por el Congreso, que consagraba los derechos fundamentales de los peruanos y establecía las normas organizativas del Estado. Con sus virtudes y defectos, era esta la primera genuina expresión del pensamiento y sentir de la Nación sobre su conformación y existencia.

4. DICTADURA DE BOLÍVAR

El 17 de febrero de 1824 el Congreso acordó declararse en receso, dejar en suspenso la vigencia del Constitución y la autoridad del Presidente Constitucional, y entregarle a Bolívar la suprema autoridad política y militar del país. Mejor dicho, establecer la Dictadura de Bolívar. Torre Tagle, de Aliaga y el ministro Berindoaga se resistieron a aprobar esta medida, lo que originó el rencor y encono de Bolívar hacia ellos, disponiendo su persecución y eliminación.

El primero de marzo de 1824 los españoles volvieron a tomar Lima. Esto, unido a la furia persecutoria y dictatorial de Bolívar, causó pánico entre los limeños. Para ponerse a cubierto, a Torre Tagle, de Aliaga y Berindoaga no se les ocurrió mejor salida —sin reparar en su altísima jerarquía y responsabilidad— que la indigna de entregarse a los españoles que, posicionados en las fortalezas del Callao, esperaban pronto auxilio de España. Siguiéndolos, buscaron también refugio en los fuertes más de 4000 peruanos, entre los más pudientes de la aristocracia capitalina, que sumados a los 2000 soldados realistas que allí se encontraban, totalizaron más de 6000. De todos estos, cuando Rodil se rindió y entregó (23 de enero de 1826) solo quedaban 400. Los demás perecieron a causa del hambre y las enfermedades; algunos se evadieron. La historia no registra, o registra sin mayor cuidado, este hecho gravísimo, que exterminó a una gran parte de la clase dirigente limeña, peruana, cuyos bienes quedaron, como los de los españoles extrañados antes, a disposición de la codicia y el cohecho de quienes tenían entonces el poder. Torre Tagle y de Aliaga murieron, con sus familias, en el Real Felipe. Berindoaga, que salió de las fortalezas pretendiendo escaparse del Perú, fue apresado y luego fusilado por orden de Bolívar, luego de una parodia de proceso. Antes de su muerte, Torre Tagle claudicó y abjuró, por escrito, de todas sus acciones a favor de la independencia, y declaró su enfervorizada sumisión y lealtad al Rey de España.

Desde su llegada, Bolívar se dedicó a organizar cuidadosamente, con el talento que iluminaba todos sus actos, el ejército con el que enfrentaría al numeroso y bien disciplinado del virrey. El ejército patriota había sido significativamente fortalecido con el arribo del contingente de más de 2000 colombianos que, recién a su venida, se decidió a traer al Perú y poner en campaña.

Cumplidos los aprestos y previas varias y exitosas escaramuzas, se libraron las batallas decisivas de Junín (6 de agosto de 1824) y Ayacucho (9 de diciembre de 1824), obteniéndose después de esta la capitulación de los españoles.

Ya de regreso a Lima, Bolívar convocó al Congreso para el 10 de febrero de 1825. Ante él pretendió renunciar, dando diversos argumentos, razonables y elocuentes. Mas las loas y alabanzas, el servilismo y la adulonería, los humillados ruegos e insistencias de la mayoría de los congresistas, consiguieron doblegar su deseo de marcharse y lograron que se quede. En esa misma sesión, el Congreso dispuso que se le obsequie un millón de pesos, que Bolívar se negó a aceptar y recibir (años más tarde, en 1851, unos llamados herederos de Bolívar, en condiciones sospechosas en cuanto a la gestión y aprobación de pago, cobraron esa suma, que no debió pagarse pues el donatario había renunciado a ella y era una asignación *intuitu personae*. El año que se dispuso la donación, el presupuesto de la Nación apenas sobrepasaba los cinco millones de pesos).

En abril de 1825 partió Bolívar en gira hacia el sur del Perú y el Alto Perú. Quería consolidar, con su presencia, su victoria; asistir al nacimiento del país que, por gestión de Sucre, llevaría su nombre; y visitar Cusco, la gran capital del imperio incaico y última capital del virreinato, así como Potosí, el venero de la riqueza colonial. En realidad, iba a hacerle una visita, dichosa, complacida, a su propia gloria.

Su viaje duró hasta febrero de 1826. Desde Arequipa había dispuesto que se convocara a elección de un nuevo Congreso, para el 10 de ese mismo mes. Producidas las elecciones, el voto favoreció, en ciertos lugares, a algunos congresistas que no eran partidarios de Bolívar, cuya presencia en el Congreso —temía él— perjudicaría sus planes absolutistas.

Para complacerlo, en nueva demostración de vergonzosa abyección, 52 congresistas electos, que representaban la mayoría de todos los elegidos, pidieron que se postergara la instalación del nuevo Congreso hasta el año siguiente. Lo que querían Bolívar y sus seguidores era encontrar, en el tiempo inmediatamente siguiente, una forma de consumir el sometimiento perpetuo del país a Bolívar, cosa que se había venido urdiendo desde hacía tiempo mediante la preparación de una Constitución que creara una presidencia vitalicia, mejor dicho una monarquía sin corona, que le daría el mando del Perú hasta el día de su muerte.

Se concibió entonces, sin sustento de razón, derecho ni moral, que los colegios electorales, que habían tenido el exclusivo fin de elegir a los congresistas, aprobaran tal Constitución Vitalicia. Y así se hizo.

Entre tanto, desde que el Congreso le volviera a otorgar poderes dictatoriales, ebrio de soberbia, arrogancia y ambición, Bolívar emprendió feroz acoso contra todos aquellos que no secundaran sus planes. Así, dispuso la deportación de peruanos notables, respetables, que habían contribuido con abnegación a la lucha por la independencia, tales como Luna Pizarro, Mariátegui, Quirós, Álvarez, Necochea. Promovió proceso contra Ninavilca (patriota guerrillero que estuvo en el cerco de Lima que provocó la primera salida de los españoles), consiguiendo que se le condene a muerte (pena que fue reducida a cinco años de prisión). Propició que se le infiriera vejámenes y humillaciones a Guisse, jefe primero y fundador de la Marina de Guerra. Hizo fusilar a Berindoaga y Aristizábal. Con todas estas tropelías buscaba allanar el camino para la aprobación de su Constitución Vitalicia.

Llamado por asuntos urgentes que reclamaban su regreso perentorio a Colombia, se fue el 3 de setiembre de 1826.

El 27 de enero de 1827, una multitud de vecinos de Lima se reunió en el Cabildo para pronunciarse contra la Constitución Vitalicia y pedir la salida de los ministros que había dejado Bolívar. Pedían también la convocatoria a nueva Constituyente. Todo eso se hizo y Bolívar nunca más volvió al Perú. No solo en los años iniciales de la república se produjeron hechos desgraciados como los que acabamos de referir. Se han dado en todo el tiempo corrido hasta la actualidad, en algunos casos en magnitud y gravedad mayor. Ocultarlos, mistificarlos, falsearlos no es medida pedagógica ni justa, ni es conveniente para la salud espiritual de la Nación. Ellos perviven en el remoto fondo y la intuición colectivos, impidiendo la paz, la felicidad, la prosperidad, creando abismos y distancias entre los peruanos, cual heridas o traumas que esperan curas o remedios. Ahí están los incontables golpes de Estado que han impedido la maduración de la conciencia nacional; están las innumerables defraudaciones a la voluntad popular y a los presupuestos fiscales; están las tantas veces repetidas violaciones a los derechos fundamentales; están las postergaciones y discriminaciones seculares a las mayorías silenciadas: Ahí están, causando en los ciudadanos escepticismo, desconfianza, inseguridad, falta de identidad y de solidaridad. Para romper sus efectos perniciosos es preciso revelarlos, divulgarlos, ponerlos a la luz, someterlos al juicio de todos los peruanos.

GOBIERNO REPRESENTATIVO Y CONSEJO DE ESTADO: DE LA LIBERTAD DE LOS MODERNOS EN LOS ORÍGENES DEL ESTADO LIBERAL¹

Marta Lorente Sariñena

1. UN ESPACIO PARA EL RECUERDO

Conocí a Valentín Paniagua en un seminario dedicado al análisis del constitucionalismo doceañista que se celebró en la ciudad de Cádiz. Me sorprendió, como creo que sorprendería a cualquiera que lo escuchara por primera vez, el rigor y buen gusto con los que un tan significado hombre político afrontaba el tratamiento académico de la historia (VV.AA., 2004). A esta primera impresión se sumaron muchas otras surgidas en posteriores encuentros que se sitúan en el intransferible territorio del recuerdo personal, no obstante lo cual quiero hacer constar que considero un auténtico honor haber podido conocer al doctor Paniagua.

En el curso de aquel primer seminario gaditano traté de convencer —debo confesar que con escaso éxito— a un amable auditorio respecto del carácter más ilustrado que liberal de nuestro primer constitucionalismo. No estoy segura de que lograra convencer al doctor Paniagua respecto de la bondad de mis conclusiones, pero sí puedo afirmar que demostró un gran interés por cuestiones tales como el antejuicio, la responsabilidad de los funcionarios o la autorización para juzgar, cuyo histórico presente —si así podemos denominarlo— le preocupaba tanto en su condición de hombre de Estado como en la de sensible y curioso hombre de cultura.

Como quiera que nuestras primeras conversaciones giraron en torno al análisis del liberalismo entendido como doctrina o doctrinas políticas y al estudio en paralelo de las instituciones —supuestamente— creadas y calificadas en y por su nombre, quiero creer que al doctor Paniagua le habría gustado seguir

¹ SEJ2004-00696-C02-02.

reflexionando y discutiendo sobre si podíamos certificar que el nacimiento de una importante institución —el Consejo de Estado con su corolario de justicia administrativa— encajó o no dentro del —así llamado— liberalismo en su fase de mayor apogeo, esto es, a lo largo de la primera mitad del ochocientos continental. Este es, en breves palabras, el núcleo básico de una reflexión de naturaleza esencialmente historiográfica que trataré de desarrollar en homenaje a una tan extraordinaria figura de nuestro tiempo como fue Valentín Paniagua.

2. DOS REFLEXIONES HISTORIOGRÁFICAS

2.1. Del liberalismo, de los liberales y del Estado (liberal) español

Pocos son los estudiosos del liberalismo que no advierten de inmediato a sus lectores respecto de la indeterminación y complejidad de su objeto de estudio². No obstante, y como algunos autores se han empeñado en demostrar recientemente, parece que los orígenes gaditanos —y, por tanto, bicontinentales— del término resultan indiscutibles (Fernández Sebastián, 2006)³, a pesar de lo cual el liberalismo pasó a calificar la obra de autores o políticos ajenos a aquel espacio que había asistido a su nacimiento⁴, los cuales, a su vez, se convirtieron en fuente de inspiración de españoles y americanos una vez cancelado el sueño constitucional doceañista. En resumen —y, sobre todo, para lo que aquí interesará— puede afirmarse que, a comienzos del Ochocientos, hubo una senda que sirvió para trasladar hombres e ideas desde la constitucional ciudad de Cádiz a la muy provinciana de Madrid, pasando por el luminoso París de la Restauración y de la Monarquía de Julio, con independencia de que podamos localizar otras

² Cfr. la siguiente —y ya muy antigua— opinión: «¿Qué es pues ese liberalismo de que vamos a tratar? No es fácil describirlo, y menos definirlo, pues apenas si es menos un hábito mental que un cuerpo de doctrina» (Laski, 1969, p. 14). Sobre los *liberalismos*, desde una perspectiva bien diferente a la de Laski y de publicación reciente, ver Leonhard (2001).

³ También Fontana recuerda en una reciente obra el origen español de los términos *liberal* y *liberalismo* (2006, p. XV). Sobre la *prehistoria* del término, véase Marichal (1995).

⁴ Jardín (1989, p. 7) recuerda que los contemporáneos de los siglos XVIII no calificaron de liberal a la corriente a la que nosotros damos tal nombre. La vieja palabra liberal cobró su acepción política apenas en el consulado. No obstante, hacia 1815 se convirtió en la palabra clave de la actualidad política, hablándose de tendencias liberales y de un partido liberal que preconizaba la creación de un régimen representativo. Al mismo tiempo, Fernández Sebastián (2006, pp. 135, 155) habla de un itinerario que, teniendo origen peninsular aunque dimensión hispánica, se traslada a Gran Bretaña y a Francia y, a continuación, a los estados alemanes, y añade que la generalización europea del término puede predicarse solo a partir de los años treinta del ochocientos.

que llegaron desde Londres a la capital de España antes, durante y después de la puesta en planta del primer experimento constitucional gaditano⁵.

Todo ello es cosa bien sabida, como también lo es que, andando el tiempo, nuestros derrotados doceañistas fueron rebajando la fidelidad que se supone debían a su principal obra (Varela, 1995), a la par que volvían la mirada hacia teorías constitucionales o prácticas parlamentarias británicas o francesas a las que tuvieron directo acceso en virtud de su forzado exilio. Los historiadores nos vienen hablando del *giro moderado, conservador o doctrinario* protagonizado por los liberales españoles⁶, a lo que habría que sumar que la generación que no llegó a vivir activamente ni en el Cádiz de las Cortes ni en el Madrid del Trienio —pero que sí pudo asistir a la muerte del inconstitucional Fernando y a la recuperación isabelina del tracto constitucional— también subió a ese carro moderado que se fue alejando del constitucionalismo gaditano, entendido aquí como esencia del primer —y originario— liberalismo⁷. Dicho *giro*, empero, no condujo a nuestros liberales a un territorio pacificado en virtud de su previa renuncia al —por algunos llamado— irreal radicalismo doceañista, ya que a pesar de que la discutida sucesión de Fernando VII propició la creación de un frente *liberal*, pronto se advirtió la existencia de profundas diferencias en su seno⁸.

Esta —bien conocida— historia de *familias liberales unidas contra el carlismo pero enfrentadas entre sí* no ha supuesto obstáculo alguno para que los estudiosos del Ochocientos hayan adoptado una convención apenas corregida en virtud de la aplicación de todas aquellas precauciones que se suelen reclamar cuando de hablar de liberalismo se trata⁹, a saber: que la maquinaria institucional que

⁵ La influencia inglesa sobre los liberales españoles no solo procede de los exilios causados por la doble reacción fernandina. De un lado, la famosa *Constitución de Inglaterra* (Clavero, 1992) había llamado la atención de ilustrados españoles (Vallejo, 1998a; 1998b; 2000); de otro, los constituyentes gaditanos mantuvieron estrechas relaciones con relevantes personajes ingleses (Moreno Alonso, 1989; 1997).

⁶ Sobre todo ello, el texto de Díaz del Corral (1945), parece seguir siendo de cita obligada para cualquier estudio sobre la cuestión ya que, aun cuando hay autores que plantean que esta obra, deudora de Ortega y Gasset, debe ser superada (Sánchez León, 2006, p. 99, n.53) la mayor parte afirma que continua siendo imprescindible (Gómez Ochoa, 2003, p. 143, n. 8).

⁷ Véase como ejemplo Adame de Heu (1997).

⁸ Confrontar el clásico estudio de Marichal (1980). Resultan muy interesantes los estudios de Burdiel (1987) y, sobre todo, su espléndida biografía de Isabel II (2004). La ruptura de la *familia liberal*, empero, se había producido antes de las fechas estudiadas por estos autores. Véase por todos Gil Novales (1975).

⁹ Fernández Sebastián advierte sobre el uso de los términos «liberal» y «liberalismo» con estas palabras: «Se da, además, la circunstancia de que la historiografía ha venido utilizando el concepto de liberalismo como una categoría analítica —también frecuentemente como un ideal-tipo. Ahora bien, cuando se utiliza la misma etiqueta para cosas tan distintas y con tan diferentes propósitos, el historiador corre el riesgo de confundir la perspectiva de los agentes con la suya propia» (2006,

se fue levantando en la España —ya casi exclusivamente— peninsular desde el histórico año de 1833 puede y debe colocarse bajo el —socorrido— término *Estado liberal*. Aun cuando a partir de aquella fecha nos encontremos con liberales moderados, progresistas, demócratas o incluso republicanos o federales, como también con constituciones a las que se atribuyen similares adjetivos, para los historiadores solo hay un único *Estado liberal en construcción*, el cual, por cierto, suele ser comparado y asimilado al francés —posrevolucionario— inventor no tanto de constituciones, cuanto de Códigos y Administración¹⁰.

Hay que reconocer, no obstante, que el Estado (español) entendido como objeto de reflexión historiográfica no constituye precisamente una materia virgen¹¹, a lo que habría que sumar que tampoco resulta muy original constatar la existencia de una llamativa desproporción entre la escasez de estudios sobre el *Estado* y la sobreabundancia de reflexiones en torno al otro concepto al que a menudo se asocia, la Nación¹². Pero, repito, tengo para mí que en la medida en que las precauciones metodológicas suelen desaparecer cuando se habla de Estado y Administración *liberales*, un colorido manto de pre comprensiones, nacidas fundamentalmente de la proyección de significados actuales, tiende a cubrir el territorio propio de la historia¹³. Así las cosas, me pregunto, ¿qué relación existe, si existe alguna, entre algunos de los más representativos principios políticos identificadores de ese *segundo liberalismo* europeo y algunas —y muy

p. 176). Hay que aclarar que Fernández Sebastián no extiende esta advertencia a los estudiosos de la materia estatal, como bien puede deducirse del arranque mismo del artículo del que extraigo la anterior opinión.

¹⁰ Así, por ejemplo, García de Enterría afirmó en la ya lejana fecha de 1972 en una tan conocida como citada publicación que el «leit motiv» de su obra era la formación de la administración española sobre el modelo napoleónico francés (1972a, p. 19). Este autor afirma más exactamente que la administración española, destrozada por los dos cortes de 1700 y 1808, desaparecerá para (re) crearse *ex novo* desde 1833, importando el modelo francés (1972b, p. 115). Claro está que existen críticos de esta interpretación: véase por todos, la documentada obra de Nieto (1996).

¹¹ Un excelente ejemplo en las voces «Estado» y «Gobierno» contenidas en Fernández Sebastián y Fuentes (2002), a cargo de J. M. Portillo y C. Garriga respectivamente.

¹² Fusi (1994, p. 77) ya advirtió en su día sobre la cuestión. En un sentido similar, aunque en mi opinión más profundamente, se ha pronunciado De Riquer i Permanyer en varias ocasiones: véase su colección de artículos (2001), donde defiende la tesis de la debilidad del estado español sostenida previamente por autores como Corcuera o Linz, o la serie de advertencias que este último autor desgrana (2002). Al mismo tiempo también se empieza a manifestar un cierto cansancio frente a la obsesión por el estudio de los discursos nacionalistas: así lo constata por ejemplo, Fradera (2002, pp. 269-272).

¹³ El grupo de investigación HICOES, al que pertenezco, viene tratando de demostrar esta afirmación desde hace ya bastantes años. Valga por todas las referencias la reciente publicación colectiva de Lorente (coord., 2007).

significativas— instituciones *estatales*?¹⁴ O, dicho de otra forma, ¿se planteó alguna vez la existencia de incompatibilidades entre los unos y las otras? Y, si fuera así, ¿cuándo, dónde y en qué términos?

Hay que recordar que toda o casi toda la historiografía preocupada por el liberalismo doctrinario o moderado nos lo representa no solo como un conjunto más o menos armado de comprensiones y conceptos, sino como el resultado de una práctica institucional que se fue afirmando poco a poco alrededor de lo conocido como *régimen parlamentario*. Sin embargo, y esta es la cuestión que más me sorprende, todo parece indicar que los historiadores suelen circunscribir el análisis de dicho régimen parlamentario a las cambiantes relaciones existentes entre la Monarquía —y su Gobierno— y el Parlamento, así como a la forma de elegir este último, como si la institucionalización del resto de los aparatos —llamémosles— estatales no fuera materia relevante a la hora de comprender de qué formación política estamos hablando cuando nos referimos a lo que en su momento se denominó *gobierno representativo* y que hoy, *grosso modo*, identificamos bajo el término *Estado liberal*.

Es por ello que el paso de los años no ha cambiado la negativa percepción que en su día transmití al doctor Paniagua respecto del limitado potencial explicativo del uso historiográfico del término liberal cuando de hacer historia constitucional o institucional se trata. Porque, ya más en concreto, afirmar como se afirma que la formación política que se fue levantando en la Península después de la independencia americana puede identificarse con el Estado liberal no significa nada o casi nada, excepto si nos contentamos con entender que aquel es el resultado de una operación cuyos sumandos son una vaga y limitada mezcla de derechos mal fundamentados y peor garantizados, principios declarados pero nunca puestos en planta, leyes, códigos y constituciones siempre por hacer, derogar o quebrantar, administradores irresponsables, jueces dependientes y, en fin, aparatos institucionales entendidos como una desgraciada —pero lógica— consecuencia en diseño y funcionamiento de todo ello.

Arrancando esta tan pesimista percepción, pretendo que las siguientes páginas sirvan no solo para justificar lo afirmado sino también para diseñar una estrategia destinada a contextualizar, bien que limitadamente, el alcance de algunos términos propios del vocabulario liberal poniéndolos en relación con la —real— existencia de una de las instituciones más emblemáticas del Estado decimonónico continental: el Consejo de Estado, la cual, por cierto, casi nunca aparece en los títulos de crédito de las historias del liberalismo. Sin embargo, esta invención napoleónica que —como el Código— sobrevivió a su creador,

¹⁴ La «segunda siega» en términos de Laski (1969, pp. 202 y ss.).

fue violentamente atacada a lo largo de la Restauración y la Monarquía de Julio por los más significativos representantes del liberalismo francés, es decir, por aquellos cuyas opiniones sirvieron de referente a los —desencantados— españoles que protagonizaron ese giro moderado que, alejándolos definitivamente del modelo constitucional gaditano, les conduciría a la construcción del centralista Estado ¿liberal? español.

2.2. De los orígenes del Consejo de Estado y de su relación con la libertad de los modernos

Los antiguos Consejos de la Monarquía Católica se disolvieron en 1834. Con independencia de que la suerte posterior de las instituciones llamadas a sustituirlos resultó ser muy complicada, lo cierto es que, cuando menos en lo que a la nomenclatura se refiere, solo el Consejo de Estado ha sobrevivido hasta hoy. Claro está que no existe conexión ninguna entre el actual Consejo de Estado español y su homónimo del Antiguo Régimen (Barrios, 1984), pero lo que resulta relevante para estas páginas es que tampoco puede establecerse continuismo alguno entre este último y el Consejo de Estado decimonónico, el cual debió su nacimiento a un trasplante institucional realizada a las alturas de 1845. Una vez hecha la necesaria aclaración, no obstante cabe preguntarse ¿cuáles habían sido los orígenes de tal criatura?

A pesar de que su filiación napoleónica parece indudable, hay una historiografía empeñada en establecer continuidades entre el Consejo de Estado creado en 1799 y el antiguo Consejo de los Reyes de Francia¹⁵. Debo advertir que el empeño es antiguo, ya que, pocos años después de su misma creación, algunos contemporáneos trataron de legitimar la nueva institución radicándola en la historia¹⁶. Así, por ejemplo, A. Regnault, quien fue bibliotecario del Consejo de Estado, afirmó en 1851 que la institución se remontaba a los tiempos de Carlomagno, y que, habiendo sido fundada sobre el orden y la libertad, pudo siempre atravesar con noble independencia y fuerte autoridad las más grandes crisis del régimen político, lo que le convirtió en una salvaguardia preciosa contra el absolutismo y la anarquía a lo largo de la historia de Francia (Regnault, 1851, p. 2). Más exagerado si cabe, M. de Villaidan —que había sido *maître des requêtes au*

¹⁵ Un ejemplo español es Tamayo Isasi-Isasimendi (1967). Sobre su fundación napoleónica, véase Pacteau (1977).

¹⁶ Entendiendo, básicamente, que una plurisecular existencia justificaba además la superación del caos revolucionario que había arrastrado con tan venerable como insustituible pieza institucional. La idea de «superación» del caos revolucionario por la obra administrativa de Napoleón es apuntalada, bien que desde otra perspectiva, por autores como García de Enterría (1994, p. 182).

Conseil d'État y prefecto— argumentó en 1856 que en la historia de todas las naciones siempre se encontraba *la trace* del Consejo confundido con la de la realeza, explayándose con posterioridad sobre la historia de los Consejos de Estado de Judea, Persia o Grecia. Según este apasionado defensor de la institución, los Consejos de la Antigüedad desarrollaron una serie de procedimientos similares o, incluso, idénticos a los propios del Consejo de Estado, llegando a asimilar la división hecha por Adriano de las dos Secciones de su Consejo a los comités administrativo y contencioso del Consejo de Estado francés decimonónico (Vi-dailan, 1856, t. 1, p. V).

Podríamos seguir acumulando ejemplos —*continuistas*— más o menos disparatados pero, para lo que aquí interesa, me bastará recordar la opinión de uno de los autores —más— responsables de la *naturalización* del Consejo de Estado en términos históricos, por cuanto su autoridad sigue siendo reconocida hoy por todos o casi todos: L. Aucoc (1876). Este autor también pretendió remontar la historia del Consejo al Imperio romano; sin embargo, embargo, tuvo que reconocer que «tout l'édifice du Conseil d'État de l'ancienne monarchie s'écroula en effect à la suite de la Révolution de 1789» (Aucoc, 1876, p. 85), lo que le obligó a buscar algún expediente que salvara o minimizara la discontinuidad revolucionaria denunciada por él mismo, desarrollando así la —por entonces generalizada— tesis según la cual el antiguo Consejo del Rey, abolido en 1791, se *reconstituyó* —que no creó— en el año VIII (p. 5), tesis que, por cierto, hoy sigue alimentando estudios institucionales como los de Anne Buot de L'Épine¹⁷ o Aline Logette (Antoine, 1964).

Claro está que este tipo de mensaje no es un producto exclusivo de la historiografía institucional francesa¹⁸, a lo que habría que sumar que tampoco puede aislarse de la más compleja operación (re)constructora del mito de la existencia de un derecho administrativo bajo el Antiguo Régimen. La obra de R. Daresté (1862)¹⁹ ha venido reproduciéndose y reformulándose hasta la actualidad en una serie de versiones más o menos sofisticadas²⁰. Hay, sin embargo, una historiografía crítica que, insistiendo sobre las nociones claves de justicia y policía

¹⁷ Confróntese con la siguiente opinión: «La France, sous un régime d'assemblées ressentit alors vivement l'absence d'un Conseil mais il faudra attendre le Consulat pour reconnaître la nécessité de le rétablir» (la cursiva es mía) (Bout de l'Épine, 1972, p. 233).

¹⁸ Así, por ejemplo, Antonio Pérez-Tenessa llega a afirmar en 2005 que, habiéndose fundado el Consejo de Estado en 1526, se «[...] restableció después la guerra civil española [...]» (p. 19).

¹⁹ Sobre la construcción del mito y la crítica de Laferrière, véase, entre otros, Bigot (2002, p. 21).

²⁰ A favor de existencia de un derecho administrativo fuertemente estructurado bajo el Antiguo Régimen se ha pronunciado Mestre en numerosos escritos en los que desarrolla las afirmaciones de Daresté. La tesis que afirma la existencia de un derecho administrativo vinculado al tratamiento de los contenciosos en el *Conseil du Roi* en Boulet-Sautel (1967, pp. 13-24). Un ejemplo —

propias del Antiguo Régimen, ha demostrado con enorme solvencia lo imposible que resulta identificar una función administrativa capaz de encuadrar un derecho autónomo antes de los acontecimientos revolucionarios (Mannori y Sordi, 2001). En resumidas cuentas, y tal como afirma uno de los mejores conocedores de la historia del antiguo *Conseil du Roi*, M. Antoine (1970), el estudio de su funcionamiento bajo el Antiguo Régimen no hace sino confirmar la naturaleza esencialmente jurisdiccional de la Monarquía francesa²¹, en todo punto diferente al Estado administrativo que Napoleón levantará de entre las cenizas revolucionarias, al frente del cual, sin duda, puso *su* Consejo (Antoine, 1987, pp. 10 y ss.).

Instrumento por excelencia del autoritarismo napoleónico, fue instituido por la Constitución de 22 de Frimario del año VIII (14/12/1799). A pesar de que el Consejo no dispuso de ninguna independencia jurídica, por cuanto todas sus deliberaciones debieron aprobarse por el jefe de Estado para devenir ejecutorias, resultaba difícil, o más bien imposible, gobernar sin su ayuda. Nos lo dice con claridad el famoso artículo 52 de la Constitución de Frimario: «Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets des lois et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Correspondió, por tanto, al Consejo la redacción de todos los proyectos de leyes, la interpretación de las mismas, la redacción de todos los reglamentos de la administración pública, la tutela de todos los departamentos y municipios y la consulta de todas de todas las cuestiones de orden administrativo que le fueron enviadas por el jefe de Estado o sus ministros (Bigot, 2002, pp. 50-51). A todo ello debe sumársele que el famoso artículo 75 blindó definitivamente a los administradores frente a los jueces, al mismo tiempo que colocó al Consejo en la posición de árbitro definitivo de la gestión de tal blindaje: «Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits reletifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires».

Debo aclarar que no analizaré aquí ni la normativa ni el funcionamiento de esta importante institución imperial, responsable, entre otras cosas, de la codificación

español— de carencia absoluta de sofisticación en Domínguez Villa (1997, pp. 30-31), quien llega a hablar de la historia visigótica del derecho sancionador de la Administración.

²¹ Así describe Mousnier la actuación del Rey en su Consejo: «En principe, le roi est le justicier suprême et tous ses pouvoirs découlent de son rôle de justice. Le roi juge les affaires de l'État comme celles des particuliers, et la décision d'entrer en guerre est un jugement émané de la justice du roi. Toutes les décisions du Conseil prennent donc forme juridique, arrêts en commandement, arrêts sur requêtes pour les sections d'administration et de justice» (Mousnier, 1970, p. 9).

francesa: ya anuncié previamente que solo pretendo valorar su compatibilidad o incompatibilidad con el *régimen liberal*²², identificado por contemporáneos e historiadores con la restauración monárquica propiciada por la(s) derrota(s) del Emperador e inaugurada constitucionalmente con la Carta *otorgada* de 1814. También quiero subrayar que dicha valoración no implicará por mi parte la formulación de juicio retrospectivo alguno, puesto que me limitaré a identificar los términos básicos en los que se expresó una importante discusión que dividió a conocidos políticos y juristas en la Francia de la Restauración. De su relevancia nos hablan autores tan significativos como Macarel, quien, tratando sintetizarla, dijo ponerse «[...] au rôle de rapporteur de cet important débat, qui s'agite encore aujourd'hui, à la grande surprise sans doute des générations qui nous suivent [...]» (Macarel, 1828, p. 326). Sin embargo, este gran debate *rapporté* por uno de los padres del derecho administrativo no ha sorprendido —ni para bien ni para mal— a las generaciones de historiadores y juristas españoles interesadas en el análisis de los orígenes de la justicia y del derecho administrativo, las cuales han venido guardando un estruendoso silencio sobre el mismo.

Ahora bien, considero que dicho silencio arroja consecuencias que devienen valorativas. Así, por ejemplo, relevantes juristas con vocación de historiadores han llegado a afirmar que el régimen napoleónico no solo normalizó y pacificó la vida civil después de la tempestad revolucionaria, sino que tuvo el propósito de hacer efectiva lo que años más tarde B. Constant denominaría «libertad de los modernos»²³. Llegados aquí, me pregunto, ¿en verdad entendieron hombres como Constant que el napoleónico Consejo de Estado aseguraba la *libertad*?²⁴

²² Trataré más tarde de explicar los términos arriba utilizados. No obstante, vaya por delante que la dificultad de precisar conceptos y categorías proviene del siglo XIX. En este exacto sentido, confrontar con la siguiente opinión: «El constitucionalismo del siglo diecinueve nunca se ha cansado de preguntarse sobre el nombre de las cosas» (Lacché, 2000, p. 467).

²³ «Napoleón se esfuerza por crear esa zona de libertad civil de los modernos, con la que intenta compensar la falta de democracia ante su autoritarismo» (García de Enterría, 1944, pp. 184, 187).

²⁴ «Preguntemos desde luego lo que en este tiempo entienden un inglés, un francés, o un habitante de los Estados Unidos de América. Élla no es para cada uno de éstos otra cosa que el derecho de no estar sometido sino á las leyes, no poder ser ni detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno ó de muchos individuos: es el derecho de decir su opinión, de escoger su industria, de ejercerla, y de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir á cualquiera parte sin necesidad de obtener permiso, ni de dar cuenta á nadie de sus motivos ó sus pasos: es el derecho de reunirse á otros individuos [...]: es en fin para todos el derecho de influir ó en la administración del gobierno, ó en el nombramiento de algunos ó de todos los funcionarios, sea por representaciones, por peticiones ó por consultas, que la autoridad está mas ó menos obligada á tomar en consideración. Comparad entre tanta esta libertad á la de los antiguos [...] De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos» (Discurso pronunciado en el Ateneo de París, febrero de 1819), texto recogido en la nueva edición hecha por J.L. Monereo Pérez de la obra de Constant (2006, pp. 294-295).

Adelantando conclusiones, debo confesar que creo sinceramente que no. Pero no es mi opinión la que cuenta, sino las de aquellos hombres que llevaron al propio B. Constant a presidir una comisión encargada de la supresión o, en todo caso, la adecuación del Consejo de Estado a los principios del gobierno representativo en nombre de los cuales habían derrocado a Carlos X en las parisinas jornadas de julio de 1830.

3. EL CONSEJO DE ESTADO EN LA RESTAURACIÓN FRANCESA (1814-1830): UN DEBATE CONSTITUCIONAL OLVIDADO

3.1. El contexto: Los «orígenes del régimen parlamentario» y la doble lectura de la Carta de 1814

El periodo comprendido entre la Restauración de 1814 y la Revolución de 1848 ha sido rescatado por una historiografía que ha conseguido resistir y superar la —un tanto monopolística— atracción que los tiempos revolucionarios suelen ejercer sobre los estudiosos del pasado²⁵. Como bien afirmara en su día Rosanvallon «[...] resulta cuanto menos difícil comprender aquellos —largos— años como un mero periodo de transición entre dos revoluciones, así como contentarse con calificar la Restauración y la Monarquía de Julio como una simple repetición del Antiguo Régimen dentro de la nueva Francia» (Rosanvallon, 1985, p. 12).

Porque, sin duda, novedades hubo. Se suele vincular la instalación del régimen parlamentario en Francia con las Cartas de las monarquías restaurada y orleanista (Barthélemy, 1904; Bastid, 1954; Rosanvallon, 1994), a lo que habría que añadir que algunos afirman —más concreta y exactamente— que la primera, esto es, la Carta de 1814, hizo entrar a Francia en la era de lo que entonces se denominó *gobierno representativo* (Rosanvallon, 1989, p. 413). Claro está que existen inteligentes críticos de aquella supuesta *parlamentarización* de la Monarquía restaurada²⁶, al mismo tiempo que otros, situados en la misma estela, vienen rechazando con sólidos argumentos el tradicional «[...] cliché d'une progression linéaire et ineluctable vers le gouvernement de cabinet [...]» (Laquière, 2002, p. 31), sobre todo cuando se comprueba que otros textos *otorgados* similares a la Carta francesa de 1814 no propiciaron precisamente el desarrollo de regímenes parlamentarios en Europa (Hummel, 2000).

²⁵ Sobre todo la que se interesa por el pensamiento político: un ejemplo reciente, destinado al consumo del público anglosajón en Craiutu (2006) (utilizo la traducción francesa).

²⁶ Quienes sugieren que términos tales como el de *Royaute limitée* resultan ser más respetuosos con la realidad histórica (Rials, 1987, p. 119).

Olvidémonos por ahora de este tipo de debates historiográficos —de rabiosa actualidad— y centrémonos en la Carta de 1814. Su redacción tiene una larga y complicada historia (Rosanvallon, 1994, pp. 29 y ss.; Laquièze, 2002, pp. 38 y ss.), a lo que habría que sumar que su nombre respondió a la repugnancia sentida por los ultras ante la mera mención del término Constitución, el cual llegaron a asimilar al de regicidio (Laquièze, 2002, p. 25). En consecuencia, la Carta no fue concebida como la ley suprema y exclusiva del Estado, sino como una suerte de acta adicional a las leyes fundamentales de la antigua Francia (Rials, 1987, p. 105), lo que sin duda se hizo presente en su famosa condición *octroyée*²⁷. En resumen, la que considero mejor historiografía ha demostrado que la Carta es un texto arcaico que debe ser leído a la luz del derecho del Antiguo Régimen, lo que nos impide entenderla —hoy— como una suerte de plasmación normativa del compromiso político suscrito por los diferentes miembros de la clase política que protagonizó la Restauración (Laquièze, 2002, p. 37).

Pero con independencia de lo que pensaran de la Carta sus redactores o, incluso, el propio Luis XVIII, sobre la misma recayeron interpretaciones muy distintas. La versión historicista, apuntalada en el *octroi*²⁸, fue contestada vivamente por los liberales, que desarrollaron una lectura contractual (Rials, 1987, p. 53) que les llevaría en numerosas ocasiones a atribuir a la Carta un grado de constitucionalidad ajeno sin duda a la literalidad de su letra²⁹. De 1814 a 1830 los conflictos, formalmente interpretativos pero materialmente políticos, fueron aumentando en número y virulencia dentro y fuera de la Cámara, desembocando en el paroxismo revolucionario que derrocaría a Carlos X por causa de una *incorrecta* interpretación del artículo 14. Pero, como subraya Lacché, lo cierto es que aquellas dos tesis resultaban de entrada difícilmente conciliables en cuanto que confrontan elementos por completo excluyentes: la cuestión de la legitimidad, el tipo de soberanía constitutiva y la prefiguración del régimen político (Lacché, 2000, pp. 401-402).

De todo ello me interesa simplemente destacar que el régimen institucional al que había dado lugar la Carta de 1814 creó un espacio que propició lo que algunos denominan el «*apprentissage du parlementarisme*» (Rosanvallon, 1994,

²⁷ Atrás quedó el firme rechazo del venerable abate Sièyes al término *octroyer*; el que según el viejo revolucionario, debía ser borrado junto con todos sus derivados de la ciencia política (Rosanvallon, 1994, p. 48).

²⁸ Confrontar el siguiente texto de Rials: «La Charte octroyée est une simple loi édictée par le roi en vertu d'une souveraineté antérieure [...]» (1987, p. 112).

²⁹ Un ejemplo en Mezard, que llegaría a afirmar, «[...] le meilleur moyen de nous en garantir, c'est de reconnaître que la Charte a tous les caractères d'une loi fondamentale et surtout l'immutabilité» (1830, p. 18).

p. 65)³⁰, o, si se quiere más neutramente, una larga discusión doctrinal y parlamentaria sobre la naturaleza y caracteres del *gobierno representativo*, expresión genérica que fue utilizada políticamente para designar un régimen liberal —prentendidamente— cercano al «modelo» inglés y por ello desmarcado de la más reciente historia francesa, esto es, de la monarquía absoluta y del régimen de asamblea (Laquièze, 2002, p. 124; Lacché, 2000, pp. 479-482). Bajo la Restauración se asistió al avance imparable de una anglomanía cuyo apogeo se puede situar alrededor de 1830 (Zeldin, 1959, pp. 40-58; Roboul, 1962; Rosanvallon, 1985; Laquièze, 2002, p. 126)³¹, la cual puede ser traducida como una suerte de recuperación —o recomposición³²— de una imagen difusa de Inglaterra entendida como tierra de libertades gobernada por instituciones representativas de la cual se extrajeron una y otra vez argumentos para alimento del debate doctrinal y político³³.

Pues bien, es en este contexto de discusiones en torno a la defensa del gobierno representativo en el que debe insertarse esa relevante polémica en el curso de la cual se puso seriamente en duda la continuidad del Consejo³⁴, hasta el punto de que, como llegaría a reconocer el propio Aucoc, «[...] le coté plus saillant de l'histoire du Conseil d'État sous la Restauration, c'est peut-être la longue polemique a laquelle l'institution elle-même donna lieu de 1817 à 1830 [...]» (Aucoc, 1876, p. 108). La existencia misma del Consejo de Estado, así como sus —imperiales— atribuciones, fueron objeto de un encendido debate político-doctrinal en el que participaron los más relevantes juristas del momento, al mismo tiempo que dieron lugar a virulentas discusiones en *todas* las sesiones parlamentarias dedicadas a la aprobación del presupuesto, en las que un sector de la

³⁰ La cursiva en el original.

³¹ La fecha de 1830 expresamente en Laquièze (2002, p. 126).

³² Previamente idealizada en las obras de De Lolme, Montesquieu o Voltaire. Sobre esta cuestión, ver la clásica obra de Bonno (1931). No obstante, el interés por las instituciones inglesas no fue erudito ni objetivo, siendo portador de una enorme carga polémica y subversiva. Confróntese Tillet (2001).

³³ Claro está que otros clamaron contra las «falsas y funestas imitaciones del régimen de Inglaterra», pero en definitiva, la sombra de la Constitución inglesa fue realmente alargada (Rosanvallon, 1994, p. 62).

³⁴ Recuérdese la conocida paradoja que supuso la actuación de los ultras en la famosa «*chambre introuvable*» en defensa del gobierno representativo. En este exacto sentido, confróntese la siguiente y muy representativa reflexión de Chateaubriand: «En vertu de l'article 14 de la Charte qui donne au Roi le pouvoir de faire les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État, les ministres ne pourront-ils pas voir la sûreté de l'État partout où ils verront le triomphe de leurs systèmes ? Il y a tant de constitutionnels que veulent gouverner aujourd'hui avec des ordonnances, qu'il est possible qu'un beau matin toute la Charte soit confisquée au profit de l'article 14» (1816, p. 262).

cámara pidió sistemáticamente la supresión del Consejo, porque, como dijera Dupont de L'Eure, el tesoro no debía sufragar una institución inconstitucional e ilegal a la que unas pocas ordenanzas habían mantenido en el ejercicio de unas atribuciones poco menos que *monstruosas* (Macarel, 1828, p. 379).

Situado ya el debate en el terreno que le fue propio, esto es, en el más exquisitamente constitucional, veamos a continuación cuáles fueron los concretos argumentos esgrimidos a favor de la supresión o, en todo caso, la reforma radical del napoleónico *Conseil d'État* que la Monarquía restaurada había heredado pretendiendo mantener.

3.2. El debate

3.2.1. Los argumentos (i): el silencio de la Carta

A lo largo de los primeros días de la Restauración, la identificación del Consejo de Estado con la persona de un Napoleón derrotado lo convirtió en una institución indeseable a los ojos de los ultras, quienes propugnaron sustituirlo por un modelo más próximo al antiguo *Conseil du Roi*. Sin embargo, la Monarquía restaurada confirmó su existencia mediante una serie de ordenanzas que, alterando un tanto su posición política, trataron de operar su reorganización (Pacteau, 2003, p. 5). Con independencia de los cambios realizados en la composición, estructura y competencias del Consejo a lo largo de la Restauración, lo primero que debe reseñarse —porque afecta directamente a nuestro debate— es que la Carta de 1814 no había dicho nada de la existencia del Consejo; es más, como el mismo Aucoc señala, «[...] mais il semblait, au premier abord, incompatible avec les institutions organiques par la Charte de 1814, qui n'en faisait pas mention [...]» (1879, p. 5).

Así pues, el primer escollo con el que se enfrentó la institución fue el de su posible *inconstitucionalidad*, identificada por todos con la inexistencia de un reconocimiento expreso de la Carta de 1814. Ciertamente es que, como ya indiqué, su incomplicidad respondía punto por punto a su vocación y naturaleza historicista, pero muchos de los defensores de la interpretación contractual hicieron hincapié en la degradación *constitucional* que dicha interpretación comportaba: «Dire que les lacunes de la Charte seront remplies par des lois, que déjà plusieurs le sont par les dispositions de la Constitution de l'an 8, qui alors sont maintenues seulement comme lois, c'est manquer de notions saines sur la différence essentielle entre les lois et une Constitution» (Grégoire, 1814, p. 4). Más claramente, Daunou defendió con duras palabras la preeminencia constitucional que debía atribuirse a la Carta, avisando sobre las consecuencias deducibles de una comprensión

contraria: «Une constitution n'est évidemment rien du tout, si ce n'est pas la loi de toutes les autres lois. Dès que celles-ci peuvent se soustraire à son empire, la restreindre, la transgresser, la suspendre, elle n'est plus qu'une fiction, qu'un mensonge. Entre toutes les lois, elle seule est inefficace, puisqu'elle ne peut rien contre les autres qui peuvent tout contre elle» (Daunou, 1819, p. 159).

La *constitucionalización* de la Carta pretendida por los liberales conllevaba la deslegitimación radical del Consejo de Estado, por cuanto este no podía alegar en su defensa gozar de anclaje normativo digno de consideración. Lo recuerda Lanjuinais en su famoso comentario: «Il n'y a point de Conseil d'État selon la Charte. Il y a de fait un Conseil d'État; il y a même plusieurs Conseils d'État sous des noms divers; il y a plusieurs branches luxuriantes de plus nombreux des Conseils d'État. Mais toutes ces institutions ne doivent leur origine qu'à des ordonnances du Roi, ou si l'on veut, à la Constitution de l'an 8, et à des actes du gouvernement consulaire et du gouvernement impérial [...] Le Conseil d'État, dans tous ses genres et dans toutes ses espèces, est donc extralégal comme il est anti-constitutionnel» (Lanjuinais, 1819, p. 303). La mera existencia de un Consejo extra-constitucional destruía un principio jerárquico-normativo innegociable por cuanto del mismo dependía la conservación del orden público, a saber: que la Carta presidía un orden —social— compuesto en sus sucesivos escalones por las leyes, las ordenanzas del Rey y los reglamentos de los ministros (Macarel, 1828, p. 423)³⁵.

El mantenimiento del Consejo imperial ponía a prueba la entera vocación política de la Restauración en la medida en que, distorsionando sus fundamentos normativos, dejaba al descubierto una realidad que, en principio, debía parecer repugnante al propio Monarca y su entorno: que la herencia normativa e institucional que Luis XVIII había aceptado no era precisamente la de sus antecesores los Monarcas absolutos, sino la legada por el Emperador, esto es, por el usurpador —por excelencia— de la dignidad real. A esta conclusión llega Lanjuinais en otro importante texto: el Consejo, nos dirá, no puede justificar su existencia basándose en normas anteriores a la revolución, ya la ley del primero de diciembre de 1790 y 6 de julio de 1791 lo suprimieron en medio de una gran satisfacción pública; tampoco las constituciones del Imperio sirven a tal fin, ya que —se supone— han sido abrogadas por la Carta, al igual que los artículos particulares de las leyes imperiales, por cuanto aquellos siguen su misma suerte al ser un simple desarrollo de las constituciones del Imperio; finalmente, tampoco sirve aludir a los decretos imperiales ya que son meras leyes actos y no leyes. Si, continua Lanjuinais, a todo ello se le suma que en las famosas *lois maintenues*

³⁵ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

—esto es, las expresamente no derogadas por la Carta— no se hace referencia expresa al Consejo, para reconocer su autoridad debe establecerse bien que las constituciones y leyes del Imperio continúan vigentes, bien que se puede crear una autoridad legal sin recurrir a ninguna ley, lo que, por otro lado, contradice lo dispuesto en la Carta. En resumidas cuentas, concluye, mediando la existencia del inconstitucional Consejo, la Carta de 1814 se convierte en una simple *acta adicional a las constituciones del Imperio* (Lanjuinais, 1817, p. 17). Como se habrá podido comprobar, además de dinamitar ensoñaciones historicistas, presentes por lo demás en el preámbulo de la propia Carta, reflexiones como esta ponían sobre el tapete los potenciales riesgos deducibles de la tácita e indiscutida vigencia de la legislación imperial. Porque, tal y como los liberales afirmaron una y otra vez, si se aceptaba que las constituciones imperiales seguían vigentes, ¿qué garantías existían frente a la suspensión del jurado por tiempo ilimitado, la movilización arbitraria de las guardias nacionales o la ilegalización de los departamentos? (p. 18) O, en otro orden de cosas ¿por qué no se mantenía al Consejo por encima de los ministros, es decir, tal como estaba en el organigrama institucional napoleónico?³⁶ En definitiva, ¿dónde quedaba la obra de la Restauración?

La inexistencia de un anclaje constitucional legitimador puso a prueba el ingenio de los defensores del Consejo, que se encontraron con grandes dificultades a la hora de justificar el silencio de la Carta³⁷. Así, por ejemplo, Henrion de Pansey trató de descargar la importancia de la institución imperial utilizando argumentos un tanto peligrosos para la misma: «Quelle place, en effét, pouvoit-on assigner à un conseil d'État, dans un système de gouvernement ainsi combiné? Etabli par la Constitution, ce conseil auroit formé un pouvoir; et cet pouvoir hétérogène n'auroit pu que gêner les mouvements du corps politique. Ajoutons que'un conseil d'Etat qui devoit son existence à la Constitution seroit indépendant du prince, ce qui choqueroit la prérogative royale» (Henrion de Pansey, 1827, p. 188). Al sostener que el Consejo de Estado no era un poder sino una corporación dependiente de la prerrogativa, Henrion de Pansey concluía que aquel no necesitaba más que de ordenanzas para justificar su existencia. Claro está que este autor tenía algunas —muchas— reservas respecto de la tarea jurisdiccional atribuida al Consejo, por lo que su discurso puede ser calificado, cuando menos, de tibio. Otros, empero, no mostraron moderación alguna en

³⁶ Esta envenenada sugerencia procede del diputado Roy (Macarel, 1828, p. 399).

³⁷ Avisando sobre las consecuencias : «Leur silence à cet égard étonne d'autant plus, qu'ils avoient sur les yeux le conseil qui existoit alors, ce conseil qui, pendant les quatorze dernières annés, avoit exercé une si grande influence sur toutes les parties de l'administration publique, auquel nous devons les cinq codes, et presque toutes les lois, presque tous les réglemens qui nous régissent aujourd'hui» (Henrion de Pansey, 1827, t. I, p. 375).

la defensa del Consejo, lo que les llevó a sostener opiniones mucho menos sofisticadas que la mantenida por Henrion de Pansey. Valga como ejemplo de las mismas la expresada por Portalis, quien en el curso de una sesión parlamentaria llegó a afirmar no solo que el derecho público francés no admitía la abrogación tácita de disposiciones legislativas, sino que no cabía hablar de planos subordinados cuando de hablar de poder y libertades se trataba. Con sus propias palabras: «[...] mais le Conseil d'État ne peut devoir son organisation qu'à une ordonnance, parce qu'il est une branche de l'administration, un instrument nécessaire du gouvernement, un organe de la Couronne; messieurs, *les prérogatives du trône sont aussi essentielles à la force du système constitutionnel que les libertés publiques*» (Macarel, 1828, p. 447) (la cursiva es mía).

Según Lacché, este, y no otro, será el verdadero problema de la Francia liberal. Parafraseando a Duvergier de Hauranne, el iushistoriador italiano afirma que la Restauración se asemejó a una especie de minotauro formado de una cabeza inglesa y un cuerpo francés, o mejor, de un Estado antes de la Constitución, lo que sin duda esterilizaba por completo el valor del famoso mito inglés entendido como referente constitucional (Lacché, 2000, p. 482). Debo advertir que denunciar la inoperancia de la anglomanía no es invención de quien esto escribe, sino por el contrario conclusión a la que llegaron los contemporáneos que estuvieron embarcados en el acoso y derribo de un *conseil parasite*, desconocido para la Nación inglesa, el cual debía haber sido suprimido en el mismo momento en que se instaló la Monarquía que había devuelto las libertades a los franceses (Berénguer, 1818, p. 27).

Pero como es bien sabido, fue el cuerpo del minotauro —y no su cabeza— el que ganaría la batalla. Ya lo adelantó el Barón de Couvier cuando sentenció que el orden administrativo inglés en nada se parecía al propio (Macarel, 1828, p. 419)³⁸, sin molestarse en explicar si aquel —diferente— orden tenía o no cabida en el gobierno representativo del que se suponía el propio Barón formaba parte. Por el contrario, fueron los críticos del consejo quienes se plantearon la cuestión con resultados muy negativos para la institución: «L'une des idées dont ils s'avisent quelquefois est de donner des attributions judiciaires à un Conseil d'État que la loi fondamentale ne reconnaît point, que peut bien exister dans une monarchie absolue mais qui n'a point de place dans un système représentatif, parce que, n'étant ni responsable, ni indépendant, remplissant à la fois et confondant des fonctions de toute espèce, législatives, ministérielles, administratives, et, enfin, judiciaires, il est réellement indéfinissable, et, incompatible par sa nature avec une Constitution proprement dite [...]» (Daunou, 1819, p. 166). Además,

³⁸ Intervención del Barón de Couvier (1821).

y en la medida en que aquel gobierno representativo se apoyaba —limitadamente— en el sufragio entendido como derecho político, la mera existencia del Consejo, amén de su probado funcionamiento, lo conculcaba: «[...] ce qu'il y a d'important, c'est que le Conseil d'aujourd'hui, qui n'est ni constitutionnel, ni légal, ni responsable, ni amovible, ni soumis, par son serment, à la Charte et aux lois; qui n'a même ni volonté propre, ni action extérieure en son nom, en fin qui réside à cinquante, cent, à deux cents lièvres du plus grand nombre des intéressés, soit seul compétent pour régler nos droits politiques, lors qu'il nous faille, en même temps, plaider devant les juges ordinaires, pour faire constater les autres éléments dont se composent la qualité d'électeur et celle d'éligible» (Lanjuinais, 1817, pp. 13-14).

Lo que vengo denominando constitucionalización de la Carta puede entenderse como una idealización de la misma operada en virtud de una estrategia política destinada al establecimiento de límites en la aceptación de la Monarquía restaurada, la cual llegó a ser definida por los liberales en términos como los siguientes: «La monarchie constitutionnelle, appuyée sur la scrupuleuse observation de lois protectrices de la liberté civile, politique et religieuse; voilà notre sauvergarde et contre l'invasion du système républicain, et contre le rétablissement du pouvoir absolu» (Duvergier de Hauranne, 1828, p. ii). Abundando en la misma línea, los críticos del Consejo trataron incluso de sacar partido del silencio de la Carta: «La Charte a gardé le silence sur celle du Conseil d'État, parce que son existence, bonne pour le gouvernement imperial, était incompatible avec un gouvernement représentatif, avec l'indépendance, avec la responsabilité des ministres»³⁹. En resumidas cuentas, nos dirán los liberales, la Carta —*otorgada*— de una Monarquía constitucional como era la francesa no hablaba del Consejo porque no podía hacerlo sin traicionar su propia naturaleza; su silencio, en definitiva, era absolutamente consecuente con la misma.

3.2.2. Los argumentos: (ii) el Consejo contra la Carta

Los críticos del Consejo no solo denunciaron su inconstitucionalidad basándose en el silencio de la Carta y en las consecuencias —normativas— que del mismo podían extraerse; bien por el contrario, el grueso de sus ataques se dirigió contra las imperiales atribuciones del Consejo, las cuales, tal como trató de demostrar Mongalvy (1828, pp. 13 y ss.), se habían mantenido prácticamente intactas después de la derrota del emperador. G. de la Rochefoucauld llevó esta idea hasta sus últimas consecuencias al sostener que el ámbito constitucional dañado en

³⁹ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

virtud del mantenimiento del Consejo comprometía el funcionamiento de todos los poderes: «Il me semble donc démontré que le Conseil d'État n'a pas été institué par la Charte, parce qu'il ne pouvait pas l'être, sans mutiler quelque uns des pouvoirs qu'elle a constitués, et par conséquent on en peut déduire que le laisser subsister aujourd'hui avec les attributions dont il jouit, c'est attaquer, c'est envahir à chaque instant les pouvoirs constitutionnels» (Macarel 1828, p. 429)⁴⁰.

El espacio ocupado por el Consejo se asimiló al botín acaparado en el curso de una operación usurpadora cuya autoría correspondía a aquellos déspotas a quienes no les gustaba estar solos. Sin embargo, advertirán los críticos, un Rey con ministros responsables bajo el control de las Cámaras no necesita de una institución llena de funcionarios *anfíbios* que la incapacitan para servir a la separación de poderes (Macarel, 1828, p. 450)⁴¹; es más, la existencia de ese cuerpo degradaba el sistema representativo hasta el punto de transformarlo en ilusión destinada a tranquilizar a los espíritus mediante engaño (Daunou, 1819, p. 207). Que G. de la Rochefoucauld, responsable de esta última imagen, no exageraba nada o casi nada nos lo demuestra la poca sospechosa intervención de M de Vatimesnil, ministro de Instrucción pública, quien advirtió en el curso de una sesión parlamentaria sobre las graves consecuencias que podía acarrear la extensión de los argumentos que servían para deslegitimar al Consejo a otras instituciones que, como la *Cour des Comptes* o los Consejos de prefectura, compartían con el de Estado fundamentación (Daunou, 1819, p. 466). En definitiva, y en esto coincidían críticos y defensores del mismo, el Consejo ostentaba un poder tan extendido que le habilitaba a pronunciarse soberanamente sobre una masa de intereses casi tan grande como la sometida a la jurisdicción ordinaria (Macarel, 1828, p. 404)⁴², lo que llevó a sus detractores a plantearse un tanto retóricamente «¿Connaissant toute l'importance des attributions du Conseil d'État, laissez-vous subsister les choses dans un état aussi contradictoire avec le gouvernement constitutionnel? (Macarel, 1828, p. 409)⁴³. Pero, nos podríamos preguntar ahora nosotros, ¿cómo estaban *les choses*?

Sigamos aquí a uno de los más radicales defensores de la teoría de la usurpación, Berenguer, quien de entrada reflexiona sobre lo revelador que resultaba el juramento de los consejeros en la medida que demostraba con claridad que su compromiso se circunscribía a la guarda de los edictos, ordenanzas del Rey y reglamentos del propio Consejo. Siempre según Berenguer, estos consejeros

⁴⁰ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

⁴¹ Intervención de Dupin (1828).

⁴² Intervención de Alexandre de Lameth (1821).

⁴³ Intervención de Manuel (1821).

a quienes no se obligaba a jurar la Carta eran —solo— hombres vinculados al trono, aspirantes perpetuos a Ministros, inhábiles como legisladores o jueces comprometidos con el gobierno representativo. Visto desde esta perspectiva, el Consejo resultaba intolerable en todas sus facetas: entendido como cuerpo político, resultaba ineficaz y contradictorio porque siendo como eran los ministros los únicos responsables de la preparación de las leyes, la opinión de los consejeros devenía una mera formalidad no exenta de problemas ya que, de un lado, los consejeros pretendían destacarse sin que los ministros los tuvieran en cuenta, y, de otro, había que lidiar con las distorsiones causadas por la doble condición de consejeros y miembros de las Cámaras que muchos de ellos ostentaban. Al mismo tiempo, el Consejo, entendido como cuerpo judicial, resultaba si cabe más intolerable ya que siendo como era una verdadera corte de justicia civil y criminal y siendo los consejeros meros cortesanos sin preparación, no se garantizaba ni su imparcialidad ni su independencia (Berenguer, 1818, pp. 62-64).

Aun cuando muchos de los críticos lo fueron respecto de todas las atribuciones de la institución [«les attributions politiques de cet Conseil sont trop liées à ses attributions judiciaires pour qu'il sois possible de les séparer» (Berenguer, 1818, p. 62)¹], también hubo quienes diferenciaron muy claramente las dos —posibles— caras del Consejo, consultiva-política y judicial, para concentrar sus críticas sobre la última, siempre y cuando, dirán algunos, los consejeros que actuaran como tales, y no como jueces al mismo tiempo, fueran «invisibles», esto es, no ejercieran ninguna clase de poderes públicos (Daunou, 1819, p. 208). En este sentido, un tibio crítico del Consejo, el Duque de Broglie, se esforzó por demostrar que el régimen representativo había hecho descender al imperial Consejo de Estado a un segundo rango —«cela etat inévitable»— por cuanto que las Cámaras y los ministros se habían emancipado de su tutela, la Corte de casación había sido restituida en sus funciones y el propio Consejo estaba bajo la supervisión de los Ministros, convirtiéndose por tanto en un simple cuerpo consultivo. Este defensor a ultranza del Consejo privado inglés pretendió asimilarlo e identificarlo con el Consejo de Estado, aun cuando tuvo que aceptar que la situación de este último no era precisamente envidiable: «Le Conseil d'État demeure donc un coras hybride, d'un caractère équivoque, conservant tout le fond et un peu les formes de la libre délibération, suspect également, sous ce rapport aux Chambres et aux ministres, souvent mis en question, toujours mollement défendu, et ne rendait pas, à becaoup près, tous les services qu'on serait en droit d'espérer» (Broglie, 1872, p. 256). Claro está que los defensores del Consejo entendieron muy particularmente el significado del término «consultivo», como bien demuestra la propuesta de mejora suscrita por Siméon, quien, indignado ante las *injustísimas críticas* que la institución acumuló a lo largo de la

Restauración, sugirió que había que fortalecer la participación del Consejo en la factura de la legislación, dando a los Consejeros de Estado título de comisarios permanentes *auprès des Chambres* a la vez que se les debía habilitar tanto para discutir de forma solemne todos los proyectos de ley como para decidir sobre su interpretación y revisión (Simeón, 1829). En pocas palabras, la sombra gloriosa del Consejo de Estado napoleónico hacedor supremo de normas demostró ser no solo alargada, sino verdaderamente resistente a la —supuesta— parlamentarización de la Monarquía restaurada.

Pero dejando a un lado opiniones extremas como las sostenidas por los nostálgicos del régimen imperial, hay que reconocer que la mayor parte de los defensores del Consejo trataron de salvar las atribuciones políticas de la institución a la par que denunciaron como inconstitucionales las judiciales. Figuras tan relevantes como Cormenin criticaron duramente la usurpación que de la justicia había realizado el Consejo, aunque se pronunciaran a favor del mantenimiento de un cuerpo consultivo situado en el entorno del Monarca, argumentando que podía ser —o seguir siendo— un instrumento útil, no necesariamente peligroso para el régimen representativo siempre y cuando se mantuviera en el plano de la consulta de los *affaires publiques* sin intrometerse en los de los particulares (Macarel, 1828, pp. 326 y ss.). Esta idea se repite en numerosos escritos e intervenciones: «Il faut ramener le Conseil d'État à sa destination primitive. Qu'il ne sois qu'un conseil aulique et n'ait point de jurisdiction; qu'il discute en secret; qu'il rédige les projets de loi; qu'il donne des avis dans tous les affaires où le monarque juge à propos de le consulter, mais qu'il cesse de s'occuper des affaires privées et de rendre des jugements. Le comité du contentieux doit en être détaché pour former une cour suprême d'administration, où serait portées sur l'appel des parties ou des commissaires du Roi, les affaires jugées en première instance [...] mais elle serait composée comme les cours judiciaires aurait, comme elles, ses audiences, ses chambres de conseil et sa procédure appropriées aux formes administratives [...]» (Macarel, 1828, p. 323). La importancia de esta cuestión no se le puede escapar a nadie por cuanto afecta a uno de los más capitales inventos del Ochocientos continental: la jurisdicción administrativa. Tratémosla, por ello, separadamente, aun cuando no debemos olvidar que, como diría Huet de Coëtisan, adolecía del mismo pecado original: «Il n'est donc réellement qu'une comisión judiciaire que réproûve la Charte. Cette jurisdiction compromet la dignité royale [...]» (Macarel, 1828, p. 255).

3.2.3. *Los argumentos (iv): El Consejo contra la justicia.*

La garantía de los derechos

De todos es sabido que el estudio de los orígenes de la jurisdicción de la Administración ha hecho correr ríos de tinta y que tanto su cronología como su naturaleza han sido y son objeto de discusión entre historiadores y juristas. No es este el lugar indicado para hablar de todo ello, ni siquiera para intentar un breve resumen que, sin duda, no conseguiría siquiera hacer honor a un debate tan complicado. Por tanto, lo que aquí pasaré a exponer no será sino una síntesis de los argumentos utilizados en la polémica de la que vengo dando cuenta, comenzando, eso sí, por el histórico.

Fue el siempre interesante Duvergier de Hauranne quien trató de hacer historia de la jurisdicción administrativa con objeto de desautorizar la existencia del Consejo entendido como última instancia de aquella. Este autor defendió con brío la actuación de la Asamblea Constituyente revolucionaria, la cual, según él, puso fin al espantoso desorden procedente del Antiguo Régimen en virtud del cual el *Conseil du Roi* atendía todo tipo de asuntos en paralelo a los tratados por los tribunales, los cuales, a su vez, gestionaban la policía general a la vez que llevaban ante ellos a los administradores. Sin embargo, continúa, las leyes del 24 de agosto de 1790 y del 14 de octubre de 1790 cortaron con esta última práctica, impidiendo llevar a los administradores ante los tribunales por razón de sus funciones públicas, a menos que estuvieran enviadas por una autoridad superior. Ahora bien, de este conocido relato Duvergier de Hauranne no extrae como consecuencia que fuera la legislación revolucionaria la que blindó a la administración —o mejor, a los administradores— frente a la justicia, como suele decirse con demasiada frecuencia, ya que, añadiré, la Asamblea Constituyente se reservó el poder de llevar ella misma a los administradores ante los tribunales, así como de revisar las decisiones de los ministros en materia de competencias. Por ello, concluye, no fue la Asamblea, sino las leyes dadas por el directorio, los cónsules y el Imperio las que diseñaron las atribuciones de la jurisdicción administrativa al punto excesivo que llegaron a la Restauración.

No todos fueron tan complacientes con las Asambleas revolucionarias como Duvergier de Hauranne, quien como se ha podido comprobar trató de descargarlas de toda responsabilidad en la construcción de la protección extraordinaria de los oficiales públicos. Por el contrario, Cormenin culpó a la Asamblea Nacional de no haberse dado cuenta de que dejaba a los tribunales sin suficiente consideración personal, sin fuerza en definitiva para proteger los derechos de los ciudadanos y sus propiedades, centrada como estuvo en ahuyentar el fantasma de los antiguos Parlamentos limitando y controlando el papel de los nuevos

jueces. Sin embargo, continúa, la Asamblea Legislativa y la Convención pecaron por acción, y no por omisión como la constituyente, cuando actuaron como auténticas déspotas al proteger excesivamente a sus agentes, lo que conllevó que «[...] sous le nom de liberté régnait alors une insupportable servitude. La tyrannie du pouvoir exécutif abatit détaché des tribunaux, et attribué à la décision expeditive des administrations de départements, et par voie d'appel aux ministres, toutes sortes de questions d'État, de propriété, de titres privés» (Cormenin, 1819, p. 5). Claro está que Cormenin compartía con Duverger de Hauranne el convencimiento de que la protección ilimitada se había consolidado bajo el gobierno del déspota por excelencia, Napoleón, manteniéndose bajo la restauración con argumentos poco menos que *ridículos*, amén de peligrosos. Es más, siempre según Cormenin, la maquinaria imperial heredada se había acostumbrado a considerar los abusos de autoridad y los actos arbitrarios como *medios propios e indispensables del gobierno*, dándose el caso de que el Consejo, una autoridad colectiva no reconocida por la Carta ni organizada por la ley, así como no sometida a responsabilidad «ne peut soustraire des fonctionnaires occupables, ni à l'action de la justice, ni à la poursuite civile des parties lésées» (Cormenin, 1819, p. 19). Así pues, concluirá, la protección extraordinaria de los agentes no podía desvincularse de la justicia administrativa por cuanto esta última compartía el mismo pecado original; en sus propias palabras: «Ce deux choses paraissent tellement liées, tellement connexes et indivisibles, qu'elles veulent être réglées presque ensemble. C'est le cri d'un besoin universel» (p. 42).

De hacer caso a los críticos, la situación no había cambiado desde que Napoleón usurpó «[...] autant qu'il le put, pour le constituer, des attributions de l'autorité judiciaire qui n'état pas aussi dépendante de lui que l'autorité administrative [...]» (Rochefoucauld, 1829, p. 21), ya que los tribunales hicieron gala de cierta independencia a lo largo de la Restauración hasta el punto que, como llegó a recordar G. de la Rochefoucauld en la Cámara, las Cortes reales, y entre ellas la de Nancy «[...] pour un arrêt hardi et mémorable, ont déclaré formellement l'illégalité de l'existence du Conseil d'État comme juridiction contentieuse» (Macarel, 1828, p. 432). Así pues, la usurpación que había sido perpetrada en el pasado —revolucionario e imperial— contra una justicia encarnada en hombres independientes seguía siendo necesaria para poder una vez superadas las dictaduras, resulte ser esta y no otra la razón del mantenimiento de monstruosos tribunales excepcionales a la cabeza de los cuales se situaba el Consejo de Estado (Gilbert de voisins, 1824). Como sostendrán muchos, el Consejo podía —y debía— ser considerado un tribunal de excepción porque —en los tiempos que corrían, diferentes en todo punto a los de San Luis— toda la justicia era justicia delegada ya que, por más que emanara del Rey, no se identificaba con su voluntad sino

con la aplicación de las leyes hecha por jueces y magistrados independientes, nunca por el Monarca. Así pues, era la *puissance législative* la que fundaba los tribunales, daba orden a las jurisdicciones y determinaba la naturaleza de sus atribuciones, por lo que se hacía difícil aceptar que la justicia administrativa podía esquivar unos requerimientos exigibles incluso para el establecimiento de una simple justicia de paz, como llegaría a advertir Dupont de l' Eure en una sesión parlamentaria (Macarel, 1828, p. 379), a lo que habría que añadir, además, que «soutenir que le roi juge en matière administrative, c'est soutenir une proposition d'une fausseté evidente» (Routhier, 1828, p. 238), sabiendo, como sabían todos, que era el Consejo y no el Rey quien juzgaba los miles de asuntos sometidos al mismo. Al mismo tiempo, la actuación jurisdiccional del Consejo no ofrecía garantía alguna ya que, de un lado, los artículos 57 y 58 de la Carta aseguraban que la justicia se administraba en nombre del Rey por jueces inamovibles nombrados por el Monarca: sin embargo, los consejeros eran revocables a voluntad; de otro, la publicidad de los debates era exigida por el artículo 64 y las leyes: sin embargo, el Consejo decidía *à huis clos*, sin que las partes fueran oídas. En resumen, «voilà certes, dira-t-on, un tribunal en complet discord avec les principes de la Charte et dont la forme de procéder est aussi singulière que contraire aux règles imprescriptibles d'une bonne distribution de la justice; eh bien !! Ce tribunal, c'est le Conseil d'État» (Duvergier de Hauranne, 1828, p. 282).

Ahora bien, no hay que olvidar que, así concebido, el Consejo no se encontraba solo ya que era la suprema instancia de la jurisdicción administrativa. La oposición al Consejo fue, pues, la punta de lanza de un rechazo que tenía unas muy profundas raíces : «Car, dans l'état actuel des choses, la prétendue séparation de la justice ordinaire et de la justice administrative n'est que la réunion de tous les pouvoirs dans les mains du ministère, et l'organisation légale de l'exercice du pouvoir arbitraire appliqué à ce qu'il y a de plus respectable au monde, à ce qui touche de plus près aux intérêts des citoyens, à la distribution de la justice» (Duvergier de Hauranne, 1828). Los ataques al Consejo se extendieron a los Consejos de Prefectura : «Le conseil offre en tout l'image de cette justice bâtarde et abusive des conseils de préfecture dont il est le régulateur, et contre laquelle on se récrie depuis si longtemps» (Berenguer, 1818, p. 69). La justicia administrativa, confundida como estaba con una legislación particular compuesta de decisiones, reglamentos e interpretaciones no era otra cosa que arbitrio propio de la voluntad de los déspotas, siendo así que su funcionamiento no solo *met toute notre législation en lambeaux*, sino que obligaba a las víctimas de la opresión y el arbitrio a dirigirse a las Cámaras en solicitud de justicia, descompensando así el reparto de atribuciones que la Carta aseguraba (Lemercier,

1819, pp. 14-17). La situación, sin embargo, no parece que cambiara mucho, ya que a las alturas de 1830 Quénauld describió con estas palabras lo que constituía la herencia de la Restauración: «Les Conseils de préfecture et le conseil d'État sont donc en réalité de véritables tribunaux, mais de tribunaux composés de membres amovibles qui jugent sans publicité, sans que leur délibération sois precede d'un débat contradictoire; et même, pour les conseils de préfecture, sans que la forme de procéder devant eux ait été déterminée par un règlement» (1830, p. 8).

Por el contrario, los defensores del Consejo trataron de sostener que no era un tribunal sino una corte de equidad, de alta policía, entre otras cosas porque no parece que pudieran responder a la bien armada batería de argumentos esgrimidos por la oposición liberal en este concreto punto (Simeón, 1829, p. 45). Lo cierto es que incluso ellos mismos tuvieron que admitir que la justicia administrativa no estaba regulada legalmente en su organización, competencias y reglas de instrucción y decisión (Sirey, 1818, pp. 451-479), entendiéndose solo como expresión del «espíritu» de la Carta y de las leyes, lo cual, sin duda, resultaba un tanto insuficiente. Recuérdese si no que, mediando tan solo *espíritu*, en sede de justicia administrativa se gestionaban los conflictos entre autoridades judiciales y administrativas, las apelaciones en casos de abuso en materias eclesiásticas, el ejercicio público del culto y libertades garantizadas a sus ministros, la validez de las presas marítimas, los contratos entre los particulares y la administración, los contenciosos de los bienes nacionales, las ventas o cambios, sin autorización de bienes afectos a mayorazgos, las concesiones de minas o desecamiento del *marais*, la *mise en cause* de todos los funcionarios públicos, las apelaciones de las contribuciones directas y de bienes comunales...en resumen, no nos debe extrañar que autores como G. de la Rochefoucauld llegasen a afirmar que incluso el derecho de propiedad estaba por completo sometido al Consejo de Estado (Rochefoucauld, 1829).

Todos los críticos del Consejo, sin excepción, afirmaron que su existencia privaba a los franceses de sus derechos en la medida en que conculcaba el más sagrado de los mismos, «[...] le droit de la défense libre et entière; pour me servir de la expresión de Pufendorf» (Lemercier, 1819, p. 7), aun cuando, según los más exigentes, solo podía hablarse de real existencia de garantías individuales si se establecían jurados verificadores de los hechos, se aseguraba la inamovilidad y perfecta independencia de los jueces y, finalmente, se elegía una asamblea de representantes cuyo consentimiento fuera básico para establecer impuestos y valorar todas las leyes nuevas. Pero, en definitiva, incluso los más tibios coincidirán en que las *libertades de los modernos* habían sido confiadas a una institución «[...] á côté ou milieu du régiment représentatif qu'on noms a promis, nous voyons

un tribunal qui, pirouettant, selon l'impulsion qu'il reçoit, sur le pivot de l'arbitraire, se déclare tour-à-tour compétent pour condamner, incompétent pour absoudre ; compétent pour sanctionner et légaliser l'erreur on l'imposture, incompétent pour fixer la vérité et proclamer l'évidence ; compétent pour statuer dans l'ombre, incompétent pour admettre la discussion publique ; compétent pour violer tous les principes de la législative, incompétent pour se conformer à la loi ; compétent pour assurer et maintenir le triomphe du dol, incompétent pour en proposer la répression» (Lemercier, 1819, pp. 9-10). Por tanto, sentenciará Cormenin, ha llegado la hora de resolver un tan claro como acuciante dilema «[...] on laissez le citoyen plaider contre l'État devant les tribunaux, on, si vous retenez la cause devant l'administration, donnez au citoyen des garanties qui aujourd'hui n'existent point [...]» (Cormenin, 1819, p. 51). El Duque de Broglie recogerá el guante: en un *Rapport au Roi*, recogido en el *Moniteur* del 22 de agosto de 1830, solicitó la reforma de la completa jurisdicción administrativa (Quénault, 1830, p. 3).

4. RECAPITULACIÓN

Una ordenanza fechada el 20 de agosto de 1830 instituyó una comisión a la que se le encargó la preparación de un proyecto de ley para la reforma de la organización y atribuciones del Consejo de Estado. Presidida por B. Constant hasta su muerte, el teórico de la *libertad de los modernos* fue sucedido por el Duque de Broglie, aun cuando no parece que la personalidad de ambos constituyese una garantía suficiente para obrar el tan deseado cambio. Porque, en efecto, la comisión no cosechó muchos éxitos en el cumplimiento de su encargo, siendo así que el largo proyecto —240 artículos— que llegaría a redactar fue olvidado por un Gobierno que se contentó con aprobar las ordenanzas del 2 de febrero y el 12 de marzo de 1831, en virtud de las cuales se introdujeron una serie de garantías en el procedimiento. Los proyectos de reforma se sucedieron a lo largo del periodo orleanista, a la vez que una serie de cambios afectaron a la organización y al propio hacer del Consejo. Finalmente, la ley del 19 de julio de 1845 estabilizó definitivamente esta —en palabras de Aucoc— *fundamental institución del Estado francés* en virtud de la consagración del así llamado sistema de justicia retenida, no obstante lo cual hay que recordar que aquella ley se llegó a aprobar por una exigua mayoría (197 vs. 170) (Aucoc, 1876, pp. 114 y ss.).

Esta ajustada votación pone de relieve que la justicia administrativa siguió siendo un problema después de 1830. Aun cuando la Ordenanza de febrero de 1831 había reformado un tanto el Consejo de Estado, los Consejos de Prefectura seguían siendo los mismos, a lo que habría que sumar que los críticos de la

justicia retenida denunciaron una y otra vez su incompatibilidad con la Carta, esta vez la de 1830 (Colombel, 1849, pp. 24-31). A partir de 1830 hubo quienes abogaron por la restitución del verdadero —e imperial— espíritu a una institución que la Restauración había degradado mezquinamente (Locré, 1831, pp. 1-2), mientras que otros siguieron afirmando que la justicia administrativa en general, y el Consejo de Estado en particular, desvirtuaban por completo el gobierno representativo (Bavou, 1838; Colombel, 1840): en definitiva, la Monarquía orleanista asistió a una discusión que se expresó en términos muy similares a los ya enunciados a lo largo de la Restauración, lo cual me permite afirmar que hay materia suficiente para elaborar el segundo capítulo de una historia que bien podría titularse algo así como *La insuperable contradicción: gobierno representativo y jurisdicción administrativa en los orígenes del Estado liberal*, o, por qué no, *De la inanidad del mito inglés en la historia del régimen parlamentario de Francia*. En resumidas cuentas, un capítulo a sumar en la cuenta de una historia que seguramente debería concluir refiriéndose a la famosa crítica de Dicey al *droit administratif* como opuesto a las libertades garantizadas por el *rule of law*. Entre tanto, me he conformado con dar —mínima— cuenta de un debate constitucional con el objeto de rescatar del olvido unas voces que en su día pretendieron defender las garantías que aseguraban *la libertad de los modernos* entendidas como seña de identidad del *gobierno representativo*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adame de Heu, W. (1997). *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España (1835-1840)*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Antoine, M. (1964). *Le comité contentieux des finances près le Conseil du Roi (1777-1791)*. Nancy: Société d'Impressions Typographiques.
- Antoine, M. (1970). *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*. Ginebra: Droz, para la Société de l'Ecole des Chartes.
- Antoine, M. (1987). *La monarchie absolue*. En K. Baker (editor), *The French Revolution and the creation of modern political culture. Vol. I. The Political culture of the old regime*. Oxford: Pergamon Press.
- Aucoc, L. (1876). *Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique*. Paris : Imprimerie Nationale.
- Aucoc, L. (1879). Le Conseil d'État et les recours pour excès de pouvoirs. *Revue des deux mondes*. Paris.

- Bavoux, M. (1838). *Conseil d'État, conseil Royal, Chambre des Pairs, vénalité des charges, duel et peine de mort*. Paris : J. P. Aillaud.
- Barrios, F. (1984). *El Consejo de Estado de la Monarquía española (1521-1812)*. Madrid: Consejo de Estado.
- Barthélemy, J. (1904). *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII el Charles X*. Paris: V. Giard y E. Brière.
- Bastid, P. (1954). *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire français (1814-1848)*. Paris: Recueil Sirey.
- Berenguer (1818). *De la justice criminelle en France d'après les lois permanentes, les lois d'exception, et les doctrines des tribunaux*. Paris: s/e.
- Bigot, G. (2002). *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- Bonno, G. (1931). *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu a Bonaparte*. Paris: Librairie Ancienne Honoré Champion.
- Bout de l'Epine, A. (1972). *Du Roi au Conseil d'État : Le comité contentieux des départements (9 Août 1789-27 Avril 1791)*. Paris: PUF.
- Brogie, A., Duque de (1872). *Vues sur le gouvernement de la France*. Segunda edición. Paris: Michel Lévy Frères.
- Burdiel, I. (1987). *La política de los notables (1834-1836)*. Valencia: IVEI.
- Burdiel, I. (2004). *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Chateaubriand, F. (1816). *De la Monarchie selon la Charte*. Paris: Le Normant.
- Clavero, B. (edición y estudio preliminar) (1992). *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Colombel, H. (1840). *De la jurisdiction administrative*. Paris: Joubert.
- Constant, B. (2006). *Curso de política constitucional* (traducido libremente al español por Marcial Antonio López). Granada: Comares.
- Cormenin, L. M. (1819). *De la responsabilité des agents du gouvernement, et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*. Paris: Baudouin Frères.
- Craiuu, A. (2006). *Le centre introuvable. La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration*. Paris: Plon
- Daunou, P. C. F. (1819). *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'État actuel de la société*. Paris: Foulon.

- Daresté, R. (1862). *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'administration*. París: Durand.
- Díaz del Corral, L. (1945). *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Domínguez Villa, A. (1997). *Constitución y Derecho sancionador administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Duvergier de Hauranne, M. (1828). *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*. París: Baudouin.
- Fernández Sebastián y J., J. F. Fuentes (2002). *Diccionario político y social del siglo XIX español*. Madrid: Alianza.
- Fernández Sebastián, J. (2006). Liberales y liberalismo en España, 1810-1850. La forja de un concepto y la creación de una identidad política. *Revista de Estudios Políticos* 134, pp. 125-176.
- Fontana, J. (2006). *La época del liberalismo*. Barcelona: Marcial Pons.
- Fradera, J. M^a (2002). ¿Se puede medir la nación? En R. Robledo, I. Castells, M. Cruz Romeo (editores). *Orígenes del liberalismo. Universidad, política, economía*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Furet, F. y M. Ozouf (editores) (1989). *The French Revolution and the creation of modern political culture. Vol. 3. The transformation of Political Culture, 1789-1848*. Oxford: Pergamon Press.
- Fusi, J. P. (1994). Centralismo y localismo: la formación del Estado español. En G. Gortazar (editor), *Nación y Estado en la España liberal*. Madrid: Noesis.
- García de Enterría, E. (1972a). *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Taurus.
- García de Enterría, E. (1972b). *La Administración española*. Madrid: Alianza.
- García de Enterría, E. (1994). *La lengua de los derechos*. Madrid: Alianza.
- Gil Novales, A. (1975). *Las sociedades patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos*. 2 tomos. Madrid: Tecnos.
- Gilbert de Voisins, P. P. A. (1824). *Des enpiétements du Conseil d'État sur les tribunaux, et de la proposition de M. Jankowitz*. París: s/e.
- Gómez Ochoa, F. (2003). Pero, ¿hubo alguna vez once mil vírgenes? En M. Suárez Cortina (editor), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español*. Madrid: Marcial Pons.
- Grégoire, H. (1814). *De la Constitution française de l'an 1814*. Cuarta edición, corregida y aumentada. París: Le Normant.

- Henrion de Pansey (1827). *De l'autorité judiciaire en France*. Tomo 1. Tercera edición. París: Libraire de Théophile Barrois Père.
- Hummel, J. (2000). *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): le modèle allemand de la monarchie limitée*. París: PUF.
- Jardin, A. (1989). *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*. México, D.F.: FCE.
- Lacché, L. (2000). Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y «modelos» del constitucionalismo europeo (1814-1848). Fundamentos. *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2.
- Lanjuinais J. D. (1817). *Du Conseil d'État et de sa compétence sur les droits politiques des citoyens ou Examen de l'article 6 de la Loi sur les élections du 5 Février*. París: s/e.
- Lanjuinais J. D. (1819). *Constitution de la Nation française*. Avec un essai de traite historique et politique sur la Charte, et un recueil de pieces correlatives. Tomo 1. París: s/e.
- Laquièze, A. (2002). *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*. París: PUF
- Laski, H. J. (1969). *El liberalismo europeo*. México: FCE.
- Lemercier, P. P. (1819). *Du système administratif en France*. París: Correard.
- Leonhard, J. (2001). *Liberalismus. Zur historischen semantik eines europäischen Deutungsmutters*. Munich: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Linz, J. (2002). El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión. En A. M^a García Rovira (ed.), *España, ¿nación de naciones?* Madrid: Marcial Pons.
- Locré, M., Barón de (1831). *Quelques vues sur le Conseil d'État considéré dans ses rapports avec le système de notre régime constitutionnel*. Paris: s/e.
- Lorente, M. (coordinador) (2007). *De la justicia de jueces a la justicia de leyes. Hacia la España de 1870*. Madrid: Consejo Nacional del Poder Judicial.
- Macarel, L. A. (1828). *Des tribunaux administratives, ou introduction a l'étude de la jurisprudence administrative contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*. París: s/e.
- Mannori, L. y B. Sordi (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza.
- Marichal, C. (1980). *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*. Madrid: Cátedra.

- Marichal, J. (1995). «Liberal»: su cambio semántico en el Cádiz de las Cortes. En *El secreto de España. Ensayos de historia intelectual y política*. Madrid: Taurus, pp. 29-45.
- Mestre J.L. (1967). Recherches sur l'expédition du contentieux administratif devant le Conseil du Roi à la fin de l'Ancien Régime. En M. Boulet-Sautel, *Études et documents du Conseil d'État* 19, pp. 13-24.
- Mezard, M. (1830). De la Charte et de ses conséquences. París: *Croix-des-Petites-Champs* N° 35.
- Mongalvy, M. (1828). *Du Conseil d'État mis en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle*. París: Impr. de Trouvé.
- Moreno Alonso, M. (1989). Sugerencias inglesas para unas Cortes españolas. En J. Cano Bueso, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid: Tecnos.
- Moreno Alonso, M. (1997). *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Mousnier, R. (1970). *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*. París: PUF.
- Nieto, A. (1996). *Los primeros pasos del Estado Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Pacteau, B. (2003). *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*. París: PUF.
- Pérez-Tenessa, A. (2005). *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Quénault, H. A. (1830). *De la jurisdiction administrative*. París: Delaunay.
- Reboul, P. (1962). *Le mi the anglais dans la littérature française sous la Restauration*. Lille: Bibliothèque Universitaire de Lille.
- Regnault, A. (1851). *Histoire du Conseil d'État depuis son origine jusqu'à ce jour*. París: Auguste Vaton.
- Rials, S. (1987). *Révolution et contrévolución au XIXeme siecle*. París: DUC-Albatros.
- Riquer i Permanyer, B. de (2001). *Escolta Espanta. La cuestión catalana en la época liberal*. Madrid: Marcial Pons.
- Rochefoucauld, G. de la (1829). *Des atributions du Conseil d'État*. París : Tétot Frères.
- Rosanvallon, P. (1985). *Le moment Guizot*. París: Gallimard.
- Rosanvallon, P. (1989). *Les doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*. En Furet y Ozouf.

- Rosanvallon, P. (1994). *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*. París: Librairie Arthème Fayard.
- Routhier (1828). *De la organisation du Conseil d'État en cour judiciaire*. París: Renduel.
- Sánchez León, P. (2006). Aristocracia fantástica: Los moderados y la poética del régimen representativo. *Ayer*, 61.
- Siméon, H. (1829). *Du Conseil d'État, considéré dans son organisation actuelle et dans les améliorations qu'il serait possible d'y introduire, par un auditeur*. París: s/e.
- Sirey, J. B. (1818). *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*. París: Harlay.
- Tamayo Isasi-Isasimendi, J. A. (1967). *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado Francés*. Sevilla: Instituto García Oviedo / Universidad de Sevilla.
- Tillet, E. (2001). *La Constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*. Marsella: Presses Universitaires d'Ais-Marseille-PUAM.
- VV.AA. (2004). *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Vallejo, J. (1998a). La memoria esquivada del Duque de Almodóvar. Lectura de su Constitución de Inglaterra. En A. Romano, *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800*. Milán: Giuffrè.
- Vallejo, J. (1998b). Geografía constitucional ilustrada. *Historia. Instituciones. Documentos*, 25.
- Vallejo, J. (2000). Estudio preliminar a la obra del Duque de Almodóvar, *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Boletín Oficial del Estado.
- Varela, J. (1995). El pensamiento constitucional en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833). *Revista de Estudios Políticos* 87, pp. 63-90.
- Vidaillan, M. de (1861). *Histoire des Conseils du Roi*. París: Amyot.
- Zeldin, T. (1959). English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century. *The Historical Journal* 2, pp. 40-58.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO REQUIEREN, SOBRE TODO, UNA REFORMA EN EL PENSAR LA SOCIEDAD POLÍTICA Y SU ORGANIZACIÓN

Marcial Rubio Correa

Escuchamos constantemente en el ámbito político y en el tecnocrático que son necesarias una reforma del Estado y una reforma constitucional. Pero la discusión es dispersa y sin un objetivo claro porque los planteamientos son tremendamente dispares: algunos consisten en *abaratar* el Estado, otros en darle mayores poderes, algunos en *tecnocratizarlo*, otros en politizarlo, algunos en hacer una nueva Constitución, otros en regresar a la de 1979. En realidad, si miramos lo que hay que ver y escuchamos lo que hay que escuchar, la conclusión es que el Perú no sabe bien qué hacer con su Estado: todos tienen propuestas disímiles entre sí y no hay un tronco común de pensamiento, un punto de partida que todos compartamos. Sin él no habrá transformación del Estado y tampoco progreso. Por ello debemos buscar esos puntos de partida comunes que nos permitan tener un nuevo y mejor Estado. Proponemos algunos en este ensayo¹.

SOBRE LA NECESIDAD DE UN JEFE DE ESTADO

Una primera aproximación a la problemática fundamental, al tronco común, consiste en que siempre hemos tenido gobernantes que administran el Estado y nunca dirigentes políticos que lo construyen. Siempre se ha citado aquella frase de que «el Perú es un Estado empírico sobre un abismo social», pero ninguna Constitución, ninguna ley ha tratado de corregir drásticamente esta situación

¹ Queremos poner énfasis en que este es un ensayo y no un trabajo fruto de probanza científica o académica. Aquí queremos reflexionar sobre las instituciones políticas, sobre la evolución del Estado contemporáneo en relación a algunas de ellas y sobre los aportes que la organización política romana puede hacer al mundo contemporáneo. Son ideas heurísticas más que comprobación de hipótesis. A veces hay que comprobar hipótesis pero a veces es bueno, creemos, pescar nuevas ideas con anzuelos viejos.

aunque, creemos que es cierto decir, la sociedad misma, las personas, sí hemos hecho esfuerzos y hemos tenido logros para revertirla. En este sentido, muchas veces el aparato del Estado ha sido como un freno, como un estorbo al progreso social.

Sabemos que el Perú tiene una sociedad fragmentada por el color de la piel, por el uso del idioma o de los idiomas, por el grado y calidad de instrucción, por las oportunidades que dan las vinculaciones sociales. A pesar de ser un país mestizo, la palabra «cholo» es un insulto y en más de un lugar se permite o no la entrada según las características étnicas de quien acude al establecimiento. Los casos de segregación social en Lima han llegado hasta los tribunales en varias oportunidades.

Sabemos que una de las características esenciales del Estado liberal es la de estar conformado por *ciudadanos iguales*. Esto quiere decir concretamente, en el Perú, que todos debemos ser iguales en las oportunidades sociales básicas porque cada uno de nosotros tiene un DNI con ocho dígitos. Esa debería ser la identificación de la igualdad en el Perú. No lo es, comenzando por los propios políticos que hacen circular tarjetas y recomendaciones como suerte de «DNI clase A», documentos con un peso específico notablemente mayor que el que debería igualarnos a todos.

La pregunta es ¿quién cobra su sueldo en el Estado para corregir esta atávica situación? ¿Quién está trabajando mal y con ello permite que el Perú siga siendo como es a casi doscientos años de su independencia? Constitucionalmente la respuesta es: nadie en específico. Y la razón es que, en el Perú, nadie trabaja para construir la verdadera igualdad del pueblo.

Esto se reproduce en muchísimos otros ámbitos de la vida social: la corrupción, la desidia que en muchos casos muestra el aparato del Estado, la informalidad, el nunca decisivo combate al narcotráfico y al terrorismo y así sucesivamente.

La solución debería buscarse, entonces, en que alguien o alguna institución en el Perú, *construya Estado y no administre el día a día*. Y aquí, desde la realidad y no desde la teoría, nos encontramos con la reforma constitucional: para eso existen los jefes de Estado, que representan a la Nación (al pueblo preferimos decir con los romanistas), y cuya preocupación no es cómo se rema día a día en el barco, sino qué rumbo final toma para llegar al puerto correcto (definiendo cuál y porqué ese elegido es el puerto correcto).

En el Perú nadie discute la existencia de un jefe de Estado. La Constitución dice que es el Presidente de la República pero, cuando uno mira el discurrir diario de la vida política, se da clara cuenta de que el Presidente es el capitán del equipo del Poder Ejecutivo y que, en tal condición, no está *por encima de los*

poderes como se requiere de un buen jefe de Estado, sino que es parte de uno de los de la contienda.

La distinción constitucional entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en el Perú, debería ser hecha no para que Ejecutivo y Legislativo redefinan sus relaciones (dentro de los modelos parlamentarista o presidencialista, como se discute usualmente entre constitucionalistas), sino por razón de que el Perú necesita un jefe de Estado que lo organice como sociedad política en el largo plazo y nadie tiene constitucionalmente ese encargo.

Si a continuación revisamos la Constitución y reparamos en cuál es la fuerza operativa con la que cuenta el Presidente de la República como jefe de Estado, caeremos en la cuenta de que es el gabinete ministerial: cada vez que hay una urgencia lo convoca, cada vez que algo tiene que ser corregido, el presidente llama a un ministro y le da órdenes, le tira las orejas en público o lo hace renunciar (no recordamos el caso de un ministro destituido en los últimos decenios de vida política peruana. Sí los hubo censurados pero eso es asunto distinto). Es así evidente que, en el Estado peruano, la capacidad operativa del presidente es el Poder Ejecutivo.

No debería ser así. En nuestro criterio, tendríamos que discutir la creación de una Presidencia de la República que tuviera, cuando menos, las siguientes características:

- Debería estar encima de los poderes de Estado clásicos (que, por lo demás y como veremos luego, en nuestro concepto no son ya solo el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial). De esta manera, podría llamarlos al orden, cosa que hoy difícilmente puede hacer porque él es parte de uno de ellos.
- Debería tomarse las previsiones para que el Presidente de la República no intervenga en la vida política diaria. Eso debe hacerlo el Poder Ejecutivo, del cual el Presidente no debería formar parte directa e inmediata como sucede hoy.
- Debería tener una institucionalidad propia de poder que le permita construir el Estado: poderes para intervenir y corregir en la vida diaria por sí mismo, sin requerir la firma ministerial como hoy porque, sin ella, sus actos son nulos como manda hoy el artículo 120 de la Constitución.

Seguimos considerando conveniente que el presidente no tenga responsabilidad política. Para construir el Estado se debe enfrentar a los más diversos intereses de todo orden. Pero debería establecerse una instancia de resolución definitiva de conflictos políticos en el ordenamiento del Estado que fuera como una segunda instancia de las decisiones presidenciales que merezcan tenerla

(y que no serían todas. Por ejemplo, si el presidente sanciona a un funcionario segregacionista sí debería haber una segunda instancia, pero si nombra a un ministro porque se le da esa atribución muy común en un jefe de Estado, entonces no debería haber segunda instancia. Para todo esto hay ya conceptos y fórmulas técnicas conocidas). Posteriormente planteamos la conveniencia de pensar en un Senado del tipo romano (aunque no de *patricios* modernos sino de una elite dirigente reconocida expresamente como tal que asumiría altísimas funciones en un órgano colegiado del Estado).

Debería ser un presidente elegido con un procedimiento que le dé legitimidad electoral y que, a la vez, haga indiscutible su victoria en las urnas. Para todo esto hay también mecanismos técnicos conocidos.

El presidente valentín paniagua fue sobre todo un jefe de Estado en la difícil época en que asumió el cargo. Hizo responsables del trabajo cotidiano a cada uno de sus ministros y al presidente del Consejo de Ministros le encargó representar al Ejecutivo, aunque todo lo siguió muy de cerca. El Presidente de la República no fue el capitán de equipo del Poder Ejecutivo sino un verdadero jefe de Estado. Era necesario por la dispar composición de los poderes en aquel tiempo. Cumplió bien su papel orientando la reconstrucción de un Estado que había sido destruido por la corrupción. Ese período debe inspirar para encontrar caminos de reforma constitucional e introducción de una genuina jefatura de Estado en el Perú.

Es necesario discutir si ha llegado la hora de reformular al Congreso de la República dentro de la organización política.

El Congreso, Parlamento, Asamblea, denominaciones diversas en el Derecho Constitucional comparado para el órgano legislativo del Estado, pasa por una evidente crisis que se puede resumir de la siguiente manera:

No tiene legitimidad como órgano del Estado ante el pueblo. Sistemáticamente es reprobado en la opinión popular y más de una vez, cuando una tiranía lo suprime, el pueblo lo aplaude (como desgraciadamente ocurrió en el Perú con el ya lejano golpe de Estado del 5 de abril de 1992).

El Congreso, objetivamente hablando, no funciona como debiera: sus comisiones trabajan a contramarcha, casi nunca tienen una legislatura con reuniones regulares y periódicas; la formulación de proyectos de ley es arbitraria y absurda: muchas veces congresistas razonables dicen que es mejor que el Congreso sea ineficiente y no apruebe todos los proyectos o la mayoría de ellos que presentan los demás congresistas porque son impresentables; la mayor parte de las leyes importantes ya no las dicta el Congreso sino el Poder Ejecutivo mediante legislación delegada.

De las investigaciones que hace el Congreso, y que serían tan importantes para moralizar el país, solo muy pocas veces llegan a un informe final con resultados notables. En general, el Congreso levanta un tema político, nombra una comisión, inicia con fuerza los trabajos y, luego, los abandona para perseguir el siguiente problema político lanzado al aire. Son muchísimos los casos en los que transcurridos cinco años de la investigación, sin resultado alguno, su presidente remite lo que tenga acumulado sobre el caso al Ministerio Público para que él se encargue. No es este el sitio para discutir esta actitud. Simplemente, es la demostración de que buena parte de las comisiones investigadoras del Congreso no hacen su trabajo hasta el final².

Los congresistas, con ciertas excepciones que son evidentes por sí mismas, no constituyen un grupo que pueda liderar efectivamente la política del país. Conocemos muchos ex congresistas que fueron personas con un trabajo notable mientras fueron representantes, pero que decidieron no postular en las elecciones siguientes porque no querían seguir formando parte del Congreso de la República. En mucho, los congresistas ni siquiera lideran al Congreso mismo frente a la ciudadanía. Varios llegan a ser congresistas por una figuración local o nacional que no tiene que ver directamente con la política y que no es experiencia aprovechable para la función del Congreso. La consecuencia es que su labor no tiene reconocimiento en la ciudadanía y se desacredita en una espiral descendente.

El Congreso que conocemos en nuestra historia constitucional fue construido en la experiencia histórica de los pueblos luchando contra los monarcas absolutos. No fueron asambleas constituyentes las que los diseñaron. Principalmente el Parlamento inglés y la Asamblea del Tercer Estado de la Francia de 1789, fueron los órganos que caracterizaron a lo que hoy tenemos como órgano legislativo en nuestro mundo. Pero los dos empuñaron las armas contra los monarcas: el inglés expatrió a su Rey y pidió uno que lo sustituyera jurando previamente las normas que él mismo había aprobado para garantizar la calidad de la vida política de Inglaterra. La Asamblea francesa llevó al Rey Luis XVI a la guillotina.

No es este el lugar para debatir las grandezas y miserias de ese Parlamento inglés y de esa Asamblea francesa. Tuvieron de ambas cosas. Pero lideraron a sus sociedades políticas hacia nuevos rumbos y, aún con muchos errores, construyeron un mundo político nuevo y definitivamente mejor que el orden previo contra el que lucharon espada y fusil en mano.

² Esto, por lo demás, está confirmado en todas las estadísticas que periódicamente se hacen sobre este tema en el Perú.

Comparados con ese Parlamento, con esa Asamblea, nuestros Congresos pierden color y hasta significación. Bastaría repasar los diarios de debates de unos y otros para ver la sideral distancia que hay en la calificación de lo público, en el ansia por construir verdaderamente organizaciones políticas mejores con sentido de lo colectivo del país³.

Nuestro actual Congreso debe ser íntegramente reformulado y lo primero que hay que hacer es reconfigurar su función dentro de la organización política. En síntesis, consideramos que debería especializarse en dar las leyes más importantes, en vigilar que la Constitución sea adecuada y efectivamente observada y en ejercer un control político de la vida social pero sujeto a responsabilidad, es decir, dando cuenta de cómo se hizo ese control político y qué resultados tuvo. Los congresistas no pueden ser funcionarios a sueldo garantizado sin control de eficacia y calidad, como no lo puede ser nadie en una sociedad democrática. Ya no son los luchadores del Parlamento inglés ni de la Asamblea francesa. No tienen por qué reclamar lo que ellos reclamaron frente al poder absoluto al que combatieron. Esta constatación, para nosotros, es como la del cuento para niños del rey que iba desnudo: todos lo veían pero nadie lo decía. Tenemos que verlo, decirlo y corregirlo.

¿Quién podría tomar cuentas a los congresistas sobre su trabajo? Pues en primer lugar un jefe de Estado como el que hemos reseñado antes que, por supuesto, tendría que tener como requisito el no ser parte del Poder Ejecutivo. También podría tomarle cuentas por derecho propio un Senado como el que tratamos luego, a propósito de reflexiones sobre la organización política romana.

Tarde o temprano el constitucionalismo moderno deberá descubrir al órgano legislativo contemporáneo como el rey desnudo del cuento de los niños, deberá hacerlo tomar distancia del Parlamento y de la Asamblea heroicos en la lucha contra el monarca absoluto, y tendrá que acomodarlo a un papel más funcional, más eficiente y sujeto a rendición de cuentas.

Los poderes del Estado ya son mucho más que tres. Hay que repensar la *separación de poderes*.

Estudiamos una concepción del Estado simplificada porque está basada en la lucha de los liberales contra el Estado absolutista europeo. De allí parte la idea de que el Estado es Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el plano nacional hay varios otros poderes especializados: el Tribunal Constitucional, el Banco Central de Reserva, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones y aún otros

³ Es bueno recordar aquel acto fallido de quien juró como congresista diciendo: «Por Dios y por la plata».

órganos como la Oficina Nacional de Procesos Electorales o el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Superintendencia de Banca y Seguros y la Contraloría General de la República.

Las funciones que tienen estos órganos actualmente son, en parte, desgajamiento de funciones que antes tuvieron los tres poderes clásicos y en parte son por tanto mecanismos de control frente a esos tres poderes y a los demás órganos del Estado.

Pero hoy ya no tenemos solamente un Estado nacional como fue el Estado centralista: los gobiernos regionales y municipales han empezado a interactuar entre sí y con el gobierno central, produciendo complejas relaciones de poder y de competencias jurídico-constitucionales. El Estado es en consecuencia nacional, regional y local. Es muy fácil ver en la Constitución y las leyes fundamentales que organizan al Estado que no hay una verdadera concepción integral de estos diversos planos de organización del poder de la sociedad política.

De manera que no basta con analizar la separación de poderes en el plano nacional. También hay que dar atención a la separación de los poderes nacional, regional y local.

Algunas cosas hay que repensarlas íntegramente. Por ejemplo: ¿no debería haber una concepción regional y aún local de la administración de justicia? El mundo siempre tuvo este tipo de sistemas porque funciona mejor que un sistema nacional integrado. En la capital de la República las cosas son relativamente más fáciles porque en la misma ciudad existen la primera, la segunda y hasta la tercera instancia (o la casación). Pero conforme nos alejamos de los centros importantes, la Corte Suprema comienza a estar lejos, luego estará lejos la Corte Superior y después el juez especializado. El actual sistema de administración de justicia es perfectamente explicable en un país centralizado que es mirado desde Lima. Es inexplicable si nos empezamos a alejar de la capital de la República. Entonces cabe otra pregunta: ¿no será que uno de los males estructurales de la administración de justicia es organizarla nacional y no regionalmente? Esta es una pregunta política, no técnica. Pero cuando se piensa en reforma de administración de justicia casi nunca se hacen preguntas políticas: son básicamente organizativas, técnicas, procesales y administrativas. Tal vez por ello en la experiencia e los últimos años las reformas de la administración de justicia fracasan o dejan mucho que desear, en el Perú y fuera de él.

Un párrafo aparte merece la defensoría del pueblo tal como está configurada actualmente. Heredada de la Constitución española que reconstruyó al país luego del largo gobierno de Francisco Franco, la defensoría del pueblo es la *magistratura de la persuasión*. Se dice que no puede tomar ninguna decisión positiva, pero puede inquirir, investigar, recomendar y denunciar. De esta manera, colaborará

a la función de poner en mejor vigencia los derechos humanos y garantizar una mejor actuación de la administración pública.

La experiencia peruana con los defensores y recientemente con la defensora del pueblo ha sido, consideramos, altamente positiva. Nombrados o interinos, todos ellos han tenido una actuación clara, eficiente e inteligente. Han colaborado con su trabajo a conocer mejor la realidad del cumplimiento de los derechos humanos en el Perú e indudablemente han colaborado también a que se cumplan mejor.

No es esto que decimos a continuación, en consecuencia, una crítica a la forma cómo la Defensoría del Pueblo ha actuado en nuestro país y, en verdad, en varios otros en los que también ha tenido una labor reconocida. Nuestra objeción es de naturaleza sistemática, institucional y se trata de lo siguiente: la Defensoría del Pueblo actúa dentro del contexto de poder y ejerce poder (por ahora el poder de la *persuasión*). Pero, como ha podido comprobar el Perú en su último decenio y medio de historia, no siempre quienes deben ser persuadidos aceptan serlo y, tampoco, la labor de la Defensoría del Pueblo es tan positiva en ciertos aspectos claves de la vida política. Por ejemplo, la Defensoría no pudo intervenir, ni siquiera investigar y dar a conocer intensamente, la corrupción sistemática de cierta parte de la administración pública entre los años 1990 y 2000. La razón, para nosotros, es que el *poder de la persuasión* es importante pero no es el tipo de poder que se necesita para defender al pueblo en el contexto de los poderes efectivos y existentes dentro del Estado contemporáneo.

En la historia política de Occidente, hacia el siglo XVIII, se perdió en Europa continental el concepto de *poder negativo* y la función política que tuvo en Roma el Tribuno de la Plebe, que fue luego asumida por otros magistrados de similar carácter.

El *poder negativo* del Tribuno de la Plebe consistió en la capacidad de dicho magistrado de negar validez a las decisiones que tomaran otros gobernantes de la organización política. Concretamente, si el Cónsul romano daba una orden, el Tribuno de la Plebe podía ejercer su poder negativo e impedir que tal orden se llevara a la práctica⁴. El Tribuno, originalmente, no tuvo poder de mandar

⁴ Al establecerse la República romana se exacerbaron los conflictos entre patricios y plebeyos. Así, hacia el año 494 a.C. se produjo aparentemente la situación de que la plebe estaba descontenta por la política romana de no atenuar la dureza de la política frente a las deudas impagas. Los plebeyos debían a los usureros y, como no podían pagarles, eran reducidos a la servidumbre por sus acreedores. Hubo oportunidad, en medio de esta situación, en la que los patricios que dirigían la ciudad convocaron a la plebe a las armas para defender a Roma. La plebe armada, decidió no aceptar la leva y se dirigió armada, bajo la conducción de Sicinio, al Monte Sacro (otras fuentes dicen que al Monte Aventino). Hubo negociaciones curiosas que la historia ha registrado y, finalmente, la plebe decidió regresar a la ciudad de Roma habiendo recibido ofertas de cambio de política.

sino de vetar las decisiones de otros. Con el tiempo y la evolución de Roma, se apoyó en su poder de convocar a la asamblea popular para votar plebiscitos e imponerlos como normas vigentes en Roma. Así llegaron, por ejemplo, los hermanos Graco, tribunos de la plebe, a hacer una revolución agraria en uno de los períodos más agitados de luchas intestinas, sociales y políticas de Roma.

Si el *poder negativo* así configurado fue parte de la historia política de Roma y de Occidente, y si tiene que haber una defensoría del pueblo en la mayoría de las constituciones latinoamericanas contemporáneas ¿por qué no estudiar la posibilidad de reinstaurar dicho poder negativo en la sociedad política?

En el contexto constitucional contemporáneo esto parece un despropósito, pero no lo es. De hecho, los tribunales de justicia y en especial los tribunales constitucionales ya ejercen bajo diversas formas este poder negativo. Basta ver, por ejemplo, cómo el Tribunal Constitucional peruano determinó que ciertos cobros de arbitrios municipales eran arbitrarios por no tomar en cuenta las variables correctas y dictó sentencias que ordenaron definitivamente el tema, como se puede ver abriendo la separata de normas del diario oficial *El Peruano* cada mes de diciembre: todas las municipalidades que tienen el deber de publicar sus normas de arbitrios lo hacen ordenadamente para evitar que el Tribunal Constitucional vuelva a impedir que cobren arbitrios mal cobrados. El Tribunal Constitucional ejerció un verdadero poder negativo en este caso, a favor de la ciudadanía.

¿Quiere esto decir que proponemos que el ciudadano que es nombrado defensor del pueblo tenga como función él solo vetar a todos los demás magistrados y gobernantes del Estado?

De ninguna manera. En primer lugar, las magistraturas en Roma fueron colegiadas, no individuales. Podríamos seguir ese ejemplo y tener un consejo de defensores del pueblo que sí ejercitara el poder negativo. La vida moderna es mucho más compleja que la antigua y debería haber una lista de temas que la defensoría del pueblo no puede vetar. También podría establecerse una instancia de solución de conflictos en relación a los vetos de la defensoría del pueblo

Pero antes de volver instituyó al Tribuno de la Plebe como un magistrado protegido por la plebe misma que juró sacrosantamente defender sus decisiones con la muerte de quien lo ofendiera. Apareció así la *potestas sacrosancta* del Tribuno frente al poder auspicial de los magistrados patricios (los auspicios eran la lectura de la voluntad de los dioses frente a quienes asumían magistraturas). Como se ve, el origen del poder del Tribuno es estrictamente popular. Como es obvio, su ubicación y su poder en la sociedad romana tuvo altos y bajos en la historia de Roma pero siempre fue considerado como un elemento esencial tanto en la República como, luego, en el principado que dio paso al Imperio después de Augusto, al iniciarse la era de Cristo. Según Livio, Sicinio fue elegido al primer tribunado de la plebe de Roma.

(ver luego nuestras reflexiones sobre el Senado romano y su aplicación a la vida contemporánea).

Pero, lo más importante creemos, es notar que en el Estado contemporáneo el verdadero poder político viene de la elección. Quien es nombrado, aunque sea un alto funcionario, carece de poder político y no puede enfrentarse exitosamente a quienes sí lo tienen. Por tanto, si somos consistentes en la organización política de la sociedad, debemos dar legitimidad electoral a todos los magistrados que hemos nombrado en esta parte de nuestro ensayo. Así, el presidente del Banco Central de Reserva podrá enfrentar su autonomía al Presidente de la República; así el Contralor General de la República podrá revisar las cuentas al Congreso; así la Defensoría del Pueblo podrá vetar a los demás; así, el Fiscal de la Nación podrá investigar a todo político que merezca ser investigado y todo Superintendente de Banca podrá por sí llevar adelante la fiscalización que considere conveniente a su puesto. Así, el Tribunal Constitucional no será sistemáticamente jaqueado por el Congreso, ni será arbitrariamente cercenado como ocurrió a fines de la década de 1990 en el Perú. Sobre todo, así un presidente del Poder Judicial elegido podrá sí ser equivalente en poder al Presidente de la República y al presidente del Congreso y, eventualmente, podrá competir de poder a poder con ellos por una mejor administración de justicia y por el tremendo problema del presupuesto asignado.

Imaginar una elección popular de todos estos magistrados con campaña electoral, banderolas, mítines y promesas es terrible. Pero no tendría por qué ser una elección de este tipo. Podría ser una suerte de elección indirecta que es perfectamente democrática. Desarrollamos el tema un poco más en la parte siguiente de este ensayo.

Lo dicho en esta parte no es en absoluto, para nosotros, una objeción a la separación de poderes. Los poderes tienen que estar separados para que haya democracia. Pero no solo son tres, como hace dos siglos y medio para Montesquieu. Hoy son muchos más. Deben ser incorporados y dotados del poder necesario para cumplir su función. Lo que proponemos no es destruir la separación de poderes sino enriquecerla con lo que tiene hoy de más en relación a los liberales clásicos porque el Estado, felizmente, evolucionó desde entonces.

REFLEXIONES SOBRE EL SENADO ROMANO Y LA VIDA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

El Senado romano acompañó la vida política de la capital de la República y, más tarde, de la capital del Imperio. Vivió mil años y tuvo, como es previsible, muchas transformaciones a lo largo de vida tan larga. Es verdad que una de sus

características fue la de estar conformado por representantes de los grupos aristocráticos o plutocráticos de la sociedad, solos o mezclados. Pero el Senado fue también un elemento de permanencia dentro de la política romana y, con ello, contribuyó a organizar la sociedad política de entonces y a darle estabilidad: no solo recogió gentes de las clases altas sino que, también, les exigió haber prestado servicios importantes a Roma. Así, el Senado romano fue una curiosa mezcla de alta clase social y de capacidad de gobierno. Por supuesto, a lo largo de mil años hubo muchas etapas críticas para el Senado romano, pero el gran resumen lo coloca como un órgano de estabilidad política, de alta clase y de conformación con personas que tenían capacidad de gobierno.

En la configuración política del Estado contemporáneo no existe nada parecido: todo se disuelve cada cinco, seis o siete años y se elige de nuevo. Es una posibilidad, pero no la única.

Podríamos pensar en un Senado no aristocrático ni plutocrático, que reuniera una lista aún por elaborar de personajes como ex presidentes constitucionales de la República; ex presidentes de consejos de ministros que hubieran tenido una cierta duración en el cargo; ex presidentes del Poder Legislativo o de las cámaras que no tuvieran representación parlamentaria (para no entremezclar las calidades de representante al Congreso y miembro de este Senado); ex presidentes de la Corte Suprema de la República; ex altos magistrados como defensores del pueblo, fiscales supremos, presidentes del Banco Central de Reserva y otros; ex rectores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de otras universidades estatales que tuvieran un especial reconocimiento en el país (que debería ser objetivo, acreditado formalmente según las reglas de acreditación de la educación superior); ex dirigentes de gremios nacionales de empresas y trabajadores con cierto tiempo en el cargo. Ex presidentes de regiones y ex alcaldes de significativas provincias del país. Y así sucesivamente. Sabemos que formular una lista de este tipo es tarea inédita y complicada, que no satisfará a todos y, de repente, a ninguno.

Pero la idea central es conformar un órgano del Estado que contenga dentro de sí una conformación plural, salida de la sociedad política y de la sociedad civil, inmanejable por el partido de turno para ganar las elecciones, independiente de él. Por eso no sería un órgano elegido sino uno que recolecta lo mejor de la organización política y social del país, y de todas las provincias, incluida Lima, que también es una provincia como se sabe.

¿Para qué este órgano del Estado? Las siguientes responsabilidades pueden ser importantes:

Hemos dicho que debería haber un jefe de Estado con poderes significativos para construir el Estado y, a la vez, sin responsabilidad política. Es obvio que

podría tomar decisiones discutibles. En ese caso, el Senado conformado como hemos sugerido, podría ser una segunda instancia de resolución. Desde luego, no se podría pensar en que un pleno de todas las personas indicadas pudiera ocuparse de cada una de las posibles responsabilidades que esta tarea puede significar. Debería estar organizado en un sistema de pleno y de comisiones pero que realmente funcionen, no como las muy inoperativas que hoy tiene el Congreso de la República.

Debería dar un espacio a discutir la organización del Estado, sus niveles nacional, regional y local, los conflictos de poder, la mejor organización de una separación de poderes remozada, el conjunto de reglas que permita moralizar al país, en definitiva, la reforma del Estado entendida en todas sus dimensiones y no solo en las técnicas, administrativas, económicas o eficientistas.

Debería discutir la política nacional sin que hubiera consecuencias concretas como emisión de leyes, toma de cuentas política o enjuiciamiento de presuntos responsables. El Senado así conformado debería ser un lugar de ventilación de los principales problemas políticos para darles un enfoque y una posible solución.

Podría tomar cuentas a los congresistas y demás altos funcionarios de la República. Acabamos de señalar que la actuación de un congresista en la actualidad es prácticamente impune. Tiene que cometer un delito mayúsculo para ser procesado y, a veces, ni aún en esas circunstancias es sancionado, como se ha visto en casos recientes. De esta manera, se rompería el actual lazo pernicioso con la política pues ya no serían políticos del Congreso los que, por intereses muchas veces subalternos, tomen cuentas de lo que ocurre en la vida política.

Hemos dicho también que podría ser interesante que no solo el Presidente de la República, los congresistas y los alcaldes fueran elegidos. También sería interesante que lo fueran, entre otros, el presidente del Banco Central de Reserva, el Fiscal de la Nación, el presidente del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo. Un Senado podría ser el órgano del Estado que elija a estos altos magistrados y les dé el poder propio de la elección, que es diferente al de la nominación como altos funcionarios sin representatividad política.

Podría resolver en instancia definitiva sobre el ejercicio del *poder negativo* por la Defensoría del Pueblo.

Establecido un órgano así, tendría la ventaja de no estar sujeto a los vaivenes de la política en su conformación y, al mismo tiempo, gozaría de representatividad en la sociedad. Sería un vehículo de expresión real y no política de la sociedad. Estaría conformado por personas que no tienen que hacer campaña para ganar adeptos en la próxima elección. Sería una posibilidad de que estuviera abocado a construir Estado con el Presidente de la República como jefe de

Estado y no a gobernar el día a día o a ser plataforma de sus miembros para hacer campaña y ganar futuras reelecciones.

Es una figura atrevida, impensada, inexistente en el Estado-nación que emerge de las revoluciones liberales de los siglos XVII en adelante. Pero es una idea de tradición y arraigo en la historia occidental de la política y merece una reconsideración ahora que el sistema de separación de poderes ha mostrado sus límites y en el que, además, el órgano legislativo muestra en general tan poca aprobación en los pueblos de los Estados, cuando menos en Latinoamérica.

La democracia es difícil, muy civilizada y cara, pero vale la pena.

Las cosas analizadas en este ensayo tienen mucho que ver con la democracia como forma de gobierno. No hay una definición que satisfaga sobre la democracia, pero sí hay ciertas características que la delimitan con más o menos claridad.

Una de ellas es indudablemente el origen popular del ejercicio del poder dentro de la sociedad política. Hay ya de ello en nuestra organización constitucional, pero aquí hemos propuesto algunas otras ideas que refuerzan el origen popular del poder y el control entre órganos que permite la separación de poderes.

Otra es la gobernabilidad de la sociedad y, en esto, hay que reconocer que la democracia no ha hecho muchos puntos entre nosotros. Los pueblos, al menos los de América Latina, muchas veces contestan encuestas diciendo por mayoría que estarían dispuestos a tener gobiernos tiránicos (ellos contestan «dictatoriales») a condición de que pongan orden.

La democracia no ha logrado poner orden en América Latina. Al menos, no a ojos del pueblo. No necesitamos decir que creemos que el desorden de las tiranías es mucho peor que el de las democracias, como se acaba de demostrar en el Perú de los últimos dieciocho años. Pero no se trata de esto sino de que la democracia realmente ponga orden donde no lo hay.

Consideramos, como hemos dicho, que la moderna estructura constitucional de nuestros Estados carece de instituciones que *construyan Estado*. Los órganos existentes son de *gobierno* pero no de cimentación y desarrollo de la organización política en sí misma.

Por ello consideramos que experimentar con un jefe de Estado que tenga poderes para construir el Estado en sus diversas dimensiones, y con un Senado como el que hemos mencionado líneas arriba, que reúna a quienes tienen ejecutoria política y social con capacidad de conducción, puede colaborar a lograr continuidades en la política del Estado y, también, puede permitir una conducción de larga mira mejor que la que hemos logrado con la institucionalidad que tenemos actualmente.

Hay que tener en cuenta que la democracia es difícil porque requiere solución pacífica de conflictos. La democracia no suprime los conflictos. Simplemente los canaliza por procedimientos distintos a formar una montonera o un ejército y combatir al enemigo para ganarlo. Por ello mismo, cuando funciona efectivamente, da soluciones más duraderas.

Obviamente, requiere de un grado de civilidad alto que se traduce en la necesidad de buscar concertaciones. En los sistemas autoritarios de diverso tipo la línea a transitar descende de arriba hacia abajo. En la democracia las concertaciones se construyen en un complejo trámite de ida y vuelta entre el abajo y el arriba de la organización política. La democracia, sin embargo, es imposible cuando los bandos políticos quieren la guerra entre ellos en vez de la concertación.

Y aquí es pertinente hacer una reflexión sistemática sobre el sistema constitucional de organización del poder. En el Perú de los últimos veinte años se escucha un reiterado lamento en el sentido de que requerimos un sistema de partidos políticos. Es cierto que la democracia contemporánea descansa en los partidos pero, al mismo tiempo, hay que notar que nuestro sistema constitucional, especialmente en el Congreso y en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, no está construido como si hubieran partidos sino como si no los hubiera. El sistema constitucional no reconoce que el Presidente de la República tendrá mayoría o minoría en el Congreso y que, consiguientemente, gobernará de una o de otra manera. Tampoco reconoce que en el Congreso habrá bancadas parlamentarias (hay sí una referencia genérica a los grupos parlamentarios detallada luego en el Reglamento del Congreso). Pero la representación parlamentaria es todavía individual (cada congresista representa a toda la nación).

Puede verse que el sistema político constitucional está organizado en base a personas representativas y sin embargo la vida política tiende a organizarse en partidos o, cuando menos, en organizaciones políticas ocasionales. Hay aquí una asintonía que debe ser solucionada pues, si deseamos una sociedad política de partidos, las instituciones representativas tienen que organizarse para recibir listas partidarias de mayorías y minorías y trabajar eficientemente con ellas.

Pero también hay que notar que la existencia de los partidos políticos introduce una distorsión en el sistema de organización liberal constitucional porque, originariamente, los partidos no estuvieron previstos y, es más, las banderías grupales fueron prohibidas, por ejemplo, en la Francia revolucionaria.

A partir del siglo XIX los partidos políticos introdujeron la alternancia organizada en el poder. Pero para que hubiera algo que subsistiera como idéntico a través de la alternancia partidaria, debía considerarse una parte de la organización como *organización de Estado*. Esta parte no existe en nuestro sistema

constitucional. Por ello, algunas de nuestras propuestas se orientan a dar una institucionalidad de Estado, en especial, el jefe de Estado y el Senado a partir de la reflexión sobre el que existió en Roma. Alternancia de partidos sin continuidad institucional puede conducir a miradas al Estado de corto y mediano, pero no de largo plazo. Tal vez eso nos está pasando por no tener instituciones constitucionales de continuidad.

También es importante pensar que la mejor forma de equilibrar y dar continuidad al Estado es asignar poder a quien debe tenerlo. Nada ganamos con establecer magistraturas estatales con poderes a medias. Las concertaciones salen de un conflicto adecuadamente canalizado, pero no de una situación en la cual el conflicto no llegue a expresarse porque quienes deben expresar cuando menos una parte del problema no tienen poder para ello. Por eso es importante dar legitimidad electoral a los magistrados que ejercen poder político pero son nombrados, así como restablecer el poder negativo en manos de las defensorías del pueblo.

Obviamente, algunas de estas propuestas exigen más gastos en pro de la democracia. La democracia cuesta porque tiene que organizar al pueblo y a sus gobernantes en torno a procedimientos de consulta y concertación. Pero las tiranías, en la sombra, cuestan mucho más que las democracias no solo porque es más fácil usurpar la riqueza, sino también porque corroen la vida social y eso es un daño que no tiene precio en el largo plazo. El Perú de los últimos dieciocho años lo ha visto muy claramente, inclusive en filmaciones reales de televisión. El verdadero costo beneficio de la inversión en democracia hay que compararlo con el costo de corrupción de las tiranías y no escatimar unos cuantos soles más a los procedimientos democráticos, desde luego, decentemente gastados.

Sobre todo, creemos que hay una forma infalible de derrotar a la democracia: consiste en hacerla repetir sus errores (que los tiene) y en no repensarla para hacerla moderna, eficiente y un sistema de conducción política que, realmente, haga una diferencia con las tiranías.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LAS DISPOSICIONES ESTATUTARIAS Y PRÁCTICAS ESTABLECIDAS EN CLUBES SOCIALES Y DEPORTIVOS

Jorge Santistevan de Noriega

UNA REFERENCIA NECESARIA: VALENTÍN PANIAGUA

Valentín Paniagua Corrao ha sido fundamentalmente un demócrata, un gran patriota y un destacado constitucionalista. Lo demostró de muchas maneras en la vida pública pero especialmente como Presidente Constitucional de la República durante el impecable período de transición en el que el doctor Paniagua recondujo al país a la senda democrática en la que ahora nos encontramos. Su vena jurídica y constitucional quizá sea hoy menos conocida por la figuración pública que le correspondió cumplir en los últimos años de su vida. Como amigo y admirador de Valentín, apporto a este libro homenaje este ensayo que me hubiera gustado discutir con él en vida para afinarlo con su valioso aporte.

INTRODUCCIÓN

A propósito de la costumbre en el Perú de confinar a las mujeres en las asociaciones y clubes sociales y deportivos al rol de esposas, hijas o viudas, sin darles estatutariamente participación como asociadas, el Ejecutivo decidió ejercer su potestad reglamentaria para promover la aplicación del principio de igualdad ante la ley entre hombres y mujeres y facilitar la adecuación de los estatutos de este tipo de asociaciones a los preceptos de la Constitución, los convenios internacionales ratificados y las leyes que promueven la vigencia de los derechos constitucionales.

Con este fin dictó un Decreto Supremo reglamentario 004-2008- MIMDES¹ (en adelante simplemente «el Decreto Supremo») que ha sido objeto de debate constitucional y de aplicación, parcial cuando menos, en varios de los clubes y asociaciones sociales y deportivas del Perú. Justo es reconocer que no en todos los clubes sociales y deportivos del Perú se vedaba el acceso a las mujeres. Muchos de ellos, especialmente los de reciente fundación, lo tenían por el contrario establecido; a estos últimos no estaba destinada la norma reglamentaria.

El tema parecería frívolo y poco trascendente por estar dirigido a los clubes y asociaciones sociales y deportivas que existen en los ámbitos de la clase media y alta del país. No lo es, sin embargo, pues atiende al derecho de igualdad ante la ley entre hombres y mujeres. Se trata de un derecho reconocido por la Constitución y protegido además por convenios internacionales de carácter universal y regional, materia de una ley del Congreso que específicamente propugna la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cuya vigencia —como derecho a la igualdad y no discriminación— constituye un avance democrático que es necesario profundizar en todos los niveles de la vida nacional.

El presente ensayo, partiendo de situaciones de hecho que son similares en varias asociaciones que, en la práctica, no admitían mujeres en calidad de asociadas, aborda la potestad reglamentaria del Ejecutivo y la aplicación del derecho a la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres. Sobre esta base, llega a conclusiones sobre la impostergable vigencia de este derecho y la necesaria adecuación de las normas estatutarias vigentes en los clubes sociales y deportivos —así como las prácticas arraigadas en ellos— que importan un grado de discriminación inadmisibles constitucionalmente.

LA REALIDAD DE LOS CLUBES SOCIALES Y DEPORTIVOS

Es frecuente en el Perú que los clubes de esta naturaleza desarrollen actividades deportivas y sociales que están destinadas a la participación de personas de ambos sexos por igual. Los locales y sus facilidades son en general utilizados por hombres y mujeres indistintamente. Sin embargo, aunque los estatutos de los clubes no lo mencionen específicamente, existe una discriminación histórica implícita en el hecho de que solamente adquieren la condición de asociados los hombres. Ello da por resultado una práctica que consiste en que solamente los varones asociados paguen las cuotas correspondientes, solo sus herederos hombres adquieran la calidad de socios, solo los esposos de sus hijas puedan

¹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 4 de abril de 2008 y vigente al día siguiente de su publicación.

aspirar a dicha calidad de socios y solo los hombres terminen por ejercer los derechos políticos al interior de las asociaciones civiles correspondientes.

En algunos casos, a consecuencia de la participación exclusiva de los varones como asociados, los estatutos han ido reconociendo beneficios limitados exclusivamente a las mujeres hijas de asociados y a las viudas de asociados. Pero estos últimos de ningún modo las equiparan a la condición de asociados con plenos derechos participativos en los clubes sociales y deportivos por lo que, a pesar de los beneficios limitados reconocidos, hombres y mujeres no se encuentran en pie de igualdad como lo postula la Constitución.

Haciendo frente a la situación restrictiva descrita, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Supremo antes mencionado, el cual precisa que: (i) los estatutos de todas las formas de organización jurídica sin fines de lucro deberán adecuarse a las normas de la Constitución y de la Ley relativas a la igualdad jurídica entre el varón y la mujer (artículo 1 del Decreto Supremo)²; (ii) el plazo de noventa días para cumplir con la norma, señalado en el artículo 2 del Decreto³; (iii) el papel verificador del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano⁴ previsto en el artículo 3.

Además, (iv) el Decreto Supremo prevé la remisión que establece el artículo 4 al Código Civil para la solicitud por parte del Ministerio Público de la disolución de las asociaciones que incumplan con la adecuación de los estatutos para garantizar la igualdad ante la ley de hombres y mujeres a que se refiere el artículo 1 del Decreto Supremo, así como la remisión que hace finalmente al Código Penal el propio artículo 4 para que el Ministerio Público proceda a denunciar a los responsables por el delito de discriminación tipificado en el artículo 323 del Código Penal⁵.

² Decreto Supremo 004-2008-MIMDES

Artículo 1.- «Precísase que los estatutos de todas las formas de organización jurídica sin fines de lucro deberán adecuarse a las normas de la Constitución Política del Perú y de la Ley relativas a la igualdad jurídica del varón y la mujer.»

³ Decreto Supremo 004-2008-MIMDES

[...] Artículo 2.- «La adecuación prevista en el artículo anterior deberá efectuarse en un plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo.»

⁴ Decreto Supremo 004-2008-MIMDES

Artículo 3.- «Vencido el plazo a que se refiere el artículo 2°, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en su calidad de ente rector encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer, verificará el estricto cumplimiento del presente Decreto Supremo.»

⁵ Decreto Supremo 004-2008-MIMDES

Artículo 4.- «Conforme a lo dispuesto por el Código Civil, el Ministerio Público procederá a solicitar judicialmente la disolución de todas las formas de organización jurídica a que se refiere el artículo 1°, que incumplan lo dispuesto por el presente Decreto Supremo. Asimismo, procederá

¿Es constitucional el artículo 1 del Decreto Supremo?

A juicio del autor el artículo 1 del referido decreto lo es, desde tres perspectivas:

- *Por razones de fondo*, referidas a la no discriminación en general, que tienen relación con el principio de igualdad ante la ley y no discriminación que está consagrado en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución⁶, que debe ser interpretado —conforme lo dispone la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Norma Fundamental⁷— a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los tratados que el Perú haya ratificado sobre la materia que, según lo ha dispuesto el Tribunal Constitucional, tienen rango constitucional;
- *Por razones de fondo*, respecto a la ponderación que el juicio de constitucionalidad obliga a realizar entre el derecho de no discriminación y el derecho de asociación a que se refiere el inciso 13) del artículo 2 de la Constitución⁸; y
- *Por razones de forma*, sobre la potestad reglamentaria, vinculadas con las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, las leyes y las demás disposiciones legales (inciso 1 del artículo 118 de la Constitución)⁹; reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas (inciso 8 artículo 118 de la Constitución)¹⁰; y ejercer

a formular las denuncias pertinentes por el delito de discriminación, tipificado en el artículo 323 del Código Penal».

⁶ Artículo 2 de la Constitución.- «Toda persona tiene derecho:

[...] 2) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole [...].».

⁷ Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.- «Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú».

⁸ Artículo 2 de la Constitución.- «Toda persona tiene derecho:

[...] 13) A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa [...].».

⁹ Artículo 118 de la Constitución.- «Corresponde al Presidente de la República:

1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales [...].».

¹⁰ Artículo 118 de la Constitución.- «Corresponde al Presidente de la República:

[...] 8) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones [...].».

las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan (inciso 24 del artículo 118 de la Constitución)¹¹.

EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

En cuanto al principio de igualdad ante la ley y no discriminación (inciso 2 del artículo 2 de la Constitución), el Decreto Supremo no hace otra cosa que obligar a adecuar las estructuras legales de las asociaciones sin fin de lucro que provienen del pasado, con el marco estricto de la Constitución que prohíbe la discriminación por motivos de sexo o género. En particular, el Decreto Supremo precisa la necesidad de adecuar los estatutos de personas jurídicas sin fines de lucro existentes para que cumplan a cabalidad con el mencionado principio de no discriminación¹², tal y como ha sido este último concepto consagrado en el artículo 2 de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres —Ley 28983—, la cual define que:

[...] se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o de cualquier otra, en concordancia con lo que establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano.

Más aún, el principio de no discriminación por razones de sexo, aplicado a los clubes deportivos, sociales y culturales, estuvo anteriormente consagrado en

¹¹ Artículo 118 de la Constitución.- «Corresponde al Presidente de la República:

[...] 24) Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan».

¹² En los considerandos del Decreto Supremo 004-2008-MIMDES se deja expresa constancia de:

«[...] Que, de conformidad con la mencionada Ley, el Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los dos sexos, así como todo tipo de discriminación basada en el sexo, estableciéndose como rol del Estado para efectos de dicha Ley, entre otras, i) promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación, y ii) adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias [...]».

la Ley 25155, publicada el 27 de diciembre de 1989, que específicamente les impuso tal prohibición¹³.

Pero la obligación de eliminar toda barrera que impida la igualdad de derechos entre hombres y mujeres emana también del orden internacional. En efecto, el principio de igualdad ante la ley y no discriminación por razones de género está consagrado también en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴ y en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵, ambos instrumentos ratificados por el Perú y plenamente vigentes en nuestro régimen interno.

El desarrollo de normas internacionales a favor de la igualdad entre hombres y mujeres ha dado lugar a que se adopte una Convención específica sobre la materia. Así, en el año 1979, en el ámbito de las Naciones Unidas, mediante Resolución de la Asamblea General 34/180 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por sus siglas en inglés CEDAW) que, entre otros, reconoció que «[...] para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia»¹⁶.

En este contexto, la Convención antes citada —que contiene la misma definición de discriminación que la Ley 28983 antes transcrita— según su artículo 2 comprometió a los Estados —incluido el Perú por haberla ratificado— a:

- [...] b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los

¹³ Artículo 1 de la Ley 25155.- «Queda terminantemente prohibido establecer discriminaciones por razón de sexo en los reglamentos, estatutos u otras normas de las Instituciones deportivas, sociales y culturales».

¹⁴ Artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- «Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto».

Ratificado por el Perú por la décimo sexta disposición final y transitoria de la Constitución de 1979.

¹⁵ Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.- «Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley».

Ratificada por el Perú el 28 de julio de 1978 por la décimo sexta disposición final y transitoria de la Constitución de 1979.

¹⁶ Preámbulo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Ratificada por el Perú el 13 de setiembre de 1982.

- tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
 - e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas [...]».¹⁷

En la misma dirección de lo anterior, el artículo 3 de la misma Convención señala:

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

A la luz de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que manda que los derechos y libertades consagrados en ella sean interpretados a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los tratados internacionales ratificados por el Perú, el Perú tiene la obligación constitucional de atender a las disposiciones citadas de los instrumentos internacionales de los que es parte, así como a las interpretaciones que se hayan realizado en el ámbito internacional para la aplicación de sus normas internas. En este sentido, es destacable que en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que es el órgano universal de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su 68º Período de Sesiones correspondiente al año 2000, se haya consagrado como obligación de un Estado-parte como el Perú, que:

Los Estados, al hacerse partes en el Pacto, contraen de conformidad con el artículo 3 el compromiso de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; de conformidad con el artículo 5, nada de lo dispuesto en el Pacto puede ser interpretado en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos reconocidos en el artículo 3 o a limitarlos en formas no previstas por él. Tampoco podrá admitirse restricción o menoscabo del goce por la mujer en

¹⁷ www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c_elim_disc_mutxt.htm

pie de igualdad de todos los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado¹⁸.

Resulta innecesario ir más lejos. En el régimen constitucional peruano, la igualdad entre hombres y mujeres para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales solamente permite excepciones destinadas a superar la situación de postración de los derechos de la mujer mediante acciones afirmativas. Así lo consagran la Constitución, la interpretación que se deriva de los tratados internacionales sobre derechos humanos que el Perú ha ratificado y la ley que sobre la materia ha aprobado el Congreso de la República. El Decreto Supremo que se comenta está perfectamente enmarcado en el contenido esencial del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación en relación al goce y ejercicio del derecho de asociación que debe corresponder a las mujeres en una asociación sin fin de lucro de carácter social, deportivo o cultural.

PONDERACIÓN ENTRE EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN Y EL DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN

Evidentemente se puede argumentar que el derecho de libre asociación consagrado en el inciso 13) del artículo 2 de la Constitución como un derecho fundamental de la persona, merece igual protección de la Constitución. Así, en el marco de la libertad para asociarse en el que está concebido, se permitiría que una asociación tenga sus razones para no incorporar como asociadas a personas de sexo femenino.

No parece atendible una sobre valoración del derecho de asociación como la señalada. En materia constitucional no hay derechos absolutos por lo que el ejercicio del derecho de asociación encuentra sus límites en la igualdad ante la ley y la no discriminación. El Tribunal Constitucional¹⁹, en sentencia emitida relacionada con un amparo presentado en contra del Centro Naval del Perú, ha señalado:

¹⁸ Observación General N° 28, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 68° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207 (2000), párrafo 9. En: University of Minnesota: Human Rights Library.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 30 de noviembre de 2007, recaída en el Expediente 09332-2006-PA/TC, sobre recurso de agravio interpuesto por el señor Reynaldo Armando Shols Pérez.

17. [Libertad de Asociación]. Evidentemente tal libertad tiene límites. El disfrute de esta libertad puede ceder frente a imperativos constitucionales, como lo son otros derechos fundamentales y otros bienes constitucionales. En el caso de autos, interesa cuestionar los límites de la facultad de auto organizarse, la que se ve reflejada en la posibilidad de que la Directiva de la Asociación regule sus propias actividades. Desde luego, aquella regulación no puede contravenir el ordenamiento jurídico, ya que esta libertad se ejercita dentro de un espacio constitucional en el que se conjugan otros valores y otros bienes fundamentales.

En efecto, a juicio del autor —y siguiendo el razonamiento de la citada sentencia del Tribunal Constitucional— la libertad de asociación no puede tener mayor valor que la igualdad ante la ley, aunque la ejecución de un contrato (el estatuto de un club o su interpretación) conduzca a lo contrario, puesto que el primero de los nombrados (igualdad y no discriminación) resulta consustancial a la dignidad de la persona humana que constituye el valor constitucional supremo²⁰. La libertad de asociación no tiene el mismo grado de valoración constitucional (consustancial a la dignidad de la persona) por lo que en una confrontación de derechos (libertad de asociación versus igualdad y no discriminación) la interpretación constitucional hará salir victorioso al derecho que en mejor posición deje a la dignidad de la persona.

En el caso concreto de la aplicación del Decreto Supremo no cabe la menor duda de que el ejercicio de ponderación de derechos obliga a dar prevalencia al respeto a la igualdad entre hombres y mujeres que el derecho de asociación. Ello sin dejar de mencionar que el desarrollo de la protección internacional a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, que se ha señalado en el acápite anterior, es creciente mientras que no lo es en materia del derecho de libre asociación.

¿Superarían los estatutos de los clubes el «test de igualdad» para distinguir la diferenciación del derecho de asociación entre varones y mujeres de una afectación a la igualdad ante la ley y la no discriminación?

¿Se podría argumentar que la ejecución que se lleva a cabo del estatuto de un club al diferenciar en la práctica los derechos del hombre y la mujer, permitiendo que solamente los primeros accedan a la condición de asociados, está haciendo una diferenciación permitida por la Constitución sin infringir el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución? Para responder a esta pregunta, en materia de igualdad ante la ley y no discriminación, el Derecho Constitucional ha desarrollado el llamado «test de igualdad». Este *test* se aplica, y lo hace frecuentemente el Tribunal Constitucional, cada vez que se quiera identificar qué

²⁰ Artículo 1 de la Constitución.- «La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado».

normas —en nuestro caso normas estatutarias— que establecen diferenciaciones son constitucionalmente admisibles en el marco de la Ley Fundamental (las que superan el *test*); y cuáles son inconstitucionales (porque no superan el *test* de igualdad).

A juicio del autor, la diferenciación entre hombres y mujeres para establecer distinto goce y ejercicio del derecho de asociación no supera siquiera el primer paso del «test de igualdad». En efecto, este obliga a determinar si la diferenciación en el derecho de asociación está destinada a cumplir con un fin constitucionalmente válido, esto es un objetivo o valor constitucional que esté consagrado en la propia Constitución. ¿Cuál sería el valor constitucional que permita reconocer que solamente los hombres pueden ejercer válidamente el derecho de asociación en un club, que esté por encima del derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación? No existe en el esfuerzo diferenciador que se quiera aplicar a los clubes sociales y deportivos dicho valor constitucional, por lo que el trato diferente entre hombres y mujeres para el goce y ejercicio del derecho de libre asociación dentro de un club no es admisible constitucionalmente y debe prevalecer el derecho a la igualdad ante la ley que el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución consagra.

En la misma dirección, los estatutos de los clubes que excluyan a las mujeres o las prácticas que con el mismo propósito se hayan desarrollado, no superarían el primer paso del mencionado *test*, puesto que supone una intervención grave en el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación. Tal gravedad se produciría por sustentarse la diferenciación en uno de los motivos prohibidos por el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución: el sexo. Así, lo que podría ser un motivo objetivo de diferenciación —que justifica las acciones afirmativas a favor de los derechos de la mujer para superar la situación de postración que proviene del pasado— en el presente caso resulta vedado pues en lugar de buscar la mejora en la equiparación de derechos produce el efecto contrario: la limitación para las mujeres del goce y ejercicio del derecho de asociación a un club social y deportivo.

Adicionalmente, encontramos que el tercer paso del «test de igualdad» —que convoca a analizar la necesidad que pueda justificar la medida diferenciadora para permitirla— tampoco podría ser superado por los estatutos de los clubes sociales y deportivos mientras mantenga excluida la participación de las mujeres como asociadas. En efecto, el requisito de necesidad para superar este paso del *test* exige que se demuestre que no hay otra medida posible que la diferenciación para justificarla. ¿Cómo podría admitirse esto a la luz de otras asociaciones sin fines de lucro que tienen un objetivo social y deportivo como el que podría tener un club que discrimine, que no hacen tal distinción entre hombres y mujeres

para gozar y ejercer el derecho de asociación? En la medida en que la comparación con clubes similares (el Centro Naval del Perú que fue objeto del proceso constitucional antes citado y otros cuya participación de socias mujeres es de conocimiento público) demuestre que no resulta necesario realizar la distinción para cumplir con un propósito constitucional válido que hemos visto es inexistente en este caso— no se habrá superado satisfactoriamente el paso tercero del «test de la igualdad».

Al respecto, el Supremo Intérprete ha señalado lo siguiente²¹:

1. [...] la delimitación de los fines de una asociación no está sujeta a la discrecionalidad del Estado, sino a la consideración de sus miembros, siempre y cuando su objeto no afecte los principios y valores constitucionales [...].

[...] 7. La prerrogativa de la no admisión

La doctrina y el derecho positivo establecen que, bajo determinadas condiciones de razonabilidad y de no discriminación, puede considerarse como legal que no se acepte la incorporación de una persona al seno de una asociación.

Carlos Santiago Nino (2002, p. 336) afirma:

Hay [...] asociaciones que requieren del *afectio societatis*, o una confianza mutua o cualidades determinadas, o compartir ciertos fines comunes, que hacen absolutamente plausibles la exclusión de ciertos candidatos.

Es evidente que dicha prerrogativa tiene alcances residuales, por cuanto las razones de no admisión jamás podrán ampararse en el desconocimiento del principio de dignidad de las personas, así como tampoco en condiciones no explicitadas en los objetivos de la asociación [...].

De lo antes expuesto, se desprenden dos preceptos que deben ser observados por las organizaciones jurídicas sin fines de lucro como los clubes sociales y deportivos. De un lado, que se respeten los principios y valores contenidos en la Constitución (derecho a la igualdad); y, del otro, a los límites que la propia Carta Suprema y el Tribunal Constitucional han impuesto al derecho de asociación (razonabilidad de la exclusión con respecto a los objetivos de la asociación).

En consecuencia, aún cuando el estatuto de un club social y deportivo no contenga ninguna exclusión explícita de las mujeres como asociadas, si su aplicación en la práctica da por resultado una discriminación por razón de género

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de mayo de 2004, recaída en el Expediente 1027-2004-AA/TC sobre Recurso extraordinario interpuesto por don Melquiades Cruz Huamán y otros contra la resolución de la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Cusco.

esta resulta igualmente contraria a la Carta y su adecuación a los estándares constitucionales resultará necesaria.

Por último, con los argumentos expuestos por el Tribunal Constitucional en la sentencia de amparo recientemente aludida, a juicio del autor, el mantener la diferenciación en el acceso al derecho de asociación en un club por razón de sexo (esto es exclusivamente para los varones) violenta el sexto paso del «test de igualdad» relativo a la proporcionalidad de la diferenciación *strictu sensu*. En efecto, ¿qué relación de causalidad o criterio de proporcionalidad puede haber para que en un club que se caracterice por su actividades de deporte, su vida social y familiar, sus eventos culturales, sus instalaciones deportivas y el cultivo de las tradiciones patrióticas, se justifique que solamente los varones gocen y ejerzan a plenitud el derecho de asociación?

¿Bajo qué criterio de proporcionalidad, en estricto, se podría admitir que a los fines de los clubes deportivos cabe vedar el acceso a las mujeres al derecho de ser asociadas y excluirlas de los derechos políticos que tal condición jurídica entraña? ¿Por qué un club social y deportivo podría contarse entre las excepciones a la igualdad de acceso al derecho de asociación comparado con sus similares en la capital, o tal vez en toda la República, si en las actividades sociales deportivas y culturales participan por igual hombres y mujeres y las instalaciones de los clubes están abiertas a ambos sexos?

Consideramos que no hay razón ni proporción en el mantenimiento de la diferenciación —que en rigor constituye discriminación— entre hombres exclusivamente con derecho de asociación y mujeres en una situación vedada a dicho derecho, al interior de asociaciones sin fines de lucro como los clubes sociales y deportivos, a la luz de lo previsto en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución, las normas de Derecho Internacional sobre la materia y los tratados que el Perú ha ratificado, no solamente para reconocer derechos por igual al hombre y a la mujer sino para erradicar toda forma de discriminación que afecte el ejercicio de los derechos de la mujer.

Adicionalmente a ello, las obligaciones que el Perú ha asumido conforme a los tratados internacionales y a su interpretación, a la que hemos hecho referencia en el acápite anterior, obligan a que el Estado Peruano tome medidas concretas para eliminar cualquier obstáculo que impida que mujeres y hombres se encuentren en pie de igualdad en términos de sus derechos y, conforme al inciso f) del artículo 2 de la CEDAW a revertir situaciones del pasado adoptando: «[...] todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer».

EL *AFFECTIO SOCIETATIS* COMO FUNDAMENTO Y LÍMITE DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

La Constitución consagra el derecho de asociación como derecho fundamental en el artículo 2, numeral 13)²² y lo hace con el objeto de que las personas privadas puedan asociarse y constituir fundaciones, sin autorización previa y con arreglo a ley. Precisa además que las asociaciones no pueden ser disueltas por resolución administrativa. No obstante, el derecho de asociación, como cualquier otro derecho fundamental, tiene límites y dentro de ellos se ha debatido, con respecto a las asociaciones en las que se sustentan los clubes deportivos y sociales, la posibilidad de establecer diferenciaciones entre los asociados y exclusiones concretamente en relación al género.

No parece necesario discutir si estatutariamente se pueden establecer diferenciaciones en las asociaciones, sobre bases objetivas y razonables, como lo ha determinado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias²³ y lo admiten distinguidos tratadistas nacionales (Eguiguren Praeli, 1997, p. 71)²⁴. Lo que interesa es determinar, a la luz del desarrollo constitucional en el Perú, el cómo y hasta qué punto las diferenciaciones y exclusiones pueden quedar válidamente establecidas sin afectar el derecho de no discriminación consagrado en el artículo 2, numeral 2) de la Constitución.

De una parte, cabría preguntarse, ¿el derecho de asociación que consagra la Constitución garantiza un derecho de ingreso a una asociación o club social y deportivo a todo el que decida postular? Y la respuesta en negativa, el derecho de asociación no supone un derecho garantizado de ingreso a una asociación²⁵

²² Artículo 2 de la Constitución.- «Toda persona tiene derecho:

[...] 13) A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa [...]».

²³ Dentro de las más importantes es la recaída en el Expediente 018-2003-AI/TC, de fecha 26 de abril de 2004, interpuesta por 5077 ciudadanos.

²⁴ Este mismo criterio ha sido ampliado por el citado autor en un informe legal que ha tenido la amabilidad de proporcionarnos en el que señala:

«Pero este derecho constitucional como todos, no es absoluto y tiene límites. Es así que debe tenerse presente que la decisión o el deseo de una persona de formar parte de una asociación sin fines de lucro ya existente, *no le confiere automáticamente al postulante el derecho a ser admitido como asociado a dicha entidad*. Conlleva a este respecto una suerte de *expectativa o aspiración*. Y es que las asociaciones privadas se constituyen por voluntad de los socios en función de ciertos objetivos y fines institucionales lícitos. Por *ello la asociación y sus integrantes tienen el derecho a admitir o no a un postulante, tras evaluar si el candidato o candidata reúnen los requisitos exigidos por los estatutos y comparte los fines institucionales*» (resaltado en respetado según el original de la opinión emitida al respecto).

²⁵ En este mismo sentido ha opinado Eguiguren Praeli en la opinión que ha temido la amabilidad de facilitar al autor.

pues admite válidamente que se establezcan requisitos para su ejercicio que todo aspirante debe cumplir, además de la aprobación por los mecanismos internos, el pago de las cuotas correspondientes, etcétera.

De la otra, sí cabe señalar que, en todo caso, lo que la Constitución garantiza es que el derecho de asociación y el derecho de ingreso no esté sujeto a condiciones que supongan una exclusión de género que equivalga a una discriminación pues esta está prohibida directamente por el artículo 2, numeral 2) de la Carta.

En este contexto, ¿cuándo y cómo sería admisible que se establezcan condiciones de diferenciación en función del género en las asociaciones privadas bajo las cuales se organizan los clubes sociales y deportivos? La Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada²⁶, si bien relativa al derecho de asociación de una cooperativa, da la clave con el razonamiento constitucionalmente admisible.

Citando al distinguido jurista argentino Nino, el Tribunal, en la misma sentencia, deja establecido que es esencial al derecho de asociación que todos los integrantes de esta participen del *afectio societatis*, esto es de la voluntad de pertenecer voluntariamente al mismo cuerpo asociativo dentro del cual se comparten ideales comunes, objetivos de una colectividad, valores compartidos y fines a los que los asociados adhieren. En consecuencia, dependerá del objetivo social que los estatutos de cada asociación y a condición de que los fines perseguidos por estas asociaciones sean compatibles con la Constitución. Junto con la práctica desarrollada en su vida asociativa, habrá que determinar —para el caso del presente ensayo— si esos fines sociales que constituyen el vértice del *afectio societatis* son razonables y posibles de verificar para que se admita la exclusión de personas de determinado sexo.

Así, parece difícil que en las asociaciones sociales y deportivas en las que se comparte la vida familiar, la dedicación del deporte, el cultivo de valores competitivos y hasta valores nacionales a los que los clubes adhieren pueda ser compatible con una exclusión por género, pues no es razonable ni proporcionado defenderlo en el marco de los derechos constitucionales.

Pero si objetivamente encontramos una asociación que desde sus orígenes y por sus fines sociales se define como compatible con la participación exclusiva de asociados hombres, o mujeres, o de personas con determinada opción sexual y esta exclusividad —que supone una verdadera segregación— esté claramente establecida en el objetivo social de la asociación y resulte razonable y proporcionado que así se mantenga pues se desprende de los objetivos y fines sociales,

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 20 de mayo de 2004, recaída en el Expediente 1027-2004-AA/TC sobre Recurso extraordinario interpuesto por don Melquiades Cruz Huamán y otros contra la resolución de la Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Cusco.

no sería constitucionalmente reprochable que tal exclusión —vía diferenciación admisible— conviva con el derecho principio de no discriminación y el derecho de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución. Se encontrará aquí que el *afectio societatis* no es abierto, no es incluyente, no es universal, sino por el contrario cerrado, excluyente y particular, restringido a determinadas condiciones preestablecidas y anunciadas en el marco del objeto social compatible con la Constitución, de manera que cualquier persona razonable advierta las peculiaridades de tal asociación, tome una opción debidamente informada y decida postular o no a una asociación que prevé una segregación por género.

Aplicación de la ley en el tiempo a los efectos de las disposiciones del Decreto Supremo 004-2008-MIMDES y el artículo 103 de la Constitución

Ante cambios legislativos como el que acarrea la Ley 28983 —e inclusive más lejos, la consagración a nivel constitucional del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación que trajeron en sus respectivos capítulos de derechos fundamentales la Constitución de 1979 y la vigente de 1993— aparece siempre la duda de si las normas posteriores afectan a los actos jurídicos surgidos bajo normas anteriores que, en un momento previo, dispusieron que únicamente los varones pudiesen adquirir la calidad de asociados. ¿Puede una ley posterior del Congreso —y para el caso, constituciones posteriores a la adopción de los estatutos de la mayoría de los clubes que excluyen a las mujeres de la condición de asociadas— modificar el pacto de los socios, la forma como este se ejecuta o la interpretación que hasta el momento se ha admitido de dicho pacto? ¿Cómo quedaría cumplido el artículo 62 de la Carta que, en materia contractual, prevé que ninguna ley u otras disposiciones de cualquier clase (como lo es el Decreto Supremo) puede modificar los términos contractuales²⁷?

Para responder a estas preguntas hay que referirse a dos temas puntuales. De una parte, la disposición constitucional antes referida (el primer párrafo del artículo 62) ha sido objeto de intenso debate y serias críticas por su redacción defectuosa, pues daría la impresión de que garantiza la ultra actividad de los contratos aún cuando normas de orden público sean dictadas por las autoridades en el ejercicio legítimo de sus funciones. Ello no es así, pues solamente en los contratos en los que el Estado celebra con inversionistas bajo la modalidad de «contratos-ley» se les otorga a estos la garantía de ultra actividad de los términos contractuales aún cuando se dicten leyes posteriores que los modifiquen.

²⁷ Artículo 62 de la Constitución.- «La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase [...]».

Esta última es una categoría muy especial de contratos que se celebran con el Estado y que gozan de un blindaje constitucional que impide que leyes posteriores los modifiquen, efecto que no puede ser extendible a contratos celebrados entre particulares como lo son los estatutos de los clubes.

Pero la otra razón para considerar válida la legislación posterior a los términos contractuales de los estatutos de los clubes sociales y deportivos, que desde su nacimiento solamente previeron el derecho de asociación de los varones, la encontramos en el artículo 103 de la Constitución²⁸ que regula precisamente la aplicación de la ley en el tiempo. Este artículo —que fue recientemente modificado— ha asumido la doctrina de los «hechos cumplidos» —abandonando su redacción anterior relativa a los «derechos adquiridos»— para saber si una ley posterior modifica los efectos pendientes de realizarse de los actos jurídicos nacidos bajo el imperio de una ley anterior. Ello también es aplicable al contenido de los términos del contrato, esto es, del estatuto del club correspondiente.

La redacción de la parte pertinente del artículo constitucional 103 es bastante clara: «[...] La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos[...]».

Dicho precepto determina que la nueva ley sí se aplica a las consecuencias de relaciones jurídicas preexistentes; vale decir, que aunque una relación jurídica haya surgido con anterioridad a la ley —como ocurre con los estatutos de la mayoría de los clubes que excluyan a las mujeres de la categoría de asociados— la nueva ley se aplica y modifica los efectos que sobreviven a este acto anterior («a las consecuencias de relaciones jurídicas preexistentes»). Así, aunque los estatutos de un club social y deportivo, desde su origen, hayan previsto únicamente el goce y ejercicio del derecho de asociación de los varones o así haya sido interpretado, por virtud de la nueva ley (las constituciones de 1979 y de 1993, la Ley 28983 y el Decreto

²⁸ Antes de la reforma constitucional, el artículo 103 de la Constitución tuvo el siguiente texto: «Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo.

La ley se deroga solo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho».

Texto vigente del artículo 103 de la Constitución, modificado por la Ley 28389, publicada el 17 de noviembre de 2004.- «Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga solo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho».

Supremo 004-2008-MIMDES) los efectos de dicho acto estatutario se rigen por las nuevas leyes que obligan a eliminar toda diferencia entre hombres y mujeres y a permitir el pleno goce de derecho de asociación de estas últimas.

Finalmente, en materia de derechos humanos —como el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, unido al creciente reconocimiento de dicha igualdad entre los hombres y mujeres— cabe mencionar la naturaleza progresiva de la que estos gozan, lo que supone que, con los avances de la civilización, se viene produciendo un efecto por abarcar y superar situaciones previas que las normas jurídicas nacionales e internacionales se proponen lograr. Si las nuevas normas no pudieran aplicarse a las consecuencias de actos preexistentes, simplemente el papel que el derecho cumple en el cambio social no podría ser alcanzado ni los mandatos de optimización que los derechos fundamentales suponen tampoco podrían ser cumplidos. Uno de los casos en los que mejor se ilustra este avance del reconocimiento de derechos humanos y el papel progresivo de estos es precisamente el de los derechos de la mujer, que a partir del siglo XX ha ingresado a una fase expansiva de la que el Perú no podría ser una excepción y los clubes sociales y deportivos tampoco.

Desde el punto de vista de la aplicación de la ley en el tiempo, el Decreto Supremo es constitucional y más bien configura una manera de hacer cumplir normas imperativas, de naturaleza progresiva, especialmente en el campo de los derechos de la mujer, que por pertenecer al orden público deben regir las consecuencias futuras de relaciones jurídicas preexistentes, como en este caso serían los estatutos de los clubes.

Constitucionalidad por razones de forma: facultades del Poder Ejecutivo para hacer cumplir la Constitución y la Ley y para reglamentar las normas legales

Aunque el Decreto Supremo no lo menciona, materialmente su contenido corresponde a la atribución/obligación que tiene el Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República de cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados internacionales y toda otra norma con rango de ley²⁹. ¿Acaso el artículo 1 del Decreto Supremo que se comenta obliga a algo que no esté consagrado en la Constitución, en los tratados que el Perú ha suscrito y en las leyes que el Congreso ha dictado? No queda ninguna duda, por lo que se puede afirmar que el Decreto Supremo

²⁹ Artículo 118 de la Constitución.- «Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales [...]».

ha sido dictado tomando en cuenta la primera de las atribuciones que la Constitución le confiere al Presidente de la República en su artículo 118.

Adicionalmente, el propio texto del mencionado artículo del Decreto Supremo invoca el inciso 8) del artículo 118 de la Carta, que consagra la potestad reglamentaria del Ejecutivo para especificar el contenido de las leyes y contribuir a su puesta en práctica y vigencia ante de la sociedad civil y la población en su conjunto. La potestad reglamentaria, sin embargo, tiene límites constitucionales reconocidos tradicionalmente en el Perú y claramente establecidos por el precepto constitucional, a saber:

- *La reglamentación no puede transgredir el marco de la ley que el Ejecutivo pretende reglamentar.* Ello supone no ir más allá de lo preceptuado por el Legislativo en el marco de la Ley 28983, respetar su texto y el marco fijado en este caso por el Congreso de la República, que es donde reside la facultad de dar las leyes conforme al artículo 102 de la Carta³⁰.

Aunque la doctrina nacional no ha elaborado mayormente algo sobre la potestad reglamentaria, en el ámbito del constitucionalismo brasileño (de Moraes, 2004, p. 442) encontramos expresiones tan claras sobre la potestad reglamentaria como las siguientes:

La facultad de poder reglamentar del Ejecutivo se sitúa dentro del principio constitucional de la separación de poderes, pues, salvo en situaciones de relevancia y urgencia, el Presidente de la República no puede establecer normas generales creadoras de derechos u obligaciones por esta función del poder legislativo. Así el reglamento no podrá alterar disposiciones legales ni tampoco crear obligaciones distintas a las previstas en la disposición legislativa.

³⁰ Artículo 102 de la Constitución.- «Son atribuciones del Congreso:

Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.

Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.

Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

Ejercer el derecho de amnistía.

Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.

Autorizar al Presidente de la República para salir del país.

Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa».

Esa prohibición no significa que el reglamento deba reproducir literalmente el texto de la ley, pues ello sería de flagrante inutilidad. El poder reglamentario solamente será ejercido cuando algunos aspectos de la aplicabilidad de la ley son conferidos al Poder Ejecutivo, que deberá evidenciar y explicitar todas las previsiones legales, decidiendo la mejor forma de implementarla y, eventualmente, inclusive, llenando lagunas de orden práctico o técnico (la traducción corresponde al autor).

Transgredir la ley, por la vía reglamentaria, sería admitir que el Ejecutivo puede legislar sin facultad expresa del Congreso para ello³¹ o fuera del marco limitado de la legislación de urgencia³²; sería invadir el campo propio del Congreso por medio de una norma de rango inferior a la ley, como lo son los Decretos Reglamentarios. En este marco cabe formularse la siguiente pregunta: ¿transgrede a la Ley 28983 el Decreto Supremo? No la transgrede; por el contrario busca su fiel cumplimiento, por lo que a juicio del autor el Decreto Supremo es un decreto presidencial que cumple con la función reglamentaria sin ir más allá del texto de la ley que reglamenta.

- *La reglamentación no puede desnaturalizar la ley que dictó el Congreso.* Ello supone que el Poder Ejecutivo al reglamentar no puede atentar contra los objetivos y propósitos por los que se dictó una ley. La doctrina llega más lejos al considerar que la desnaturalización implica atentar contra el espíritu de la ley. En efecto, puede darse el caso de reglamentos que, respetando el texto de la ley que los genera, incorporan en los decretos que los contienen dispositivos que atentan contra los fines de la norma dictada por el Congreso. Esto último es desnaturalizar la Constitución que tampoco admite que por norma infra-legal (como un simple decreto) se frustre la labor del Parlamento y se atente contra la eficacia de las leyes.

Dado que —como acabamos de señalar— la doctrina constitucional peruana no es abundante en materia de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo y que tampoco hay pronunciamientos jurisprudenciales más allá de los ya citados, resulta saludable recurrir a la doctrina extranjera que permita obtener

³¹ Artículo 104 de la Constitución.- «El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo».

³² Artículo 118 de la Constitución.- «Corresponde al Presidente de la República: [...]».

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia [...].».

derroteros para enmarcar dentro de los límites señalados por la Constitución la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en cabeza del Presidente de la República. Así, Sagües (2001, p. 598) proclama: «Si el decreto (reglamentario) se mantiene dentro de las variables que permite la ley es constitucional».

En este orden de ideas, el constitucionalista argentino señala que

El decreto reglamentario está jerárquicamente subordinado a la ley. Según la Corte Suprema, tal dependencia más que a la letra de la ley lo es con relación al espíritu de ella. Por eso el texto legal puede ser modificado por el decreto en cuanto a sus modalidades de expresión, siempre que no afecte su sustancia. La sustancia de la ley —dice la Corte— atañe a su espíritu y a sus fines (Sagües, 2001, pp. 597-598).

Cabe entonces preguntarse ¿el Decreto Supremo traiciona los fines de la Ley 28983? ¿Contiene algún dispositivo que frustre los fines buscados por dicha ley, especialmente si la interpretamos a la luz del inciso 2) del artículo 2 de la Constitución y de los tratados sobre derechos humanos de los que el Perú es parte y que hemos mencionado anteriormente en este ensayo? No los traiciona, pues más bien que los dispositivos del Decreto Supremo, especialmente su artículo 1, se alinean con los fines buscados por las normas legales y con el núcleo esencial del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación consagrado en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución.

Los artículos 2, 3 y 4 de carácter instrumental del Decreto Supremo no siguen la misma suerte del artículo 1 en materia de constitucionalidad.

Evidentemente, el autor hace una distinción en el análisis de la constitucionalidad y de la legalidad del Decreto Supremo entre el artículo 1, que reitera, no merece ningún reproche jurídico desde el punto de vista constitucional, de las dispositivos instrumentales que están contenidos en el resto del Decreto Supremo: el artículo 2 (el plazo para cumplir con la norma), artículo 3 (el papel verificador del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano), artículo 4 (la remisión al Código Civil para la solicitud por parte del Ministerio Público de la disolución de las asociaciones que incumplan con la adecuación de los estatutos para garantizar la igualdad ante la ley de hombres y mujeres a que se refiere el artículo 1 del Decreto Supremo y, finalmente, la remisión al Código Penal que el propio artículo 4 contiene para que el Ministerio Público proceda a denunciar a los responsables por el delito de discriminación tipificado en el artículo 323 del Código Penal).

Los artículos instrumentales del Decreto Supremo —que requerirían un análisis más detenido— son criticables por el sesgo claramente autoritario que sus medidas entrañan. En efecto, resulta desproporcionado pretender que la falta de

cumplimiento de la adecuación de los estatutos de los clubes a los postulados constitucionales y legales de no discriminación, en un plazo tan corto de noventa días desde la promulgación del Decreto Supremo, justificarían que se aplique la sanción civil de disolución de la asociación. Como resulta igualmente carente de toda proporción la consecuencia administrativa, en sede del Ministerio Público, para que se denuncie a los que fuesen responsables por el delito de discriminación.

No es el momento ni el propósito de abordar la inconstitucionalidad o la ilegalidad de las disposiciones instrumentales del Decreto Supremo. Pero evidentemente ante la situación planteada caben dos caminos previstos en el Código Procesal Constitucional: (i) se interpone un proceso constitucional de acción popular³³ contra los artículos instrumentales del Decreto Supremo para cuestionar su legalidad y buscar su inaplicación *erga omnes*; o (ii), frente a casos concretos que puedan reputarse como actos lesivos de los derechos constitucionales de los clubes sociales y deportivos o de sus directivos y asociados, por la amenaza de aplicación de sanciones civiles o penales, se recurra a la vía del amparo buscando la inaplicación de dichos dispositivos a casos concretos³⁴.

En el mismo sentido, la combinación de un plazo tan corto con la orden imperativa de que el Ministerio Público debe proceder a solicitar la disolución judicial de la asociación que incumpla o a la denuncia penal de los que presuntamente hayan incurrido en el delito de discriminación refleja arrestos autoritarios en la reglamentación gubernamental, ciertamente criticables, especialmente al concebirse la liquidación por iniciativa de la Administración de la persona jurídica. Esta es una consecuencia extrema que puede violentar el derecho de asociación que corresponde a los privados mediante una intervención sin proporciones de la administración del Estado.

³³ Artículo 200 de la Constitución.- «Son garantías constitucionales:

[...] 5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen [...].»

Artículo 76 del Código Procesal Constitucional.- «La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso».

³⁴ Artículo 200 de la Constitución.- «Son garantías constitucionales:

«[...] 2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos en la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente,

No procede contra normas legales ni contra Resoluciones del Poder Judicial emanadas de procedimiento regular [...].»

Título III, artículos 37 y siguientes del Código Procesal Constitucional

Ahora bien, estos excesos de la reglamentación, que no responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, podrían ser superados a través de modificaciones a los artículos instrumentales del Decreto Supremo que podría lograrse de manera más expeditiva que un pronunciamiento jurisdiccional en el marco de un proceso de acción popular en el que no están previstas medidas cautelares o en el marco de un proceso de amparo en el que el carácter residual que le ha impreso el nuevo Código Procesal Constitucional y la interpretación que viene siendo aplicada por los jueces puede hacer ilusorio su logro en el corto plazo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

- 1º Dado que el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación entre hombres y mujeres está consagrado en la Constitución (artículo 2, numeral 2), las normas estatutarias de los clubes deportivos y sociales que habiliten únicamente a los varones a adquirir la categoría de asociados con plenos derechos de participación política en las asociaciones, así como las interpretaciones que en la práctica conduzcan al mismo resultado, son contrarias a la Constitución.
- 2º Dichas estipulaciones estatutarias, o interpretaciones que en la práctica conduzcan a discriminar en el acceso de los varones y las mujeres a la categoría plena de asociados, son igualmente contrarias a las disposiciones de los convenios internacionales que el Perú ha ratificado en materia de derechos humanos, protección de los derechos de la mujer y erradicación de las prácticas discriminatorias contra ellas, los que a la luz de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y de la reiterada jurisprudencia que ha venido desarrollando el Tribunal Constitucional del Perú contienen preceptos de rango constitucional e integran el núcleo del principio de interpretación conforme a los derechos humanos que nuestro constitucionalismo reconoce.
- 3º Sobre la base del artículo 2, numeral 2) de la Constitución y las obligaciones asumidas por el Estado Peruano de eliminar las causas de discriminación entre hombres y mujeres, así como en ejecución reglamentaria de lo dispuesto por la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres—Ley 28983— es admisible que el Poder Ejecutivo haga uso de su potestad reglamentaria al amparo del artículo 118, numerales 1) y 8) de la Constitución como lo ha hecho en este caso a través del Decreto Supremo.
- 4º El artículo 1 del Decreto Supremo que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, dispone la adecuación de los estatutos de las asociaciones bajo las cuales se haya organizado clubes deportivos y sociales a los postulados de no

discriminación establecidos en la Constitución, en los convenios internacionales ratificados por el Perú y en las leyes de la materia aprobadas por el Congreso de la República no es contrario a la Constitución, ni:

Por razones de fondo: puesto que el derecho a la no discriminación ponderado frente al derecho de asociación sale triunfante por responder, en su esencia, a la dignidad de la persona humana que es valor constitucional supremo que la Carta preserva y porque, por estas mismas razones, los estatutos de los clubes sociales y deportivos, excluyentes de la asociación de las mujeres, no superan el «test de la igualdad» aplicado por el Tribunal Constitucional;

Por razones de forma: puesto que el artículo 1 del Decreto Supremo cumple con el contenido de los numeral 1) y 8) del artículo 118 de la Constitución que regula la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo al enmarcarse dentro de la atribución presidencial de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes y de no transgredir ni desnaturalizar la ley que reglamente; y

Tampoco es contrario a la Constitución, *ratione temporis:* puesto que al tratarse de normas posteriores a la aprobación de los estatutos de los clubes deportivos y sociales, corresponde la aplicación inmediata de las nuevas leyes para regular las consecuencias jurídicas de actos nacidos en el pasado, de conformidad con la modificación introducida al artículo 103 de la Constitución que ha abandonado el criterio de derechos adquiridos para aplicar actualmente el de los hechos cumplidos.

- 5° El Tribunal Constitucional, en los dos casos de amparo en que ha resuelto sobre el derecho de asociación y la facultad de no asociar (que corresponde como efecto negativo de este derecho fundamental), ha privilegiado el principio de no discriminación sobre el derecho de asociación, ubicando solamente al primero en el ámbito de la dignidad de la persona humana. Pero también ha dejado establecidas pautas para el ejercicio del derecho de asociación en el marco del *afectio societatis* que corresponde analizar. Así, diferenciaciones válidas entre asociados y la negativa a la incorporación de postulantes al seno de la asociación, serán admisibles en función de los fines y objetivos plasmados en los estatutos de las asociaciones, siempre que se hagan bajo determinadas condiciones de razonabilidad y respeten la dignidad de la persona. De aquí se deduce que los fines sociales y deportivos señalados en abstracto en los estatutos de los clubes sociales y deportivos difícilmente permitirán diferenciar razonablemente entre varones y mujeres, sobre todo si en el uso de las instalaciones sociales y deportivas no hay diferenciación justificada entre uno y otro sexo.

- 6º Pero si objetivamente encontrásemos una asociación que, desde sus orígenes y por sus fines sociales se define como compatible con la participación exclusiva de asociados hombres, o mujeres, o de personas con determinada opción sexual y esta exclusividad —que supone una verdadera segregación— esté claramente establecida en el objetivo social de la asociación y resulte razonable y proporcionado que así se mantenga pues se desprende de los objetivos y fines sociales, no sería constitucionalmente reprochable tal exclusión. Se encontrará aquí que el *afectio societatis* —que resulta clave para dilucidar este debate— no es abierto, no es incluyente, no es universal, sino por el contrario es cerrado, es excluyente y es particular, restringido a determinadas condiciones preestablecidas y anunciadas en el marco del objeto social compatible con la Constitución, de manera que cualquier persona razonable advierta las peculiaridades de tal asociación, tome una opción debidamente informada y decida postular o no a para pertenecer a un club que prevé una segregación por género.
- 7º El análisis de Constitucionalidad que ha llevado a las conclusiones anteriores en relación al artículo 1 del Decreto Supremo no puede extenderse a los artículos instrumentales de dicho dispositivo (en especial los artículos 2, 3 y 4 que se refieren al plazo de adecuación, a las atribuciones de la administración para proceder a la disolución de las asociaciones incumplientes y a la denuncia por el delito de discriminación a las personas que resulten responsables frente a la no adecuación de los estatutos de los clubes sociales y deportivos a lo dispuesto en el artículo 1).
- 8º Estos artículos instrumentales ponen de manifiesto un claro sesgo autoritario que podría lesionar derechos fundamentales de las asociaciones bajo las cuales se organizan estos clubes deportivos y sociales y de las personas responsables por el incumplimiento de la obligación de adecuación que resultan contrarios a la Constitución. Esta situación abre la posibilidad de recurrir al proceso de acción popular para cuestionar la legalidad *erga omnes* de los artículos instrumentales del Decreto Supremo o, en el caso de que se configuren actos lesivos relativos a situaciones concretas, la posibilidad de interponer procesos de amparo para buscar la inaplicación de dichos dispositivos a la situación particular de cada demandante.

Miraflores, 27 de julio de 2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De Moraes, Alexandre (2004). *Direito Constitucional*. Sao Paulo: Atlas.

Eguiguren Praeli, Francisco (1997). Principio de Igualdad y Derecho a la No discriminación.: *Ius et Veritas* 15.

Nino, Carlos Santiago (2002). *Fundamentos del derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Sagües, Néstor Pedro (2001). *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo 1. Buenos Aires: Astrea.

INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Diego Valadés

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Tuve la invaluable oportunidad de escuchar de viva voz las fecundas lecciones políticas y jurídicas de don Valentín Paniagua, gracias a una afortunada relación personal que debo a un amigo común, Domingo García Belaunde. La personalidad del distinguido profesor y eminente hombre público se proyectó, además, en importantes obras jurídicas, una de las cuales publicó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: *Constitución, autocracia y democracia* (2004).

Entre los múltiples temas que tuve la oportunidad de comentar con el profesor Paniagua, y acerca de los que dejó numerosas reflexiones por escrito, figuran los problemas del sistema presidencial. Gracias a su aguda inteligencia y a su extensa experiencia, académica y política, fue uno de los más profundos conocedores de la dimensión del sistema presidencial de nuestro tiempo, en América Latina. Por esta razón, y atendiendo a la amable y para mí muy honrosa invitación para colaborar en esta obra, con la que se ofrece un merecido homenaje a una de las más destacadas personalidades de nuestro hemisferio, presento algunas consideraciones acerca de los instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales.

Para los efectos de la exposición entiendo como sistema presidencial aquel donde una misma persona ejerce la jefatura del Estado y del gobierno durante un periodo fijo. Los mecanismos parlamentarios a los que aludiré son: preguntas, interpelaciones, participación de los ministros en los debates congresales, cuestión de confianza, moción de censura y disolución de los congresos.

Para determinar si estamos ante un sistema presidencial pleno o ante uno que solo lo es en parte, se hace necesario cotejar al menos cinco indicadores relacionados con el titular del gobierno:

- La forma de su elección
- Los procedimientos para ejercer sus funciones
- La duración de su encargo
- Las responsabilidades a que está sujeto
- La relación con el jefe del Estado

Habiendo analizado esos factores, excluí del estudio a todos los estados constitucionales donde existen sistemas cuyos perfiles corresponden a estructuras intermedias que los califican como semi o cuasi presidenciales o parlamentarios. Por tal razón no aludiré aquí a los sistemas de control aplicados en Finlandia, Francia o Portugal, por ejemplo. La base del estudio comparado que presento está integrada por países africanos, asiáticos y europeos donde rigen sistemas presidenciales, y por los países iberoamericanos organizados conforme al constitucionalismo contemporáneo.

Por diversas circunstancias históricas que no toca comentar ahora, el sistema presidencial se afirmó en América Latina a lo largo del siglo XIX. Desde su origen, los sistemas constitucionales adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. Uno de los efectos indeseados de esa decisión fue la intangibilidad de los titulares del poder ejecutivo.

De manera paradójica, en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos. El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. Se aducía que cualquier intrusión de los órganos de representación política en la vida del gobierno vulneraba el principio de separación de poderes. Ese instrumento para defender la libertad de los representantes ante el poder absolutista se trasformó en un sucedáneo de la democracia.

Hoy, las experiencias propias y ajenas muestran que para racionalizar el ejercicio del poder se hace necesario que los órganos políticos del Estado desempeñen sus atribuciones de manera responsable y controlada; que sus relaciones obedezcan a un modelo de equilibrios que facilite su desempeño en beneficio de los gobernados, y que la desconcentración de sus funciones se lleve a cabo sin merma de su eficacia.

En numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión «separación» o «división» de poderes. Es el caso de las constituciones de Chile (al referirse al gobierno y al congreso elude calificarlos como «poder» y reserva esta voz solo para el caso del «poder judicial»), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y

Panamá, en nuestro hemisferio, y de España (como en el caso chileno, también reserva la locución *poder* solo para el judicial), Finlandia, Francia y Portugal, en Europa. En Sudáfrica ocurre otro tanto.

En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político y se ha conferido a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Este proceso se consolidó desde la conclusión de la Guerra Fría. Antes, durante el periodo que medió entre el fin de la segunda guerra mundial y la caída del muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, en su mayoría castrenses, que aprovechaban las tensiones bipolares de la época. Incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.

Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los estados que han optado por sistemas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Así ocurre en los sistemas euroasiáticos y en diversos países de derecho islámico, si bien perviven casos como el de Indonesia, con un presidencialismo tradicional de cuño autoritario.

Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea clásica y moderna de los equilibrios, preludiada por Polibio¹ y culminada por Montesquieu. La necesidad de cooperación entre los órganos del poder aparece con nitidez en el texto de Polibio, como cuando explica la organización constitucional de Roma: «Es tal el poder que cada parte tiene de perjudicarse o de auxiliarse mutuamente [...] que en cualquier situación esa estructura se mantiene debidamente equilibrada y resulta imposible encontrar una constitución superior a esta»².

Veamos ahora un panorama de las instituciones contemporáneas de control en particular.

¹ *Historias*, libro VI, pp. 4 y ss. Conforme a la teoría de los ciclos de Polibio, las formas de gobierno se van sucediendo en función de su desempeño. Las formas puras de gobierno se corrompen y dan lugar a que las sustituya otra forma pura que, una vez desvirtuada, es remplazada por otra también pura. El ciclo de Polibio comienza con el gobierno singular, que transita de la realeza a la monarquía; sigue con el colegiado, que pasa de la aristocracia a la oligarquía y culmina con el colectivo, que transcurre de la democracia a la demagogia para luego volver al singular y así en lo sucesivo. El inicio del ciclo, empero, parece confuso, porque el primer mando individual, para salir del caos, corresponde al más fuerte (monarquía), evoluciona hacia la depuración de las prácticas de gobierno, y se convierte en realeza, pero luego decae otra vez en forma de monarquía, y es cuando cede su lugar a la aristocracia como grupo que rescata las artes del buen gobierno.

² *Idem*, VI, 18.

2. VOTO DE CONFIANZA

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombramientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, solo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y en ocasiones involucra el apoyo congresual para un programa o para un conjunto de medidas gubernamentales.

A diferencia de la moción de censura que, como se verá, surge del seno parlamentario, la declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al Congreso. En algunos sistemas esta petición es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las constituciones de Perú y de Uruguay, en América Latina, de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajstán y Pakistán en Asia.

3. PREGUNTAS, INTERPELACIÓN Y MOCIÓN DE CENSURA

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que franquea las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición aní-

mica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula, y deja ver su nivel general de información y de agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen períodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental. A partir de las precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura.

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales presenta una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce constituciones³ la han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en otras tres constituciones⁴. Solo en Bolivia y en México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. En cuanto a los países europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Georgia, Irán, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

4. PRESENCIA DE LOS MINISTROS EN EL CONGRESO

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro modalidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las constituciones democráticas actuales, con raras excepciones como la de República Dominicana⁵. La asistencia con regula-

³ Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La Constitución chilena, en el artículo 52, alude a la responsabilidad política de los ministros, si bien no precisa el procedimiento para hacerla efectiva.

⁴ Honduras, Nicaragua, República Dominicana.

⁵ Argentina (artículo 71), Brasil (artículo 50), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), El Salvador (artículo 132), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Honduras

riedad es obligatoria en Argentina y en Perú; en Bolivia es posible presenciar los debates pero sin intervenir en ellos, y el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en diez países latinoamericanos⁶, además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

La intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria auspicia que el intercambio de puntos de vista sea más intenso, y contribuye a la centralidad política de los congresos. Su participación en los debates les ofrece una oportunidad de adiestramiento en la argumentación pública que resulta muy valiosa en los sistemas abiertos. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales. A su vez, los representantes nacionales disponen de mejor información y conocen de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Esta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.

En los sistemas que no han dado ese paso la relación entre la sociedad y sus gobernantes está sujeta al espacio que los medios de comunicación les quieran facilitar, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículo 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos cincuenta años.

5. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

En Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios pero resulta exorbitante en los presidenciales. En un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa nunca sucede en los sistemas presidenciales.

(artículo 205), México (artículo 93), Nicaragua (artículo 151), Panamá (artículo 155), Paraguay (artículo 193), Perú (artículo 129), Uruguay (artículo 119), Venezuela (artículo 223).

⁶ Argentina (artículo 100 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38), Venezuela (artículo 245).

En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las constituciones prevean la existencia de un gabinete que pueda ser removido por el congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados.

La inclusión de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos.

En la Federación rusa la Constitución permite al presidente la disolución de la Duma cuando esta censura al gobierno por una segunda ocasión en el lapso de tres meses. En este caso la sola posibilidad de disolución ha afectado las relaciones entre los órganos del poder, produciendo en la práctica un sistema presidencial hipertrófico. Experiencias similares se registran en los casos sirio, turco y ucraniano.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la perspectiva de disolver el congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una cierta fragmentación en el Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido; en Venezuela, a su vez, la acentuada naturaleza plebiscitaria del sistema actúa como un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La polémica sobre el sistema presidencial tiene múltiples aristas, pero más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que caracterizan su historia, se discute la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo para hacerlo más estable y menos arbitrario. Este es el propósito que se persigue donde se han incorporado algunas instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

El diseño de esos instrumentos debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables, a efecto de evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga

inaplicables los mecanismos de control político. Se debe tener presente que no hay soluciones jurídicas perfectas, y que para sortear resultados contraproducentes, todo sistema de controles políticos exige una valoración objetiva de sus ventajas y de sus riesgos potenciales. El empleo de los controles exige precauciones que aseguren su efectividad y su seriedad.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de estos una especie de instituciones de opinión, en tanto que sus efectos se contraen a expresar puntos de vista que, en el mejor de los casos, auspician o fortalecen la formación de corrientes políticas. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se emita y generalice una posición tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Además, cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de los controles que solo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sistemas parlamentarios es indispensable que el gobierno cuente con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, mientras que ese soporte político es conveniente pero no imprescindible en los sistemas presidenciales, aun en los casos en que se requiere la confianza del congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza.

Así parezca una paradoja, en los sistemas parlamentarios contemporáneos las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no compromete la estabilidad del gobierno. Los controles políticos de origen parlamentario pueden ser más flexibles en los sistemas presidenciales porque no ponen en peligro la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones no son un factor de inestabilidad política, como sí lo pueden ser en los sistemas parlamentarios.

Los modelos de control parlamentario adoptados hasta ahora por los sistemas presidenciales latinoamericanos proceden de una generación de normas europeas que procuró poner remedio a los excesos asamblearios, sobre todo a partir de las experiencias de la tercera y de la cuarta repúblicas francesas.

En cuanto a los sistemas presidenciales de algunos países euroasiáticos, las motivaciones para adoptar instrumentos procedentes de los parlamentos han sido otras. En buena parte de esos casos se ha transitado de formas autoritarias de ejercicio del poder a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se ha buscado

una transición gobernable, sin exponerse a un personalismo recidivante. Por eso buena parte de los estados que estuvieron regidos por el derecho soviético adoptaron sistemas presidenciales con importantes elementos de control parlamentario. Otro tanto ocurre en varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Aunque parezca una contradicción, los controles parlamentarios pueden verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el congreso y el gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. Puede decirse, de manera análoga, que también los enunciados normativos en materia electoral precedieron a las prácticas electorales democráticas. La evidencia empírica disponible muestra que existen opciones viables que conducen a la racionalización de los sistemas presidenciales, sin exponer a las sociedades al fracaso.

La mera traslación de una gama de instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales. En algunos casos ha sucedido lo opuesto: la sensación de frustración ante la falta de los resultados esperados afecta la percepción social de la Constitución y abate los niveles de confianza en las instituciones y en la política. Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis que permita advertir las posibles interacciones institucionales negativas.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna para que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que promuevan la transparencia en cuanto a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los partidos; que inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos y que regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Aun cuando suele distinguirse entre sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios y semipresidenciales, lo cierto es que, con independencia de su denominación, todos los sistemas construidos a partir de la segunda posguerra,

y de una manera todavía más clara los que se han desarrollado o reformado después de 1989, tienden a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas estructurales y funcionales de cada sistema, sin que se pretenda preservar una hipotética ortodoxia en el diseño de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad no quedan sistemas que puedan considerarse «puros», si se atiende a los modelos tradicionales en los que el parlamentario y el presidencial se inspiraron. En nuestro tiempo solo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienden a adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización ha traído aparejado un inusitado intercambio de vivencias que incluyen las institucionales. La familiaridad con las formas de gobierno existentes en el orbe es algo que caracteriza al ciudadano global de nuestra época. Ese ciudadano no distingue tanto las peculiaridades de cada sistema, cuanto su capacidad para producir resultados satisfactorios. Los índices de gobernabilidad miden las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, sin diferenciar entre los sistemas. Por eso lo que cuenta es que los sistemas dispongan de los medios para asegurar la gobernabilidad democrática, sin mirar el nomenclador que los encasille en una clasificación determinada. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permite a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.

LA CONSTITUCIÓN EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Valentín Paniagua. In memoriam

¿Cómo se concibió la Constitución en la España del siglo XX? ¿Cuál fue el lugar que se le atribuyó y que, en efecto, ocupó en el conjunto del ordenamiento jurídico? ¿De qué manera se elaboró? A estas preguntas tratan de responder las páginas que siguen, en las que, en realidad, se aborda el problema constitucional en España desde la Restauración canovista —punto de arranque inevitable— hasta nuestros días, en los que la reforma de la Norma Fundamental se ha vuelto a situar en el primer plano del debate político.

1. LA DOCTRINA CANOVISTA DE LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA

Antonio Cánovas del Castillo remozó con brillantez la doctrina jovellanista de la Constitución histórica de España (o *interna*, como él a veces prefiere llamarla), que durante la primera mitad del siglo XIX habían sustentado destacados publicistas del Partido Moderado, como Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pedro José Pidal. De acuerdo con esta doctrina, el texto constitucional se consideraba un documento carente de valor jurídico, suscrito por los dos sujetos co-soberanos, el monarca y las Cortes, que lo elaboraban y reformaban mediante un procedimiento legislativo ordinario. Este documento meramente político solo era legítimo si se subordinaba a la *verdadera* Constitución de España, esto es, a la histórica, anterior y superior al texto constitucional y en la que se consagraba un régimen político cuyas piezas básicas— la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes y el carácter católico del Estado— se situaban fuera del debate constitucional. La supresión de ese régimen podía ser legal, pero nunca legítima (Suanzes-Carpegna, 1994, pp. 45-79).

La doctrina de la Constitución histórica se hacía patente ya en el Real Decreto del 31 de diciembre de 1875, expedido por Cánovas para convocar elecciones a Cortes, en el que se afirmaba que, «aún estando muertos como sin duda están sus códigos políticos», España poseía «una verdadera Constitución íntima, fundamental, en ningún tiempo anulable por los sucesos», de la que quedaban con vida dos instituciones: «el Rey y las Cortes [que] bastan a restablecer y crear las demás».

Con plena coherencia con estas tesis, la Constitución de 1876 no fue fruto de un debate constituyente. Por el contrario, Cánovas convocó una reunión de 600 antiguos senadores y diputados procedentes de las Cortes que se habían sucedido durante los últimos treinta años y que representaban a las diversas tendencias liberales que apoyaban la monarquía de Alfonso XII. Esta asamblea de notables nombró una comisión de 39 individuos, presidida por Alonso Martínez, con el objeto de redactar un proyecto constitucional. El gobierno hizo suyo el proyecto redactado por esta comisión —cuyos trabajos siguió Cánovas muy de cerca— y lo sometió luego a la aprobación de las Cortes (Vallés Valles i Casadevall, 1977, pp. 27-50).

La Constitución de 1876 mantenía las líneas maestras de la de 1845 en lo relativo a la organización de los poderes, pero en lo que concierne a la proclamación de los derechos recogía lo dispuesto en la Constitución de 1869, aunque de forma muy atenuada. En realidad, aunque el nuevo texto se elaboró con una indudable voluntad de concordia, pesaba mucho más la huella moderada del 45 que la progresista-democrática del 69. Esto es evidente en lo que concierne a la tesis de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, pieza esencial de la doctrina de la Constitución histórica, que se recogía con toda claridad en el preámbulo de la Constitución de 1876 y que, al subordinar el texto constitucional a la voluntad de ambas instituciones, conducía a devaluar el concepto de Constitución al equipararla, en palabras de Cánovas, a «una ley como otra cualquiera», que podía «interpretarse y aun modificarse por otra ley, porque ninguno más que los atributos de las leyes ordinarias tiene la que hoy es Constitución del Estado»¹.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1876: DESINTERÉS ACADÉMICO Y RECHAZO POLÍTICO

A diferencia de la Constitución británica, tan admirada por el político malagueño, la española de 1876 no sirvió para regular los poderes del Estado ni para asegurar

¹ Diario de Sesiones de las Cortes, 7 de marzo de 1888, Legislatura 1887-1888, p. 169.

los derechos de los españoles. Y no solo por carecer de eficacia normativa (de la que también carecía la británica, que ni siquiera estaba escrita en su totalidad), sino porque al margen de ella se desarrollaron a lo largo de su casi medio siglo de vigencia unas convenciones o prácticas políticas (como el «turno» de los partidos y la manipulación de las elecciones) que en buena medida la desvirtuaban. Precisamente, su carácter políticamente no constitutivo explica la asombrosa longevidad de la Constitución de 1876, así como, en no pequeña parte, el escasísimo interés que suscitó entre los tratadistas de la Restauración, que apenas se ocuparon de ella, conscientes de que el funcionamiento del Estado no dependía tanto de lo que esta Constitución disponía cuanto de las convenciones o prácticas políticas, que conformaban, junto al texto escrito y a la Constitución histórica, una *tercera Constitución* (Sánchez Agesta, 1984, pp. 314-315).

Ahora bien, es indudable que el desinterés por el texto constitucional de 1876 se explica también, e incluso fundamentalmente, por el rechazo del que hicieron gala los tratadistas de la Restauración (tanto el tradicionalista Enrique Gil Robles, como el más oficialista Vicente Santamaría de Paredes y los mucho más críticos Adolfo Posada y Fernando de los Ríos) hacia el positivismo jurídico. Una corriente de pensamiento desde la que se edificó en la Europa del último tercio del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX el derecho constitucional como una rama de la ciencia del Derecho, liberada de las reflexiones filosóficas, sociológicas, históricas y políticas. Dicho con otras palabras, mientras Gerber, Laband y Jellinek en Alemania, Orlando en Italia, Dicey en la Gran Bretaña, Carré de Malberg y Esmein en Francia se habían ocupado de examinar jurídicamente sus respectivos ordenamientos constitucionales y de establecer un repertorio de categorías y conceptos sobre los que edificaron la moderna dogmática del derecho público, pese a carecer esos ordenamientos de fuerza normativa y de no ser en realidad sustancialmente distintos al que estaba en vigor por esos años en España, aquí los tratadistas de la Restauración, al oponerse al positivismo jurídico, ya fuese desde el iusnaturalismo tradicional o desde el krausismo, prefirieron seguir concibiendo al derecho político como una disciplina miscelánea (tal como había hecho ya Colmeiro), en lo que lo jurídico ocupaba un lugar muy ancilar (Varela Suanzes-Carpegna, 1999, pp. 93-168).

En el caso de Posada, el más influyente de todos los constitucionalistas españoles durante el primer tercio del siglo XX, su rechazo al positivismo jurídico era perfectamente compatible con su simpatía por el positivismo sociológico (común a su maestro Gumersindo de Azcárate) que le llevó a denunciar la insuficiencia del concepto racional-normativo de Constitución y a aproximarse al fenómeno constitucional desde una perspectiva sociológica, no muy distinta a la de Ferdinand LaSalle —un autor muy caro a Fernando de los Ríos— cuando

denunciaba que el texto constitucional no era más que una «hoja de papel» y que lo que realmente importaba era la Constitución social. De ahí la escasísima atención que prestó Posada al texto constitucional de 1876 en su *Tratado de Derecho Político*, su obra más relevante, publicada por vez primera en 1894 y reeditada en diversas ocasiones (Varela Suanzes-Carpegna, 2001, t. I, pp. 555-580).

Pero la Constitución de 1876 no solo suscitó desinterés académico, sino también rechazo político. Un rechazo que condujo a proponer su mudanza, total o parcial, en diversas ocasiones durante su larga vigencia. A estas iniciativas reformadoras no fueron ajenos algunos destacados representantes del Partido Liberal, como Segismundo Moret, quien en 1906 solicitó en las Cortes la reforma de su artículo 11 con el objeto de ampliar la libertad religiosa. Dos años después, el llamado Bloque de Izquierdas, animado por Melquíades Álvarez y al que prestaron apoyo el propio Moret, Romanones y Canalejas, propuso la reforma constitucional del Senado. La revisión del texto constitucional de 1876 ocupó un lugar central en el programa político del Partido Reformista, fundado en 1913 bajo la dirección de Azcárate y Melquíades Álvarez, al que se sumaron destacados intelectuales, como Posada, Ortega y Azaña. Este Partido centró sus propuestas de reforma constitucional en la secularización del Estado, en la proclamación de la soberanía popular —punto de arranque de una monarquía democrática—, en la incorporación de algunos derechos sociales y en el reconocimiento de la autonomía regional, en particular para Cataluña (Artola, 1977, vol. 1, pp. 356-357).

Estas demandas, junto a la modificación del artículo 17 de la Constitución, que regulaba las garantías constitucionales, fueron asumidas por la Asamblea de Parlamentarios que, a iniciativa de Cambó, Melquíades Álvarez y Santiago Alba, se reunió en el verano y en el otoño de 1917 —con el telón de fondo de las Juntas de Defensa y de una agitación obrera que culminaría en una huelga general— a fin articular una alternativa modernizadora al ya moribundo sistema político de la Restauración (Artola, 1997, vol. 2, pp. 160-1619. Al año siguiente el Partido Reformista hacía suyas las propuestas de reforma constitucional aprobadas por la Asamblea de Parlamentarios y supeditaba su entrada en el Gobierno a que fuesen aceptadas por la Corona (Artola, 1977, vol. 1, pp. 368-369; vol. 2, p. 169). Las Cortes volvieron a solicitar en 1923 la reforma de la Constitución canovista. Pero en setiembre de ese mismo año, Alfonso XIII, haciendo oídos sordos a las fuerzas más dinámicas de la burguesía española, se decantó por una solución autoritaria.

3. EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL DURANTE LA DICTADURA PRIMORIVERISTA

Formalmente, el golpe de Estado del general Primo de Rivera no derogó la Constitución de 1876. Tan solo «suspendió» algunos derechos reconocidos en ella, así como el jurado. Pero, en realidad, buena parte de las instituciones previstas en esa Constitución (cortes, ayuntamientos y diputaciones) se disolvieron. En 1925, la Unión Patriótica, único partido reconocido por la dictadura, recordaba que el nuevo régimen había «suspendido parcial y transitoriamente» la «aplicación práctica de la Constitución de 1876, si es que alguna vez la tuvo en el anterior régimen», pero que no la había derogado, ni tampoco modificado, pues para ello era preciso que las Cortes, con el Rey, lo decidiesen (García Nieto, Donezar y López Puerta, 1973, p. 129).

De la reforma de la Constitución se ocupó la Asamblea Nacional, que se puso en planta en 1927, en el marco de una concepción de la representación política alejada de la ideología liberal y entroncada con el corporativismo de corte fascista. En la sesión inaugural de esta Asamblea, su presidente, Yanguas Messía, volvió a reiterar que la Constitución de 1876 «estaba suspendida en algunos de sus preceptos, pero no derogada» (García Nieto *et al.*, 1973, p. 166). La dictadura, sin embargo, que había nacido como un régimen provisional o «comisorio», pretendía convertirse en una dictadura «constituyente», para lo que necesitaba dotarse de una Constitución nueva, aunque sin renunciar a engarzarla formalmente con la de 1876. Una maniobra que, entre otros, denunció en 1927 Fernando de los Ríos en sus *Reflexiones en torno a una posible reforma constitucional* (de los Ríos, 1974, pp. 281 y ss.).

El 6 de julio de 1929 la Asamblea Nacional aprobó un anteproyecto de Constitución cuyo artículo 102.4 señalaba que «la unidad del Estado español, la subsistencia de la Monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno y la atribución del poder legislativo al rey con las Cortes no podrán en ningún caso ser objeto de revisión». Unas premisas que Cánovas podría haber suscrito sin objeción alguna, al igual que el artículo 11 del anteproyecto, que consagraba la confesionalidad católica del Estado en los mismos términos que la Constitución de 1876. El anteproyecto, sin embargo, haciéndose eco de los nuevos vientos que soplaban en Europa después de la Gran Guerra, reconocía el sufragio universal, incluso para las mujeres, así como algunos derechos de carácter social y creaba un control de constitucionalidad de las leyes que se atribuía al Consejo del Reino².

² Sobre este anteproyecto véase García Canales (1980).

Pero este anteproyecto no llegó nunca a entrar en vigor. En 1930 era evidente para la mayoría de los intelectuales y políticos que no podía aplazarse un nuevo proceso constituyente, que tendría que tener muy en cuenta los profundos cambios que se habían producido en Europa —también en América— tras la Primera Guerra Mundial. Unos cambios que habían supuesto «una transformación social del régimen constitucional», que ampliaba de forma considerable el alcance y el contenido de este régimen, como reconocería Adolfo Posada ese mismo año de 1930 (González Posada, 1930, p. 52).

4. LOS CONCEPTOS DE CONSTITUCIÓN DURANTE LA II REPÚBLICA

Pocos días después de proclamarse la II República, exactamente el 6 de mayo de 1931, el gobierno provisional, que encabezaba Niceto Alcalá Zamora, creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, a la que se le encomendó la redacción de un anteproyecto de Constitución. Tal encargo lo llevó a cabo una subcomisión presidida por Ángel Ossorio y Gallardo, uno de cuyos más influyentes miembros era Adolfo Posada. Ante las disensiones que este anteproyecto suscitó en el seno del gobierno, este decidió trasladarlo a las Cortes, junto a los numerosos votos particulares, para que sirviera de punto de partida a su obra constituyente (Sevilla Andrés, 1969, pp. 139-198). A tal efecto, el 28 de julio las Cortes nombraron una comisión presidida por el socialista Jiménez de Asúa. Esta comisión redactó un nuevo proyecto, que en algunos asuntos relevantes, como el religioso o la organización del Parlamento, era sensiblemente distinto del que había elaborado antes la Comisión Jurídica Asesora. Desde el 27 de agosto hasta el 1 de diciembre las Cortes Constituyentes debatieron ese proyecto, a veces con pasión inusitada, sobre todo cuando se discutieron los asuntos religiosos, regionales y sociales, y casi siempre con gran brillantez, pues no en vano en ellas se dieron cita los más destacados intelectuales y políticos del país, como Unamuno, Ortega, Marañón, Azaña, Fernando de los Ríos, Besteiro y Luis Araquistain, representantes del liberalismo radical o del socialismo democrático, que fueron las dos ideologías que inspiraban ese proyecto.

La Constitución de 1931, aunque recogió e incluso amplió los principios básicos del Estado liberal de Derecho, rompió con el constitucionalismo español anterior, pese a su mayor afinidad con el «progresista», sobre todo con la Constitución de 1869. La ruptura de la Constitución de 1931 respecto del constitucionalismo anterior se concreta en que transformó de manera radical el Estado heredado del siglo XIX, al convertirlo, por vez primera en nuestra historia, en un Estado, no solo de Derecho, sino también democrático y social, además de transformarlo en un Estado «integral», esto es, compatible con las

autonomías regionales, y de sustituir una jefatura de Estado monárquica, por tanto hereditaria y vitalicia, por otra republicana. Cosa esta última que ya se había intentado en 1873, pero con muy escaso éxito. En realidad, la Constitución española de 1931 fue una verdadera Constitución de vanguardia. Un brillante ejemplo, aunque con no pocos defectos técnicos y graves yerros políticos, de las constituciones que surgieron después de la Primera Guerra Mundial, sobre todo la alemana de 1919 y la austriaca de 1920, en cuyo alumbramiento habían jugado un descolante papel Hugo Preuss y Hans Kelsen, respectivamente (Varela Suanzes-Carpegna, 1997, pp. 149-169).

Pero más que examinar el contenido de esta Constitución, lo que ahora interesa poner de relieve es la nueva forma jurídica que esta reviste, pues en ella se hace patente un nuevo concepto de constitución, bien distinto, incluso opuesto, al que había alumbrado el liberalismo moderado y conservador desde Jovellanos a Cánovas. Ya no cabe hablar ahora de Constitución *histórica* o *interna*, ni de una *tercera Constitución* sobrepuesta al texto constitucional. La Constitución se agota en ese texto, que se concibe como la norma suprema. Los constituyentes de 1931, en efecto, situaron al texto constitucional, y no a la ley, en la cúspide del ordenamiento jurídico y articularon por vez primera en España una auténtica jurisdicción constitucional (que con anterioridad solo había esbozado el proyecto de 1873), de acuerdo con lo que establecía el nuevo constitucionalismo europeo y, muy en particular, la Constitución austriaca de 1920 y la checoslovaca del mismo año. A este respecto, el artículo 121 de la Constitución de 1931 atribuía al Tribunal de Garantías Constitucionales jurisdicción en todo el territorio de la República para conocer del «recurso de inconstitucionalidad de las leyes», mientras su artículo 100 señalaba que «cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales». Quedaban configurados, así, tanto el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad como el indirecto o incidental, a partir de los cuales el Tribunal de Garantías actuaba como un *legislador negativo*, según había caracterizado a este tipo de órganos Hans Kelsen, un jurista cuyo influjo se detecta de modo muy particular en la obra de Luis Recasens Siches, por ejemplo, en su opúsculo *El poder constituyente* (1931). De este modo, se reforzaba jurídicamente todo el texto constitucional —incluidos, por supuesto, los derechos que este reconocía— frente a la ley y, por tanto, frente al Parlamento, lo que suponía llevar hasta sus últimas consecuencias el *telos* primordial del Estado del Derecho: la subordinación de todos los poderes públicos a normas jurídicas.

Esta nueva realidad constitucional no pasó inadvertida a los iuspublicistas españoles. En noviembre de 1931, cuando aun no estaba aprobada la

Constitución, Niceto Alcalá-Zamora señalaba en la Academia de Jurisprudencia y Legislación, de la que era presidente, que la Constitución en ciernes se erigía «en superley, base e inspiración de las otras», afectando a todo el ordenamiento jurídico, lo que en el plano de la ciencia del Derecho suponía «la penetración del derecho constitucional en nuevas zonas o demarcaciones del campo jurídico» (Alcalá Zamora, 1979, pp. 552; 574). Por su parte, el ya anciano Posada, en *La crisis del Estado y el Derecho Político* (1934), recordaba que el nuevo constitucionalismo nacido de la Gran Guerra no solo se caracterizaba por su contenido social y democrático, sino también por la dimensión normativa de la propia Constitución. Pero si Alcalá-Zamora dedicó dos excelentes trabajos a examinar —con tanta finura jurídica como sensatez política— la Constitución de 1931, titulados *Tres años de experiencia constitucional* (1935) y *Los defectos de la Constitución de 1931* (1936) (Alcalá Zamora, 1981), Posada mostró en la quinta edición de su *Tratado de Derecho Político* (1935) el mismo desinterés hacia el análisis jurídico de la Constitución de 1931 que el que había mostrado hacia la de 1876. Lo que no fue óbice para que le dedicara a aquella una monografía en francés al año siguiente: *La nouvelle Constitution espagnole (Le régime constitutionnel en Espagne. Evolution. Textes. Commentaires)* (1932), donde estudiaba el nuevo texto en el marco de la historia constitucional española.

Tampoco Fernando de los Ríos insistió durante esta época en el valor normativo de la Constitución. En rigor, de los Ríos no distingue con claridad entre la democracia constitucional y la democracia legislativa, y asigna a la ley, en lugar de a la Constitución, la función de articular el Estado de derecho y el principio democrático (Balaguer Callejón, 2000, pp. 79-80; 83).

La incapacidad para concebir en términos estrictamente jurídicos la Constitución y, a partir de esa concepción normativa, articular el derecho constitucional en el seno de la ciencia del Derecho, se percibe también en la obra de Carlos Ruiz del Castillo, en la que es patente el influjo de Maurice Hauriou, así como en Nicolás Pérez Serrano, director de la influyente *Revista de Derecho Público* (1932-1936), incapaz de superar el concepto sociológico de Constitución y la naturaleza miscelánea del derecho político, legados por su maestro Adolfo Posada y de honda raigambre en la tratadística española del XIX. Y lo mismo puede decirse de otros jóvenes constitucionalistas españoles de la época, en los que es bien patente el influjo de las corrientes antipositivistas alemanas, muy críticas sobre todo con Kelsen. Entre estos jóvenes se percibe la influencia de Rudolf Smend, cuyo conocimiento es manifiesto en el libro de Eduardo Llorens *La autonomía en la integración política* (1932); la de Carl Schmitt, cuya *Verfassungslehre* tradujo Francisco Ayala en 1934; y la de Hermann Heller, muerto en el Madrid de 1933, huyendo del nazismo. El influjo de estos tres autores alemanes

se percibe también en la obra, en este caso posterior, de Manuel García Pelayo y de Javier Conde.

Pero, más allá de estas concepciones académicas, en el debate de las Constituyentes se puso de relieve que el concepto de Constitución que manejaron los más influyentes miembros de esas Cortes seguía más apegado al jacobinismo que al liberalismo democrático, pese a lo que señalaba el texto de la nueva Norma Fundamental, sobre todo al establecer una jurisdicción constitucional que servía de límite a la acción del legislador. La Constitución, en efecto, se concebía como un instrumento destinado únicamente a plasmar la voluntad de una mayoría parlamentaria y no el acuerdo o el consenso entre todas las minorías del Parlamento. Ya en el discurso de presentación del proyecto de Constitución, pronunciado el 27 de agosto de 1931, Jiménez de Asúa no dudó en calificar a este texto como una «Constitución de izquierda», «para que no nos digan que hemos defraudado las ansias del pueblo» (Sevilla Andrés, 1969, vol. II, p. 213). El concepto jacobino de Constitución que se desprendía del discurso de Jiménez de Asúa lo defendería de forma explícita Manuel Azaña en los debates constituyentes:

[...] si yo perteneciese a un partido que tuviera en esta Cámara la mitad más uno de los Diputados...en ningún momento...habría vacilado en echar sobre la votación el peso de mi partido para sacar una Constitución hecha a su imagen y semejanza, porque a esto me autorizaría el sufragio y el rigor del sistema de mayorías...por desgracia no existe ese partido hipotético con que yo sueño, ni ningún otro que esté en condiciones de ejercer aquí la ley rigurosa de las mayorías[...] (Azaña, 2004, p. 123).

Si una parte no pequeña de la sociedad española, apoyada por la Iglesia Católica, pronto se distanció de la Constitución republicana, otra parte políticamente antagónica, representada por el potente movimiento anarquista, por los socialistas de izquierda y por los entonces minúsculos partidos comunistas, consideraron insuficiente la democracia liberal y social que esa Constitución establecía, tachada de «formal» o «burguesa». La Constitución de 1931, en realidad, encarnaba tan solo las aspiraciones políticas de la burguesía más radical y del movimiento obrero más reformista, sobre los que sustentó a lo largo de seis años la labor regeneradora de la II República. No bastó este apoyo para sostenerla. La izquierda revolucionaria no dudó en quebrantarla en octubre de 1934 y la derecha antidemocrática no vaciló en hacer lo mismo, primero en agosto de 1932 y luego, con fatales consecuencias, el 18 de julio de 1936.

5. LEYES FUNDAMENTALES VERSUS CONSTITUCIÓN DURANTE EL FRANQUISMO

¿Tuvo el franquismo Constitución? Es evidente que si se entiende por tal una norma escrita aprobada por un Parlamento constituyente en nombre del pueblo o de la nación, con el objeto de regular los poderes del Estado y de reconocer y garantizar los derechos individuales, el franquismo no tuvo Constitución. Lo que tuvo el franquismo fue un conjunto de Leyes Fundamentales —siete— que fueron aprobándose a lo largo de casi treinta años, desde el Fuero del Trabajo (1938) hasta la Ley Orgánica del Estado (1967), pasando por la Ley de Cortes (1942), el Fuero de los Españoles (1945), la Ley de Referéndum (1945), la Ley de sucesión a la Jefatura del Estado (1947) y la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958). Siete leyes que regulaban el poder público y los derechos y deberes de los españoles desde unos esquemas ajenos, más bien contrarios, al constitucionalismo liberal y liberal-democrático, donde el concepto de Constitución tiene su cabal asiento desde el último tercio del siglo XVIII.

De hecho, los propios teóricos del franquismo negaron al principio el carácter *constitucional* al régimen de Franco, por las connotaciones liberales —para ellos execrables— que ese término seguía teniendo. Algo parecido a lo que había ocurrido en la España de Fernando VII. Como en esta, los apologetas del *Estado Nuevo* prefirieron rescatar el término tradicional y arcaizante de *Ley Fundamental*, caro al carlismo —una de las fuentes doctrinales del Régimen— y en general al tradicionalismo católico. Esta expresión aparece por vez primera en un texto normativo de 1943, el Reglamento provisional de las Cortes, que creó una Comisión de Leyes Fundamentales. Más tarde, la Ley del 17 de julio de 1945 aprobaba el Fuero de los Españoles (otro término arcaizante) con carácter de Ley Fundamental, mientras que la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 1947, formalizaba la existencia de Leyes Fundamentales, las enumeraba y les atribuía un rango singular, del que luego se hablará. Digamos ahora que cada una de estas Leyes Fundamentales se aprobó a través de un procedimiento diferente: el Fuero del Trabajo mediante un Decreto; la Ley de Cortes emanó del jefe de Estado; en la elaboración del Fuero de los Españoles intervinieron las Cortes; la Ley de Referéndum la dictó el jefe del Estado; la Ley de Sucesión se elaboró con la intervención de las Cortes y se sometió luego a referéndum; la Ley de Principios del Movimiento Nacional la promulgó el jefe de Estado ante las Cortes y se sometió más tarde a referéndum; la Ley Orgánica del Estado fue leída ante las Cortes y refrendada también posteriormente por el cuerpo electoral.

Pero la dispersión y el distinto procedimiento con que se aprobaron las siete Leyes Fundamentales no impidieron que dos años después de aprobarse la

Ley Orgánica del Estado —que, según su preámbulo, venía a «perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen», para lo que reformaba incluso las Leyes Fundamentales anteriores— Rodrigo Fernández Carvajal, en el estudio más sólido dedicado al ordenamiento jurídico franquista, no dudase en llamar *Constitución Española* al entramado normativo resultante de esas Leyes (Fernández Carvajal, 1969). Una denominación que aceptará, en 1973, el equipo de constitucionalistas coordinado por Jorge de Esteban en un optimista informe, titulado de forma muy expresiva «Desarrollo Político y Constitución Española», destinado a «analizar las *posibilidades jurídicas* de liberalización y democratización de las actuales Leyes Constitucionales» (Esteban *et al.*, 1973, p. 39). Años más tarde, Tomás Villaroya seguirá considerando acertada esa denominación, pues, al margen de la valoración política que mereciese esa legalidad constitucional, en las Leyes Fundamentales del franquismo podían identificarse las partes que tradicionalmente componen el contenido de una Constitución: un preámbulo en el que se expone la filosofía política del edificio constitucional, que se encontraba en la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958); una parte dogmática en la que se declaran derechos y deberes, que se encontraba en el Fuero del Trabajo (1938) y en el Fuero de los Españoles (1945); y, en fin, una parte orgánica, en la que se recogen las otras cuatro Leyes Fundamentales (Tomás Villaroya, 1985, p. 145).

¿Qué lugar ocupaban las Leyes Fundamentales en el ordenamiento jurídico franquista? En primer lugar, la llamada *Constitución Española* era muy rígida y además contenía unas cláusulas de intangibilidad. Así, en efecto, los artículos 10 y 15 de la Ley de Sucesión disponían que para modificar o derogar las Leyes Fundamentales era preciso el acuerdo de las Cortes, mediante una mayoría cualificada, y el referéndum de la nación, mientras que la Ley de Principios del Movimiento Nacional señalaba en su artículo primero que estos principios eran «permanentes e inalterables». Por su parte, la Ley Orgánica del Estado señalaba en su artículo tercero que todos los fines del Estado debían cumplirse bajo la más estricta fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional, que volvía a calificar de «permanentes e inalterables». Pero, además, la LOE creaba en su último Título, el X, el llamado «recurso de contrafuero», un remedo del recurso de inconstitucionalidad, que regulaba con más detalle la ley de 8 de abril de 1968 y que con alguna notable excepción, como la de Sánchez Agesta, fue acogida con mucho escepticismo por la mayor parte de los iuspublicistas españoles, como Clavero Arévalo y Gumersindo Trujillo (Esteban *et al.*, 1973, pp. 455-457). Según el artículo 59 de la LOE era contrafuero «todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del Reino». Para impugnar por contrafuero estos

actos o disposiciones normativas, la LOE articulaba un complejo procedimiento, nunca llevado a la práctica, en el que participaban el Consejo Nacional del Movimiento, la Comisión Permanente de las Cortes, el Consejo del Reino, el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado, y el jefe del Estado, que podía concluir con la anulación por contrafuero del acto o disposición normativa impugnados.

Por último —pero acaso lo más importante— conviene poner de relieve que por encima de las siete Leyes Fundamentales permanecían en vigor las leyes del 30 de enero de 1938 y del 8 de agosto de 1939, cuyos artículos 17 y 7, respectivamente, atribuían a Franco la «suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general». Ambos preceptos permanecieron en vigor durante la vida del *Caudillo*, como señalaban de forma expresa el preámbulo de la Ley de Cortes y la Disposición transitoria Primera de la Ley Orgánica del Estado. En rigor, no es en absoluto infundado sostener, como en su día sostuvieron varios autores, que en esas dos leyes se hallaba la verdadera Constitución del Régimen (Esteban y López Guerra, 1977, p. 72).

6. 1978: LA CONSTITUCIÓN DEL CONSENSO

La Ley para la Reforma Política fue la última Ley Fundamental del franquismo, pero por su contenido puede considerarse la primera de la democracia. Diseñada en buena medida por Torcuato Fernández Miranda, la hizo suya el Gobierno de Adolfo Suárez, nombrado por el Rey en julio de 1976, quien la sometió a referéndum el 15 de diciembre de ese año. La oposición democrática propugnó la abstención y la derecha antidemocrática el voto negativo. Ambas fueron derrotadas. La participación alcanzó el 77% del electorado y solo un 1,97% votó en contra, mientras el 72,38% lo hizo de forma afirmativa. Con estos datos, la transición de la dictadura a la democracia no podía hacerse rompiendo con el orden jurídico anterior, como había ocurrido en 1931 y como venía preconizando la mayor parte de la oposición, lo que hubiese requerido formar un gobierno provisional y convocar unas Cortes Constituyentes, sino mediante la reforma de la legalidad franquista. Una reforma que acometieron las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, durante las primeras elecciones democráticas que hubo en España desde el 16 de febrero de 1936.

Si estas últimas habían dado la victoria al Frente Popular, de las de 1977 salió ganadora la Unión de Centro Democrático (UCD), el partido que respaldaba a Adolfo Suárez. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), primer partido de la oposición, exigió que el proyecto constitucional no fuese elaborado por una comisión designada por el gobierno, sino por las Cortes. La aceptación de esta exigencia obligó a que el proceso constituyente se hiciese por *consenso*

—la palabra clave— y determinó en gran parte que su resultado fuese una Constitución transaccional, pactada por todos los grupos con representación parlamentaria (Rubio Llorente, 1977, pp. 21-22).

De acuerdo con este espíritu transaccional —en el que sin duda pesó el recuerdo de la Guerra Civil, cuya sombra planeó a lo largo de toda la Transición— se nombró por unanimidad en el seno del Congreso de los Diputados una Comisión Constitucional, que a su vez eligió una Ponencia, a la que se encargó la redacción del proyecto de Constitución. Componían esta Ponencia siete miembros, que representaban a los principales partidos políticos con representación parlamentaria: la propia UCD, Alianza Popular (AP), el PSOE, el Partido Comunista de España (PCE), el Partit Democràtic de Catalunya (PDC, que más tarde cambiaría su nombre por el de Convergència i Unió) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV), unidos estos dos últimos partidos en el Congreso de los Diputados en un mismo grupo parlamentario: la Minoría Catalana y Vasca. Estos siete miembros, llamados más tarde *Padres de la Constitución*, eran: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y José Pedro Pérez Llorca, por la UCD; Gregorio Peces-Barba, por el PSOE; Manuel Fraga, por AP; Jordi Solé, por el PCE; y Miquel Roca, por el PDC y el PNV.

El texto elaborado por la Ponencia se aprobó primero en el Congreso y luego en Senado (tanto en sus respectivas Comisiones Constitucionales como en sus Plenos) y a continuación se sometió al dictamen de una Comisión Mixta formada por representantes de ambas cámaras y encargada de resolver las diferencias entre los textos presentados por cada una de ellas. El texto definitivo se sometió el 31 de octubre de 1978 al voto final de ambas cámaras en sesiones simultáneas, en donde fue aprobado por abrumadora mayoría. Solo votó en contra la extrema derecha y la extrema izquierda (que sumadas no alcanzaron más que seis votos en el Congreso y cinco en el Senado), aunque con la abstención de los diputados y senadores del PNV. El proyecto constitucional se sometió finalmente a referéndum el 6 de diciembre de ese año. Con una participación del 67,11%, votaron a favor del texto constitucional el 87,78 % de los votantes y en contra el 7,83%. No obstante, en el conjunto de las tres provincias vascas, aunque los votos afirmativos superaron con mucho a los negativos (69,1% frente al 23,50%), casi la mitad de los electores se abstuvo, de acuerdo buena parte de ellos —aunque no todos, desde luego— con el llamamiento a favor de la abstención que hizo el PNV —con el que este partido quiso expresar su insatisfacción con el texto constitucional, a pesar de que este texto garantizaba al País Vasco un grado de autogobierno nunca reconocido en su historia—. El 28 de diciembre el Rey promulgó la nueva Constitución. Al día siguiente se publicó en todas las lenguas de España y ese mismo día entró en vigor.

La elaboración de este texto duró, pues, año y medio. Lo dilatado de este proceso se debió en gran parte a que en él participaron las dos cámaras previstas en la Ley para la Reforma Política, pero también al incansable deseo de buscar siempre el acuerdo en las cuestiones más conflictivas, como la organización territorial del Estado, sin duda el asunto más difícil de resolver en 1931, en 1978 y, por desgracia, todavía hoy. La búsqueda del consenso no se hizo solo, ni muchas veces de forma principal, en el seno del Parlamento (ni siquiera en el de la Ponencia Constitucional), sino en innumerables reuniones informales entre los más influyentes representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria —verdaderos protagonistas de la transición y del proceso constitucional—, sobremanera de la UCD y del PSOE, que agrupaban a casi el 70% del electorado. Dos de sus más influyentes representantes, Fernando Abril Martorell, a la sazón Vicepresidente del Gobierno, y el socialista Alfonso Guerra, desempeñaron un papel decisivo en el consenso constitucional. En cualquier caso, desde un punto de vista político, la Constitución de 1978 es el resultado de un amplio pacto entre la derecha (UCD y PP) y la izquierda (PSOE y PC), así como entre estos cuatro partidos políticos de ámbito español y los nacionalistas catalanes y vascos, pese a que el PNV no formó parte como tal de la Ponencia Constitucional, según queda dicho. Este pacto hizo posible la elaboración de un texto constitucional que si bien se hizo de acuerdo con la legalidad anterior, supuso una revisión total de esa legalidad y, en rigor, una ruptura con los principios y valores en los que había descansado a lo largo de casi cuarenta años esa legalidad, que la nueva Constitución, por otra parte, deroga expresamente, incluida la Ley para la Reforma Política (Varela Suanzes-Carpegna, 2003).

El carácter consensuado de la Constitución de 1978 se manifiesta, en primer lugar, en el eclecticismo con que se regularon algunas cuestiones que dividieron a los españoles a lo largo de su historia constitucional, sobre todo en el siglo XX, como la forma de la jefatura del Estado, la definición de España, la regulación de la libertad religiosa y el modelo económico. Se establece, en efecto, una monarquía, pero se excluye al monarca de la dirección política del Estado; se proclama la unidad indivisible de la «nación» española, pero se garantiza la autonomía de las «nacionalidades y regiones» que la integran; se postula la aconfesionalidad del Estado, pero se afirma que este mantendrá relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y con las demás confesiones religiosas; se recogen los institutos de la economía de mercado, pero también algunos instrumentos claves del Estado social. En segundo lugar, la naturaleza transaccional de la Constitución se manifiesta en la redacción deliberadamente ambigua de algunos asuntos, como la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo, el reconocimiento de la propiedad privada y la regulación del derecho a la educación y a la libertad

de enseñanza. Por último, el carácter pactado de la Constitución de 1978 se manifiesta en las constantes remisiones al legislador ordinario para que este regule, mediante ley orgánica, la organización del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y de otros órganos del Estado; o bien delimite, mediante los Estatutos de Autonomía, la propia distribución territorial del poder, pues la Constitución, en virtud del llamado «principio dispositivo», renuncia, muy prudentemente, a establecer un acabado mapa autonómico de España, limitándose a reconocer y garantizar la autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que supuso en buena medida «desconstitucionalizar la forma territorial del Estado» (Cruz Villalón, 1982).

Esta triple característica de la Constitución — ecléctica, a veces ambigua e inacabada — fruto de su carácter consensuado, la convierte en una auténtica Constitución *abierta*, que no confunde el orden constitucional con el programa político de un partido. Para decirlo con los términos que empleó Ignacio de Otto, al separar lo constitucionalmente lícito y lo políticamente posible, la Constitución de 1978 no es «la simple formalización de un régimen, de una *actio* concreta», sino, por el contrario «una auténtica *constitutio*, en la que son posibles varios regímenes» (Otto, 1987, pp. 46-48), cuya puesta en práctica depende, en último término, de la orientación del electorado.

Pero si la Constitución de 1978 es la Constitución del consenso, cosa que ciertamente no pudo decirse de la de 1931 (Álvarez Tardío, 2005), conviene insistir en que de esta recoge su carácter de norma jurídica suprema, de eficacia inmediata para todos los poderes públicos, incluido el legislativo. Un carácter en el que insistió tempranamente la doctrina iuspublicista española (Rubio Llorrente, 1979, pp. 523 y ss.; García de Enterría, 1981; Otto, 1987, pp. 24 y ss.) y que subrayó el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, como por ejemplo en la 16/1982 del 28 de abril, en la que se insistía en que

[...] la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sea objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos y, por consiguiente, también los jueces y magistrados integrante del Poder Judicial, están sujetos a ella.

Desde su aprobación hasta la actualidad, la Constitución española sufrió una primera reforma en 1992, con el objeto de acomodar su artículo 13.2 al Tratado de Maastricht, que exigía a los países miembros de la Unión Europea el reconocimiento de la capacidad electoral pasiva —y no solo activa— a todos los ciudadanos de esa Unión que residiesen en otros países miembros de ella. Fue

una reforma que se hizo por el procedimiento del artículo 167, sin referéndum. Un segundo proceso reformista se ha abierto tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, que dieron la victoria al PSOE. En la sesión de investidura, que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados en abril de ese año, el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció su intención de proponer durante esta Legislatura la reforma de la Constitución Española con un cuádruple objeto: mencionar en el texto constitucional el nombre de las comunidades autónomas; hacer una expresa referencia a la Constitución Europea, en estos momentos pendiente de ratificación; transformar el Senado en una verdadera cámara de representación territorial; y equiparar al varón y a la mujer en la sucesión en la Corona. No obstante, las posibilidades de que la reforma constitucional se lleve a cabo en la actual legislatura son muy escasas, pues para que esto ocurra se necesita, a tenor de las mayorías parlamentarias exigidas por los artículos 167 y 168 de la Norma Fundamental, el acuerdo de los dos grandes partidos nacionales: el PSOE y el PP. Un acuerdo al que este último partido no está dispuesto, sobre todo después de la aprobación por el Parlamento catalán, con el voto en contra del PP, de un *nou estatut* de Autonomía, algunos de cuyos preceptos chocan frontalmente con lo dispuesto en la Constitución de 1978.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalá-Zamora, Niceto (1979). *Discursos*. Prólogo de Manuel Tuñón de Lara. Madrid: Tecnos.
- Alcalá Zamora, Niceto (1981). *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Madrid: Civitas.
- Álvarez Tardío, Manuel (2005). *El camino a la democracia en España (1931-1978)*. Madrid: Gota a Gota.
- Artola, Miguel (1977). *Partidos y programas políticos, 1808-1936*. Vol. 1. Madrid: Aguilar.
- Azaña, Manuel (2004). *Discursos Políticos*. Edición y prólogo de Santos Juliá. Barcelona: Crítica.
- Balguer Callejón, Francisco (2000). Un constitucionalista del período de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos. En Gregorio Cámara Villar (coord.), *Fernando de los Ríos y su tiempo*. Granada: Universidad de Granada.

- Cruz Villalón, Pedro (1982). La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4.
- Esteban, Jorge de *et al.* (1973). *Desarrollo Político y Constitución Española*. Barcelona: Ariel.
- Esteban, Jorge de y Luis López Guerra (1977). *La crisis del Estado franquista*. Barcelona: Labor.
- Fernández Carvajal, Rodrigo (1969). *La Constitución Española*. Madrid: Editora Nacional.
- García Canales, Mariano (1980). *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*. Madrid: CEC.
- García de Enterría, Eduardo (1981). *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- García Nieto, Ma del Carmen, Javier M Donezar y L. López Puerta (1973). La Dictadura, 1923-1930. *Bases Documentales de la España Contemporánea*, 7. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- González Posada, Adolfo (1930). *El Régimen constitucional (Esencia y forma. Principios y técnica)*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Otto, Ignacio de (1985). La Constitución abierta. *Revista de Occidente* 54.
- Otto, Ignacio de (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- Ríos, Fernando de los (1974). *Escritos sobre democracia y socialismo*. Edición y Estudio Preliminar de Virgilio Zapatero. Madrid: Taurus.
- Rubio Llorente, Francisco (1981). *La Constitución española y las fuentes del derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Rubio Llorente, Francisco (1997). El proceso constituyente en España. En *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Segunda edición. Madrid: CEC.
- Sánchez Agesta, Luis (1984). *Historia del Constitucionalismo Español*. Madrid: CEC.
- Sevilla Andrés, Diego (1969). *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Vol II. Madrid: Editora Nacional, pp. 139-198.
- Tomás Villaroya, Joaquín (1985). *Breve Historia del Constitucionalismo Español*. Cuarta edición. Madrid: CEC.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (1994). La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845. *Revista de Derecho Político*, 39, pp. 45-79.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (1995). La Constitución Española de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia. En José Manuel Cuenca

- Toribio (coord.), *Niceto Alcalá Zamora y su época*. Priego de Córdoba: Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (1999). ¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo XIX? *Boletín de la Facultad de Derecho*, 14, pp. 93-168.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2001). El Derecho Político en Adolfo Posada. En Raúl Morodo Leoncio y Pedro de Vega (coords.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*. Tomo I. México D.F./ Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma Nacional de México / Universidad Complutense, pp. 555-580.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2003). La Constitución española de 1978 en la historia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, pp. 42-46. También en Varela Suanzes Carpegna (2007). *Política y Constitución en España (1808-1978)*.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2006). El Derecho Político en Adolfo Posada. En *Asturianos en la Política Española (pensamiento y acción)*. Oviedo: KRK.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2007). *Política y Constitución en España (1808-1978)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEC).
- Vallés Valles i Casadevall, Josep M^a (1977). Un proceso constituyente especial: la génesis de la Constitución de 1876. *Revista Jurídica de Cataluña*, 1, pp. 27-50.

EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIO LABORAL EN EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE TRANSICIÓN

Jaime Zavala Costa

Me siento sumamente honrado de participar en este libro homenaje al amigo y presidente del Gobierno Constitucional de Transición Valentín Paniagua Cora-zao y hacerlo para compartir unas reflexiones sobre un aspecto de su trayectoria política de lucha incansable por la constitucionalidad, el imperio de la ley, la democracia, el Estado de derecho y, no menos importante, su visión ética del quehacer político. Nos referimos a su permanente vocación por el diálogo y la concertación social.

Y es sobre este tema que trata este ensayo o relato, pues fue durante su gobierno que se dieron pasos significativos, con perspectiva de futuro propia de los grandes estadistas, para reivindicar los mecanismos que permitieran, precisamente, la posibilidad de vivir una democracia tolerante y respetuosa de las discrepancias, permeable a la crítica y decidida a dejar participar a todos en la decisión y construcción del destino nacional.

Permítanme una brevísima referencia histórica al tema en el ámbito internacional, que consideramos de interés para conocer mejor este fenómeno de diálogo y concertación, compartiendo con ustedes algunas notas recogidas del prólogo de Efraín Córdova en el libro *La concertación social en América Latina*, del profesor venezolano Oscar Hernández Álvarez, con quien he coincidido en jornadas académicas en la Universidad de Boloña, Buenos Aires, Ginebra y, por cierto, en Lima.

Cuando los empleadores y sindicalistas daneses concluyeron en 1899 el llamado Acuerdo de Setiembre sobre derechos y obligaciones recíprocas, pocos fueron los que en tal oportunidad vislumbraron la importancia que esa práctica habría de adquirir en el futuro. Pasarían primero algunos años antes de que se concertaran otros acuerdos similares y, cuando ellos empezaron a celebrarse con cierta periodicidad, fueron solo los países escandinavos los que tuvieron una

clara visión del papel que esos convenios en la cumbre podían desempeñar en la conducción de la relaciones obrero-patronales.

Hubo que esperar hasta 1938 para que la idea de un acuerdo básico o convenio de convenios, encargado de regir el sistema de relaciones laborales, recibiera otro impulso. Fue, en efecto, el Acuerdo de Satsjöbaden suscrito ese año por las grandes organizaciones patronales y sindicales de Suecia el que estipuló ya en forma más precisa la lista de disposiciones básicas que habrían de regir los procesos de negociación, solución de quejas y agravios, manejo de los conflictos en servicios esenciales y creación de una junta paritaria encargada de administrar el acuerdo. Las repercusiones de este acuerdo traspasaron ya las fronteras escandinavas y se hicieron sentir en países tan distantes y distintos como Alemania, Australia, Bélgica, Finlandia, Chipre, India, Italia, Israel, Filipinas y Zambia. Dos números de la Serie de Relaciones de Trabajo de la OIT, recogieron en 1971 y 1983 las experiencias de acuerdos básicos registrados en esos países y sirvieron para poner de relieve las dimensiones globales que iba alcanzando la institución.

Con el transcurso de los años pocos llegaron a captar que lo que en realidad se estaba produciendo era un nuevo modelo de relaciones laborales en que se destacaban dos características fundamentales: una era el que elementos de cooperación iban a tomar plaza en la dinámica laboral al lado de los factores de antagonismo que antes habían predominado, y otra era el que los actores del subsistema de relaciones laborales comprendieran que sus interacciones podían y debían servir también a la sociedad en que vivían y no solo a su más limitada esfera laboral.

Esta nueva visión de la concertación social comenzó a ganar credibilidad cuando los países latinos de Europa Occidental vinieron a sumarse a los anglosajones que hasta entonces habían animado la corriente participacionista. Francia, España e Italia eran países con gran tradición de enfrentamiento y luchas y en los que la idea de un acuerdo macrosocial había parecido antes impensable. Sin embargo, los pactos sociales comenzaron hace poco más de 20 años a convertirse en práctica corriente en esos países y los nombres de algunos de esos pactos (Grenelle en Francia, Scotti en Italia y La Moncloa en España) han llegado a gozar de cierta celebridad.

De particular importancia fue el impacto que en América Latina tuvieron los pactos de La Moncloa de 1977 así como los seis posteriores pactos que entre ese año y 1986 suscribieron en España el Gobierno y las grandes organizaciones de empleadores y trabajadores. De contenido sociopolítico el primero y sociolaboral los otros, dichos pactos habían transformado el panorama de las relaciones obrero patronales fomentando a su vez su democratización y estabilización, al tiempo que efectuaban una contribución notable al progreso económico de España.

Recordemos que España vivió una dictadura que duró casi cuarenta años (desde 1939 a 1975). A la muerte del dictador Francisco Franco, España tenía dos grandes problemas que resolver: la consolidación de la democracia y la lucha contra las altas tasas de paro que entonces tenían. Pues bien, desde el principio los agentes sociales y patronales optaron por el diálogo y la concertación, lo cual resultó sumamente difícil en aquel momento pero esto se dio porque, aunque no fue fácil, comprendieron que era la única posibilidad de conseguir la solución a esos dos grandes problemas.

Efectivamente, el primer acuerdo que se firmó en España fueron los Pactos de La Moncloa, que constituyeron una trascendental manifestación de la concertación en plena transición. Dieron lugar, por una parte, a la Constitución Española; sin duda, una de las constituciones más progresistas de Europa, fruto del consenso, que en aquel tiempo equivalía a diálogo social. Desde entonces, casi todos los años hubo pactos de diferentes tipos, destacándose aquellos suscritos con el fin de luchar contra la precarización del empleo, los que han conseguido aumentar los contratos indefinidos y disminuir los contratos precarios o temporales, los que tienen que ver con la seguridad social, crecimientos salariales, negociación colectiva, formación profesional, entre otros y un acuerdo interconfederal que dio como resultado la normativa laboral vigente desde 1980 por la que se aprobaba el Estatuto de los Trabajadores, que fue objeto de una segunda gran reforma, también por acuerdos, en 1997.

Algunos pactos los firmaron las tres partes: gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales; otros lo hicieron solo las organizaciones sindicales y empresariales. Fueron pactos para el empleo que se hicieron sobre la base del diálogo. Lo mismo ocurrió en otros países europeos. Por primera vez Europa se hizo sin guerras, sino gracias al diálogo y al consenso.

Nuestro país no se ha caracterizado por llevar a cabo políticas sostenidas y duraderas asentadas en el diálogo, el consenso o la concertación. Tenemos déficit de concertación. Las causas son bien conocidas, resaltándose entre otras la diversidad cultural, la ausencia de voluntad política de los gobernantes, el recelo o desconfianza, la falta de compromiso de los interlocutores sociales, la inestabilidad institucional, las dificultades económicas, la hiperinflación, el carácter intervencionista del Estado, problemas ideológicos, la presencia de gobiernos militares o autoritarios, la alta informalización del mercado de trabajo, la baja tasa de sindicalización y el debilitamiento de las organizaciones sindicales, entre otros factores. No obstante, el diálogo aparece en los discursos y declaraciones de los políticos, los empresarios y los líderes sindicales, así como de los académicos e intelectuales. Su vigencia es innegable, pues en cada momento de crisis o de conflicto, o en cada proceso de cambio, el diálogo social aparece como

una vía o una alternativa que se invoca o plantea para crear un clima político y cívico estable. La razón que explica que se recurra a este mecanismo es que, en una sociedad democrática avanzada, no solo no se debe, por razones esenciales a la propia democracia, gobernar sin la sociedad, sino que tampoco se puede. Gobernar es concertar, sostenía Valentín, como cariñosamente lo llamábamos sus ministros.

Denis Sulmont al hablar de los procesos de concertación socio laboral en el Perú anota que «A principios de los años 30, Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador del Partido Aprista, incluye como primer punto del Programa Mínimo o Plan de Acción inmediata de este partido, la propuesta de crear un Consejo Económico». Dicha propuesta, que apuntaba a promover la participación de los trabajadores manuales e intelectuales, los empresarios y el Estado en el diseño de políticas de desarrollo nacional, no llegó a concretarse, no obstante haber sido recogida en la Constitución de 1933.

En 1946, durante el breve Gobierno de la coalición democrática del presidente Bustamante y Rivero, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Consejo Nacional pero este fue rechazado por el Senado y se archivó tras el golpe de Estado de Odría en 1948. Durante el primer gobierno de Belaunde, la aprobación de un proyecto similar se truncó con el golpe militar de 1968.

Luis Aparicio Valdez, reconocido analista de los temas laborales, de empleo y de seguridad social en el Perú, comenta que

La trayectoria de la concertación social, y en especial, la laboral, en el Perú, es breve y esforzada. País de tradicional fragmentación interna, prolongada durante su época republicana, el Perú tiene como historia una sucesión indefinida de conflictos abiertos, y los más profundos, soterrados.

En el mundo laboral, estas ocultas pasiones y enfrentamientos han sido parte esencial de la concepción de las relaciones laborales. La lucha de clases, más que con justificaciones históricas, filosóficas y políticas, se mostraba en nuestro país como una evidencia práctica, palmaria, en el campo y la ciudad. Y los intentos de una visión orgánica nacional, fracasaron inmediatamente después de la identificación de cada propuesta con algún grupo, clase o bando social. Así, en el largo plazo, el único proceso realmente integrador de la vida peruana, ha venido siendo el mestizaje.

Con tal telón de fondo, la historia de los intentos de tripartismo y concertación —que los ha habido— suele ser la de procesos entusiastas y esforzados, pero fatalmente perentorios (*Análisis Laboral*, marzo de 2001).

En general, respecto a la experiencia peruana, consultores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostienen en un trabajo sobre el Diálogo Social en los Países Andinos, publicado en febrero del año 2000, que: «en los países andinos, la concertación o diálogo social es, salvo en Perú, parte del dominio público de la discusión común, aunque como se ha venido comprobando paradójicamente, no existen experiencias estables y concretas quizás a falta de existir una verdadera cultura de diálogo».

Somos conscientes de que nuestro país no se ha caracterizado por llevar a cabo una política basada en el consenso. En efecto, han sido escasas las experiencias de diálogo tripartito institucional; sin embargo, hay que rescatar algunos ejemplos que ponen de relieve que sí es posible el entendimiento: el Comité Tripartito de 1945 sobre los ajustes salariales en la industria textil, que fijó un sistema de reajuste automático de los salarios en función del costo de vida; la Comisión Nacional de Remuneraciones Mínimas Vitales, que funcionó durante los años de 1960 a 1970 y que presidió el doctor Raúl Ferrero Rebagliati; la Comisión Nacional Tripartita de 1981, de grata recordación y éxito, impulsada por el entonces ministro Alfonso Grados Bertorini; el acuerdo sobre la Seguridad Social en setiembre de 1995, celebrado entre la Sociedad Nacional de Industria y las centrales sindicales (la Confederación General de Trabajadores del Perú —CGTP— no participó); el Comité de Vigilancia de Procedimientos Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social en 1985, en el cual tuve el honor de participar conjuntamente con los representantes de la CGTP y de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), adoptando todos los acuerdos, aproximadamente 600, por unanimidad. En la década de los 90 no hubo apertura de espacios de concertación por la política autoritaria del gobierno del presidente Fujimori, dado que los sistemas políticos de ese corte no son compatibles con el desarrollo de los actores sociales y el ejercicio del diálogo.

Pero, ¿qué es el diálogo social?, ¿qué es la concertación? Diálogo social, concertación social, pacto social, acuerdo social y tripartismo son términos que se utilizan con frecuencia indistintamente, y varían en función de las prácticas, costumbres y procesos que se dan en los países (aunque no se trate de sinónimos, en cuanto que el diálogo precede a la concertación) pero, como en otras muchas enunciaciones de lo social, importa más su contenido que el nombre que se le atribuye.

Desde este punto de vista, en tanto concepto muy amplio —aunque restringido al sistema de relaciones laborales—, el diálogo social puede ser institucionalizado o informal o una combinación de ambas categorías —como ocurre a menudo—, de carácter permanente o transitorio, incluye todo tipo de negociaciones (la negociación colectiva es una de los más usuales), procedimientos de

intercambio de información y consulta, mecanismos voluntarios de solución de conflictos del trabajo —se den en la empresa o en instancias sectoriales, regionales y nacionales—. Incluye los pactos sociales o acuerdos marco, de contenido monotemático o pluritemático, sean bipartitos, tripartitos o «tripartitos plus». El diálogo social comprende todas esas instancias de interacción entre los actores tripartitos, independientemente de que se agoten en sí mismas o den lugar a un producto concertado.

La OIT acota que a veces, en función de determinados contextos nacionales, los interlocutores tripartitos pueden optar por entablar el diálogo con otros actores sociales destacados, a fin de adquirir una perspectiva más amplia, incorporar las distintas ópticas de otros actores sociales y crear un mayor consenso. Para que exista el diálogo social, el Estado no puede adoptar un papel pasivo, aun cuando no participe directamente en el proceso. El hecho es que tiene responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias. Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídicos e institucionales necesarios para que estas puedan actuar con eficacia.

Hay al menos dos razones para justificar el diálogo social, según nos lo recuerda Víctor Tockman (ex Director General de las Américas de la OIT):

Primero, el diálogo es, a la vez un medio y un fin. Es un medio, porque es un mecanismo que permite y obliga a todos los sectores sociales a tomar posición frente a los temas centrales del país. Es un fin, porque la mayor participación es, quizás, el instrumento más idóneo para asegurar una mayor equidad en la distribución de los beneficios que se generan como resultado del proceso de diálogo. En segundo lugar, hay una justificación importante que aprendimos a lo largo de la historia de nuestra Región. Las políticas que se introducen por decreto no son efectivas, ni se mantienen. Por ello, más allá del gobierno, es necesario involucrar a los actores sociales.

Cabe recalcar, adicionalmente, que el concepto de diálogo social es uno de los principales componentes del trabajo decente y productivo, debiendo confluir de manera conjunta, con el respeto por los «Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo» recogidos en la Declaración de la OIT, que se aprobara en la Conferencia Internacional de Trabajo de 1998 por sus tres mandantes y, a la cual tuve el privilegio histórico de asistir como delegado de los empleadores del Perú. La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo es la expresión concreta y el compromiso para conseguir una serie

de valores universales sobre los cuales la OIT fue fundada y apunta a estimular los esfuerzos que permitan asegurar que el progreso social marche, codo a codo, con el crecimiento económico y el desarrollo sostenible y equitativo para todos. Por ello, la Declaración que hoy en día es parte esencial de todo tratado de libre comercio, enfatiza los elementos esenciales para conseguir la justicia social, cuales son la libertad y el derecho de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Existen incluso otros instrumentos que sobre la base de estos principios ayudan a respetar este umbral mínimo, y para lo cual el diálogo social resulta crucial para alcanzar esas metas. Este es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, del Pacto sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como la Convención sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. A esta lista se añaden algunos instrumentos regionales como por ejemplo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En su excelente estudio comparativo del diálogo social Anne Trebilcock, de la OIT, propone una serie de condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de un sistema de diálogo social.

La primera, y más fundamental es la aceptación general de una sociedad pluralista donde grupos autónomos que representen intereses sectoriales pueden operar libremente dentro de un Estado soberano. Otra condición básica para la cooperación tripartita es la de la existencia de una democracia representativa. La tercera condición fundamental es que cada participante en el diálogo social tiene que tener una percepción de sus beneficios a largo plazo, aunque esto a veces pueda significar perder algo de autonomía o algunos beneficios a corto plazo.

Varios autores destacan que toda política de concertación social requiere que se de ciertas condiciones para que pueda fructificar. En este sentido, el reconocido profesor uruguayo Oscar Ermida Uriarte en un artículo sobre Introducción al Estudio de la Concertación Social publicado en un libro de homenaje al ilustre maestro Américo Pla Rodríguez, puntualiza:

En general, se admite que uno de los principales requisitos de la concertación es la fuerte representatividad de las partes sociales, porque solo con ella es posible arribar a acuerdos responsables, estables y con cierta seguridad de cumplimiento.

Así, con respecto a las partes intervinientes, se requiere que sean pocos, fuertes y representativos y, en cuanto a los sujetos actuantes, se busca la capacidad o la capacitación de los dirigentes o negociadores.

No menos importante a nuestro entender, es el consenso y voluntad de las partes en cuanto a la conveniencia o necesidad de la concertación. Se habla, en este sentido, de la necesidad de contar con un «espíritu concertador» o de una «cultura de concertación», es decir, de una predisposición al respecto. También se reclama la eficacia y estabilidad del gobierno, ya que el gobierno puede fomentar o combatir la concertación, y porque le corresponde adoptar medidas de concreción de lo acordado. En efecto, así como la intolerancia de las partes sociales puede anular todo esfuerzo gubernativo, la debilidad o inestabilidad del gobierno puede anular o afectar los resultados de los acuerdos de los grupos sociales.

También son presupuestos que facilitan el diálogo social la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios, así, como la voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas. El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva son también claves. De otra parte, creemos que resulta sustancial una fluida información hacia la opinión pública, a fin de legitimar los esfuerzos de concertación y que exista información adecuada sobre las materias económico-sociales con alto grado de credibilidad.

Veamos como se dio el diálogo y la concertación socio laboral en el gobierno constitucional de transición. Al asumir las funciones de ministro de estado reflexionamos sobre qué hacer en tan corto período de gobierno analizando la realidad del momento y del futuro próximo. Recuérdese que el gobierno fue desde el 25 de noviembre de 2000 al 27 de julio de 2001.

Conversando con el Presidente de la República, advertimos la urgente necesidad de poner en la agenda nacional una política cimentada en el diálogo y en la búsqueda de consensos, a esa fecha totalmente ausente del escenario público. Por ello, se decidió apostar por el diálogo socio laboral con la convicción de que este era el método más eficaz para lograr bases sostenibles que asegurasen una nueva cultura de relaciones laborales y de comunicación entre los actores sociales a nivel político así como al interior de las empresas.

Paralelamente la realidad nos mostraba la imprescindible necesidad de generar no solo más puestos de trabajo sino empleos de mejor calidad haciendo frente a una oferta de trabajo, que de no contar con una adecuada mejora en los niveles de educación y formación profesional o técnica, con la finalidad de propiciar la mano de obra calificada que eleve la productividad y competitividad

en parámetros internacionales, no tendríamos una adecuada inserción en el mercado laboral. Enfrentar este enorme déficit de trabajo decente implicaba también una adecuada política laboral que comprendiera los derechos básicos en el trabajo, la protección social, la igualdad de oportunidades, acciones de promoción del empleo y lo que se ha denominado «déficit de representación» o diálogo social.

Dentro de este contexto y como parte medular de la política laboral del Gobierno Constitucional de Transición, coincidimos con el presidente Paniagua que, a la par de abrir las puertas al diálogo, era necesario asegurar y respetar en la legislación como en la práctica, los principios y derechos fundamentales en el trabajo que universalmente promueve la OIT, de la cual el Perú fue fundador en 1919 con la firma del Tratado de Versalles. Con esa finalidad, remitimos al Congreso de la República el «Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo» y el «Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación». El primero fue aprobado por dicho poder legislativo y ratificado por el presidente Valentín Paniagua, mientras que el segundo se ratificó durante el siguiente gobierno, incorporándose así a nuestra legislación interna los ocho convenios calificados como básicos o fundamentales, los mismos que a la postre serían determinantes para la suscripción este año del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

El presidente del Consejo de Ministros, Embajador Javier Pérez de Cuellar en su exposición ante el Congreso de la República, al presentar las políticas del Gobierno de Transición dijo:

[...] el pueblo sabe que ha llegado la hora del cambio. De un cambio que a nadie tiene que inquietar. Es solo el retorno a un cauce constitucional del que nunca debimos apartarnos. Es preciso, para ello, cambiar valores y conductas. Exaltar el valor de la legalidad y de los principios éticos que le sirven de inspiración y preparar el camino para cambiar las políticas que no pudieron resolver los problemas de la pobreza. Cambiar, por encima de todo, el estilo de gobernar. Sustituir la arbitrariedad, el personalismo y la concentración del poder, por la legalidad, la institucionalidad, la descentralización, el diálogo y la concertación.

Fue bajo esas premisas y en la idea de restablecer relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que se convocó a los gremios sindicales, organizaciones de empleadores y connotados representantes de la sociedad civil vinculados al sector trabajo, a participar en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social (hoy Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo), que se instaló el 4 de enero de 2001, con el objeto de promover el diálogo socio laboral y la búsqueda de acuerdos entre los actores sociales. Consejo que el ex presidente Paniagua

impulsó decididamente con firme voluntad política, considerando como deber patriótico priorizar las puertas al diálogo como sostén de la estabilidad social, no solo en cuanto a objetivo, sino además por configurar un instrumento para procesar pacíficamente las divergencias así como los conflictos y contribuir a afianzar la democracia.

Es pertinente citar las palabras de Federico Durán López, presidente del Consejo Económico y Social de España (CES), que en su visita al Perú en abril de 2001 invitado por quien escribe cuando me desempeñaba como Ministro de Estado, recalcó en una magistral conferencia

[...] no crean que la experiencia española de hace un par de décadas estaba tan distante de la situación en la que ustedes (refiriéndose al Perú) se puedan encontrar en este momento. Si les tuviera que resumir con una frase corta y breve, lo que les he querido decir; si les pudiera describir un poco lo que ha sido nuestra historia, en esta última década a partir de la caída del franquismo y restablecimiento de la democracia, desde el punto de vista económico y social, tendría que decir que la historia se resume en la apuesta por el diálogo. Nosotros como país, hicimos una apuesta muy importante por el diálogo, por el entendimiento, pues había en el inconsciente colectivo español, una preocupación fundamental: nunca más un enfrentamiento civil.

Hay que precisar que el Consejo fue la primera iniciativa del Gobierno Constitucional de Transición para organizar y fomentar el diálogo socio laboral y lograr consensos entre los actores sociales, como parte de una política laboral con visión de largo plazo, a fin de favorecer la participación social y el pluralismo en democracia, reforzando a su vez el Estado de derecho. Decíamos en un estudio que citamos más adelante, que

La democracia y el Estado de derecho en el ámbito laboral en corto tiempo no era tarea fácil. No escapó del razonamiento lógico, en ese momento, que instalar el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como un espacio formal de diálogo social implicaba «tiempo y experiencia» para delimitar su perfil, establecer sus funciones y consolidar el rol que tendría que cumplir.

Pero la democracia no podía esperar y se asumió el reto.

El Consejo fue, pues, la primera sede formal y permanente de diálogo y concertación del Gobierno Constitucional de Transición. Por mandato de la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es un órgano consultivo en cuyo ámbito se discute y concierta políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y de protección social, en la perspectiva de generar las condiciones para el desarrollo nacional y regional. Al mismo tiempo, es de su

competencia la regulación de la remuneración mínima. Sus acuerdos se adoptan por consenso.

El Consejo tiene composición tripartita y en él están representados gremios empresariales agrupados en lo que se ha denominado Sector Empleador así como las organizaciones sindicales de trabajadores más representativas que integran el Sector Trabajador; ambos sectores mantienen interlocución permanente con el Sector Gubernamental, llamado a impulsar el proceso. Asimismo, participan Organizaciones Sociales vinculadas al Sector Trabajo, principalmente instituciones académicas y organismos no gubernamentales que conforman un cuarto grupo con derecho a voz, pero sin voto. Este sector está representado por el Grupo de Asesoramiento y Análisis Laboral (AELE), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); el Centro de Asesoría Laboral (CEDAL), la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social (SPDTSS); el Movimiento Manuela Ramos (ONG de promoción de los derechos de la mujer). Al comienzo de sus funciones, se invitó a participar a título personal, a personalidades como la doctora Beatriz Merino Lucero, ex senadora y hoy Defensora del Pueblo, así como al Reverendo Padre Ec. Juan Julio Witch Rossel.

El Consejo tiene una secretaría técnica que ha desempeñado un rol sustancial en el fortalecimiento institucional y la necesidad de garantizar su carácter técnico, frente a cualquier coyuntura y voluntad política de los gobiernos. Además, existen 4 comisiones técnicas de carácter permanente: la de Trabajo, que analiza los temas vinculados a las relaciones laborales y que ha desarrollado un trabajo de especial significación en la revisión y emisión de opinión respecto de proyectos de normas que postulan modificaciones a la legislación laboral; la de Empleo, que asume la discusión y aprobación de lineamientos de política o acciones en temas relacionados con la promoción del empleo, formalización y promoción del sector de la micro y pequeña empresa, entre otros; la de Formación Profesional, cuyo objetivo es proponer mecanismos legales o institucionales para la mejora de la competitividad y niveles de empleabilidad del trabajador; y la Comisión Técnica de Seguridad Social, que analiza y discute temas relativos a los regímenes legales vigentes en materia de salud y pensiones, al igual que la seguridad y salud en el trabajo.

A pesar del corto tiempo de funcionamiento del Consejo, se cumplió con consolidar una instancia de diálogo, aprobándose por unanimidad la Declaración de Principios, en la cual se destaca «La importancia de contar con un Ministerio de Trabajo y Promoción Social que, como ente técnico especializado, supervise las relaciones laborales con independencia, coadyuve al respeto de los trabajadores y empleadores, contribuya a la generación de más y mejores puestos de trabajo, a la vez que propicie el clima de paz necesario para el desarrollo

nacional; y de otro lado, compromete su trabajo en el esfuerzo de lograr el clima social en el país que se sustente en el reconocimiento de los derechos humanos, el respeto al Ordenamiento Jurídico Nacional e Internacional vigente en el Perú, en el diálogo social democrático, la productividad, la competitividad, la cooperación, el respeto entre las partes y la visión de los problemas integrales del Perú.»

Poco se conoce de las acciones realizadas por el Consejo en tan corto período de gobierno, entre las cuales se destaca el debate que permitió el enriquecimiento de la Ley General de Inspecciones y Defensa del Trabajador que promovió el Gobierno de Transición, la que tuvo un noventa y nueve por ciento de consenso y fuera aprobada por el Ejecutivo en virtud de facultades delegadas por el Congreso de la República. Esta ley, nacida del diálogo, fue la primera ley laboral del milenio en el Perú.

Entre los estudios realizados, estuvo la aprobación del Diagnóstico de la Formación Profesional en el Perú, que ofrece una mirada detallada del sistema educativo profesional de la vigencia de la certificación profesional, así como la formación y adecuación ocupacional, concluyendo con la necesidad de poner énfasis en la calificación de los recursos humanos para adaptarse a los nuevos contextos tecnológicos que redunden en beneficio del proceso productivo; y la aprobación del Observatorio Laboral, que llegó a la conclusión de reconocer la importancia de la información socio laboral que responda a las necesidades de los agentes económicos y recomienda la constitución de un Observatorio Socio laboral en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que genere, analice y difunda la información sobre el mercado de trabajo y su interacción con otros mercados. Asimismo, recomienda que se coordine con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco del Planeamiento Estratégico Multisectorial para el Sector Público y se considere como prioritario el proyecto del Observatorio Socio Laboral.

De otro lado, la aprobación del documento de trabajo «Propuesta de Política de Sistematización de los Programas de Formación Profesional», que busca identificar los insumos utilizados en programas de formación y los productos generados, a la vez que propone determinar el papel de las instituciones, de los actores sociales en la definición del sistema y la gestión de los recursos. En este contexto, se acuerda que el Estado, por un lado, oriente su atención preferentemente a sectores desfavorecidos de la población y por otro, asuma un rol promotor y subsidiario, dejando el protagonismo para los demás agentes socio-económicos involucrados. Además, considera prioritario el fomento de la formación continua en las empresas para lo que propone trazar una línea base que permita el diseño de estrategias en este ámbito; y la aprobación del documento

de trabajo «Propuestas de Política de Normalización y Certificación Laboral», que busca responder a las necesidades de los agentes socio económicos, a partir de la definición consensuada de las normas técnicas de competencia laboral con los diversos sectores, con la finalidad de mejorar la inserción y reinserción de los trabajadores peruanos al mercado de trabajo, a través del reconocimiento real y formal de la competencia para el ejercicio profesional según los requisitos del sector productivo.

De la misma manera, hay que subrayar la aprobación del documento «Empleo en el Perú 1990-2000», que examina las características de la mano de obra y su evolución, en forma segmentada por ramas de actividad y las formas de incorporación a las unidades productivas, en base a ello se plantea áreas en las que se debe profundizar para poder aplicar sobre ellas políticas de fomento al empleo. Los convierten en una pieza esencial para poder definir las tareas de las áreas de formación y calificación profesional, así como la necesidad de mejorar los niveles de empleo, que deben responder a una política que compatibilice la demanda y la oferta de trabajo y para poder reducir el subempleo, incrementar la productividad y mejorar los ingresos de la gran mayoría de la población que se encuentra en los niveles de pobreza. Muy importante fue la aprobación del Documento de Trabajo «Sectores y Actividades Económicas con Potencialidad en la Generación de Empleo», que identifica a las siguientes actividades económicas como altamente generadoras de empleo: acuicultura, agroexportación, agroindustria, construcción, ganadería de camélidos sudamericanos, minería, pesca, silvicultura, servicios comunales (educación, salud, orden público y seguridad), textiles-confecciones y turismo. Por último, hay que resaltar la aprobación del Documento de Trabajo «La Pequeña y Mediana Empresa: Una Opción de Desarrollo en el Siglo XXI», donde se llegó a la conclusión de que la PYME se constituye en una opción importante para incrementar el empleo, pues ella logra, con baja inversión, una productividad del trabajo e ingresos superiores al de la microempresa, lo que a su vez permite una contribución importante en el producto global. Asimismo, demanda mano de obra de mayor calificación y genera empleo de calidad, la ventaja en PYME con respecto a la gran empresa en su mayor potencialidad de generación de empleo con ingresos aceptables por la Sociedad.

Al mismo tiempo, para profundizar sobre el desarrollo del diálogo social descentralizado del Perú en su primera etapa de funcionamiento, el Pleno del Consejo acordó crear Comisiones Descentralizadas en diversas regiones de país, teniendo presente su contribución a la generación de empleo o su aporte al Producto Interno Bruto del país. Con ese propósito creó Comisiones en las Regiones de Arequipa (2001), Cusco (2001) y Ucayali (2002), programándose

a su vez la apertura de otras comisiones técnicas descentralizadas en las ciudades de Trujillo e Iquitos a fin de ampliar el ámbito de participación de los agentes sociales.

Después del «nacimiento» del Consejo, vendría la conformación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, creada por el gobierno de transición democrática a iniciativa de la ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano Susana Villarán, que se instaló el 18 de enero de 2001, y cuyos objetivos fueron «concertar las políticas sociales en la lucha contra la pobreza e institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política nacional del Estado, promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el Sector Privado destinados a la lucha contra la pobreza; fomentar mesas de trabajo para el debate e interlocución entre el Gobierno y la sociedad civil, en el ámbito regional y local.»

Asumiendo los lineamientos del gobierno de transición para dotar un nuevo enfoque a la lucha contra la pobreza, ese sector ejerció un activo papel promotor de la participación de los destinatarios de los programas sociales en su gestión. La vigilancia de la sociedad civil y la concertación al interior del sector público, fueron estrategias fundamentales de este enfoque, que se concretó en importantes compromisos de los actores involucrados. En esa misma línea, se promovió la instalación de las mesas departamentales para descentralizar la organización de las mesas en todos los departamentos del país, como espacios de encuentro, diálogo y búsqueda de consensos, así como de acuerdos sobre las prioridades locales en la lucha contra la pobreza.

Luis Aparicio Valdez, en su prestigiosa revista ya citada, decía en marzo de 2001:

Pero aunque ahora nos sea difícil de entenderlo, su mayor aporte es el de sentar bases firmes para la práctica del diálogo y la búsqueda del consenso. Si logra establecer esta práctica, si abre los campos de la lucidez que permita sobreponer el interés nacional al de las propias partes, habrá logrado su éxito mayor [...]. Al reforzar la institucionalidad del Consejo, evitando presionarlo hacia la dilación o precipitación, sus miembros estarán mostrando al país una nueva posibilidad, un baluarte de esperanza en el establecimiento de objetivos nacionales, que no debe sacrificarse a una partida de pocos meses. Se trata, pues de una gran responsabilidad.

El rol protagónico del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, ha sido reconocido en el marco del Acuerdo Nacional creado por el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo, suscrito por las principales partidos políticos

del país, organizaciones religiosas, gremios de trabajadores y empleadores y representantes de la sociedad civil organizadas, a través de la Cuarta y Décimo Cuarta Políticas del Estado, aprobadas el 22 de julio de 2002, relativas a la *Institucionalización del Diálogo y la Concertación*, así como el *Acceso al Empleo Digno y Productivo*, respectivamente.

A través de la Cuarta Política de Estado denominada Institucionalización del Diálogo y la Concertación, sus firmantes asumen el compromiso de

[...] fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta. Con este objetivo el Estado: a) promoverá y consolidará una cultura del diálogo y la concertación; b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; y c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Del mismo modo y ya en términos específicos, la Décimo Cuarta Política de Estado, vinculada al tema *Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo*, declara como obligación del Estado dirigida al cumplimiento del objetivo enunciado: «fomentar la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional del Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores».

En tal sentido, la iniciativa surgida en torno a las relaciones laborales, encuentra en este gran acuerdo político, un marco plenamente propicio para la plena legitimación y desarrollo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Otro acuerdo social que le confiere reconocimiento a este órgano, es el «Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno», suscrito en el marco del Acuerdo Nacional, a iniciativa del Partido Aprista Peruano, presentado por el entonces ex presidente Alan García, al cual se adhirió al Consejo, el 4 de febrero de 2005. Dicha adhesión, afirma el compromiso de los actores sociales para fortalecer el alcance, la efectividad y el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional de Trabajo, para mejorar las relaciones laborales y tender lazos de confianza, que permitan prevenir y aminorar conflictos sociales y con ello, facilitar el desarrollo de inversiones actuales y futuras.

En esa dirección, como política específica en el plano Institucional, el Pacto se refiere al *Fortalecimiento y ampliación de las instancias gremiales y de diálogo y concertación*. Hace hincapié en la obligación de

Promover la representatividad y la participación en los gremios empresariales y laborales, al igual que fortalecer el alcance, la efectividad y el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, del Consejo Nacional de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, del Consejo Nacional de la Competitividad, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y de otras instancias de concertación.

En adición, el Plan Nacional de Competitividad, identificó al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, como entidad participante y ejecutora, en algunos casos, de acciones incluidas en las áreas temáticas «Política Económica, Mercados Financieros y de Capitales y Fortalecimiento Institucional», generándose a partir de ello una estrecha relación de coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, ente responsable del monitoreo y ejecución de las acciones contenidas en dicho Plan.

A la fecha, con marchas y contramarchas, aspectos positivos y negativos, el Consejo ha logrado importantes frutos, como lo es su propio funcionamiento a pesar de su corta existencia. Además, se ha ido construyendo confianza entre los actores participantes en las relaciones laborales en el país. Sin embargo, afronta el desafío de afirmar su presencia en el escenario nacional, como órgano de debate y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social, de tal forma que los vaivenes políticos u otras coyunturas no alteren su desarrollo. Su horizonte es de fortalecimiento y consolidación institucional como instancia permanente de diálogo social.

Es con esa perspectiva, que en el año 2004 realizamos una consultoría a pedido de la Organización Internacional de Trabajo, para el análisis del funcionamiento del Consejo y formulación de propuestas para la mejora de su eficacia, todo lo cual fue publicado por la OIT en el Documento de Trabajo N° 196 denominado «Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú», algunas de cuyas ideas centrales reseñamos brevemente en este artículo.

Un primer análisis nos lleva a plantear, si conviene mantener la actual naturaleza del Consejo, o apuntar a un ente de derecho público con personalidad jurídica, plena capacidad y autoridad orgánica para el cumplimiento de sus fines, convirtiéndolo en un organismo consultivo del Gobierno. Un Consejo de Trabajo parecido al Consejo Económico y Social de España, que con reconocido éxito viene funcionando desde 1991. Al margen de la discusión sobre su

autonomía, creemos que la mejor forma de consolidarlo y robustecerlo para legitimarse como órgano de consulta, es a través de sus propias acciones. La opinión del Consejo quedará revalorizada frente a los poderes del Estado, a la opinión pública y obviamente, frente a los propios trabajadores y empresarios, por el grado de consenso que se alcance y, por ende, los acuerdos que se adopten tendrán cada vez más relevancia política. Aquí radica la verdadera mejora de su eficacia y fortalecimiento. El principal activo que debe tener el Consejo es su legitimidad y credibilidad, para lo cual debe tener mayor proyección hacia los poderes públicos y la sociedad en general, de tal manera que sus logros sean conocidos.

Otro aspecto sustantivo es cómo mejorar la representatividad de los actores sociales, que se debe analizar en dos niveles. A nivel externo, en lo que respecta a la estrecha relación que debe existir entre el Consejo y el respaldo social de sus miembros. Es decir, en este nivel el objetivo es procurar la incorporación al Consejo de todos los sectores involucrados en la realidad económica-laboral peruana, como son los informales, los independientes, los desempleados, las mujeres como segmento laboral vulnerable, los trabajadores rurales, entre otros, a fin de tener un espacio en el que estén representados todas las partes interesadas. Son los llamados «actores olvidados» que participan en el mercado laboral pero que no son visibles como sujetos del diálogo social. Esto no constituye una tarea fácil teniendo en consideración las carencias logísticas actuales del Consejo. Como segundo punto tenemos la representatividad a nivel interno. El objetivo es mejorar la representatividad al interior de los gremios empresariales y sindicales que conforman actualmente el Consejo. Para ello se requiere que tales organizaciones sean transparentes, fuertes y representativas, por cuanto la efectividad del diálogo social depende fundamentalmente de la legitimidad de los interlocutores sociales. Así también tendrán capacidad de cumplir lo pactado y que lo concertado pueda tener carácter de «legislación concertada».

Una tercera cuestión tiene que ver con la temática que podría abordarse en el nuevo contexto de la globalización, caracterizado por el desarrollo de la tecnología de la información y de las comunicaciones, la liberalización de los capitales, apertura comercial, avance de la ciencia y tecnología, que ha provocado profundas transformaciones en los procesos productivos y en el mercado de trabajo. En esa línea que ya no es el futuro sino el presente, los trabajadores, los empresarios y el Estado, deberían entender que todo ello trae consecuencias y cambios en las relaciones laborales. Aquí, el diálogo a través del Consejo juega un papel trascendental, para que se den respuestas pragmáticas al impacto de la globalización en el ámbito laboral, para adecuarse a esas nuevas realidades.

Teniendo en cuenta las premisas que nos da el nuevo escenario de la globalización, las tres partes deliberantes que conforman el Consejo deberían incluir en su agenda de trabajo algunos temas prioritarios que, sucintamente y a título de ejemplo, podrían ser el de la empleabilidad, entendida esta como las condiciones requeridas para adaptarse a las variaciones en el trabajo, donde prevalece la rotación de labores y la obligación de familiarizarse con las diferentes etapas del proceso productivo, para dar respuesta inmediata a los nuevos requerimientos del mercado, y donde los incrementos de remuneraciones se orientan a reconocer el desempeño y la productividad de los trabajadores. De otro lado, es indispensable la promoción de la negociación colectiva como herramienta para buscar soluciones concertadas en el plano interno de las empresas, privilegiando la llamada «negociación de flexibilidad». En el mundo cambiante de hoy en día, la negociación colectiva debe ser innovadora. Hay que abordar también el tema de la protección social, para mejorar las condiciones de trabajo y ampliar la cobertura de la seguridad social. Igualmente importante es trabajar en las políticas laborales activas para promover el empleo e incrementar los ingresos de los grupos más vulnerables, sin dejar de lado la necesidad de acometer la exigencia de una capacitación continua y de calidad para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y consecuentemente del país. La inversión en el capital humano es tanto una obligación como una responsabilidad compartida y solidaria del Estado, los empresarios y de los propios trabajadores.

Finalmente, es parte de la agenda de trabajo pendiente, cómo garantizar la participación de los actores en el proceso de formación de la voluntad política, específicamente de la voluntad legislativa en cuestiones laborales, lo que responde a la legítima aspiración de que su voz sea tomada en cuenta al momento de adoptar decisiones. De otro lado, también hay que trabajar en la eventual descentralización del diálogo social en el país articulando las tareas del Consejo con las que corresponden a los gobiernos regionales.

Ante los retos que se enfrenta el mundo del trabajo, vemos con optimismo que se respalde en la práctica el diálogo socio laboral y la institucionalidad del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. Es necesario robustecer a los interlocutores sociales, para alcanzar soluciones compartidas que den legitimidad a las políticas y que proporcionen una equitativa distribución de los beneficios del crecimiento.

En esa dirección, a lo largo del año 2006 han tenido lugar encuentros de reflexión y actividades tripartitas que han culminado con la formulación del «Plan Estratégico Institucional del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo 2007-2011». Dicho documento, aprobado en consenso, establece la Visión y Misión del Consejo:

su visión es la de consolidar al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como la única institución tripartita de diálogo social, de carácter autónomo, cuya opinión sea requerida en forma obligatoria en materia de trabajo, empleo, formación y seguridad social, abierta a la participación de otros actores representativos del tripartismo. Su misión, mediante el respeto y reconocimiento entre sus partes y una eficiente gestión de sus acciones y objetivos, es la de contribuir permanentemente a la generación y mantenimiento de políticas estables en materias de trabajo, empleo, formación y seguridad social.

Como se detalla en la Memoria de Actividades 2007, el Consejo ha planteado en diversos momentos de su trayectoria institucional, imprimir mayor impulso al diálogo tripartito, de manera que este pueda resultar un instrumento eficaz para responder a los problemas derivados de la baja productividad e informalidad del mercado de trabajo y a la vez proponer, o hacer el seguimiento a mecanismos de garantía, para la vigencia de los derechos laborales. En esta línea de reflexión, se ha propuesto adoptar acciones que redunden en el fortalecimiento institucional, a través de recursos necesarios para posicionarlo —a futuro— como órgano de consulta obligatoria en temas sociolaborales.

El diálogo social que se viene dando en el Consejo es uno de los procesos más relevantes en estos momentos en la región. En un estudio reciente sobre el diálogo social institucionalizado en América Latina, estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, la OIT concluye que:

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo es una de las instituciones de diálogo social en la región latinoamericana que en los últimos años ha tenido una mayor actividad, regularidad, y participación de los actores sociales además de resultados; lo que se ha podido conseguir gracias a la voluntad política y el esfuerzo de todas las partes involucradas (Documento de Trabajo N° 207-2007).

Un gobierno que propugne la concertación social propicia un clima de diálogo, paz y estabilidad que contribuye a la gobernabilidad, al crecimiento económico y a la lucha contra la pobreza. Este es el legado de Valentín Paniagua como Presidente del Gobierno Constitucional de Transición.

LIBROS, ARTÍCULOS, ENTREVISTAS, DISCURSOS, Y TRABAJOS EN PROCESO PRODUCIDOS POR EL DOCTOR VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO¹

LIBROS

- 2003 *Los orígenes del Gobierno Representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo de Cultura Económica y Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú.
- 2004 *Libertad y verdad electoral. Estudios electorales*. Lima: Editorial San Marcos.
Constitución, democracia y autocracia. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2009 *Manuel Pardo y el Partido Civil. Apogeo y crisis del primer partido político en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

ARTÍCULOS EN LIBROS Y REVISTAS

- 1967 Siempre nuestra política estuvo animada por jóvenes. *Oiga*, 7 de julio, pp. 20-21 y 34.
Las reformas constitucionales del Partido Demócrata Cristiano. *Amauta*, año 1, N° 2, pp. 14-18.
- 1968 Las ideas políticas en el 900. *Amauta* (órgano de circulación interna del Partido Demócrata Cristiano, año 1, N° 3, pp. 12-26.
- 1969 La reforma de la Administración. *Derecho* 27, pp. 94-104.
- 1981 La Autonomía Municipal y las relaciones con el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales. *Revista del Foro del CAL*, N° 1, Año LXVIII, Lima, pp. 19-26.

¹ Biobibliografía elaborada por Marco Jamanca Vega.

- 1983 Estado unitario y descentralizado. *Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Departamento Académico de Ciencias Histórico-Sociales, Lima, pp. 36-38.
- 1985 El descentralismo en las propuestas de Plan de Gobierno 1985-1990. En AAVV, *Descentralización y desarrollo regional*. Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción social y desarrollo, Lima, Fundación Frederick Ebert, pp. 259-297.
- 1986 En torno al Funcionamiento del Tribunal. En AAVV, Consejo Latinoamericano de Derecho y desarrollo (editor). *El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate*. Lima: Fundación Friedrich Naumann, pp. 123-125.
- 1987 La Acusación Constitucional. *El Defensor del Pueblo* (Revista del Ministerio Público) N° 1, Lima, pp. 124-140.
La publicidad y publicación de las normas del Estado (El caso de los decretos supremos no publicados). *Thémis*, segunda época, N° 6, pp. 17-22.
- 1988 Descentralización y regionalización. *Thémis*, segunda época, N° 11, pp. 65-70.
- 1990 Perú: una búsqueda angustiosa. *Noticias de la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la paz*. N° 10 (tercer trimestre), Argentina, pp. 18-19.
- 1992 El golpe del 5 de abril y el sistema constitucional peruano. *Thémis*, segunda época, N° 22, pp. 19-24.
La regionalización. *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N° 8, Lima, CAJ, pp. 89-92.
Las relaciones legislativo-ejecutivo. *Ius et Praxis*, N° 19-20, Lima, pp. 9-135.
- 1993 ¿Observación y promulgación parcial de las leyes? *Debate Constitucional*, N° 3, Lima: CAJ, pp. 7-8.
¿Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativo o Ley General de Procedimiento (s) Administrativo (s)? *Ius et veritas*, Año IV, N° 6, Lima, pp. 13-17.
La Constitución Semántica. *Argumentos* (Instituto de Estudios Peruanos), Año 2, N° 8, Lima, pp. 4-6.
El absolutismo presidencial. *Advocatus*, Año III, quinta entrega, Lima, pp. 21-25.
- 1994 Descentralización y autonomía política. *Tema Uno. Revista de la Asociación Propuesta* N° 1, Lima, pp. 35-36.

- ¿Reelección o continuismo presidencial? *Advocatus*. Revista de Derecho de los alumnos y egresados de la Universidad de Lima, N° 6, año 4, Lima.
- La Constitución semántica: el proyecto del CCD. *Thémis*, segunda época, N° 27-28, Lima, pp.143-150.
- Sistema electoral. En AAVV, La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N° 10, Lima, CAJ, pp. 219-235.
- 1995 ¿Acusación Constitucional, Antejudio o Juicio Político? En AAVV, La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios II, *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N° 11, Lima, CAJ, pp. 125-138.
- La Constitución Peruana de 1993. *Dereito* (Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela), volumen IV, N° 2, pp. 9-52.
- 1996 ¿Cambio de escenario político o cambio de sensibilidad política? *Ideelee*, N° 86, p. 6.
- Un tríptico institucional: los organismos electorales. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 105-126.
- Sistema electoral y elección del Congreso. En AAVV, La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios III, *Lecturas sobre Temas Constitucionales* N° 12, Lima, CAJ, pp. 171-195.
- Sistema electoral y elección del Congreso en Perú. *Dereito* (Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela), vol. 5, N° 2, Santiago de Compostela, pp. 199-224.
- Reforma del Estado. *Revista del Foro*, Año LXXXIV, N° 2, Lima, pp. 24-30.
- 1997 El significado de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional. *Quehacer* N° 107, pp. 12-16.
- Reelección presidencial y legislación electoral. En Alberto Otárola (coordinador), *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Lima, Foro democrático / Fundación Hans Seidel, pp. 119-143.
- Democracia representativa vs. autocracia representativa. *Thémis* N° 36, segunda época, Lima, pp. 283-290.
- Alegato del doctor Valentín Paniagua Corazao en la sesión matinal del miércoles 28 de mayo de 1997. *Pensamiento Constitucional*. Año IV, N° 4, Lima: PUCP, pp. 445-461.
- Acusación inconstitucional. *Gaceta Jurídica*, sección doctrina. Tomo 45, pp. 53-A a 78-A.
- Reelección: el debate está jurídicamente definido. *Idéelee*, N° 95, pp. 71-72.

- 1998 Derechos pensionarios: sentencia de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 817. *Diálogo con la Jurisprudencia. Revista de Crítica y Análisis Jurisprudencial*. Año III, N° 8, Lima, pp. 139-134.
- Equilibrio de poderes y absolutismo presidencial. *Tiempos de cambio* (Revista de Ciencia política), Año I, N° 1, pp. 67-84.
- Constitucionalismo, autocracia y militarismo. *Scribas* N° 4, año II, Arequipa, pp. 223-272.
- 1999 La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* N° 3, Madrid, pp. 181-203.
- 2000 ¿Reelección o continuismo Presidencial? *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 16, Lima, pp. 41-45.
- Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones. En AAVV. Perú 2000: un triunfo sin democracia. *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N° 15. Lima: CAJ, pp. 21-56.
- 2001 Homenaje a un Demócrata. En *Con lo que llegué a Palacio me fui. Homenaje a Fernando Belaunde Terry*. Lima: Jhire Grafel, pp. 19-23.
- Crisis del mandato representativo. En VIII Convención Nacional Académica de Derecho. Lima: Ediciones Jurídicas, pp. 35-50. También, en *Pacta Sunt Servanda* (Revista del Centro de Estudios «Derecho y Sociedad» de la Universidad Alas Peruanas), Año 1, N° 1, Lima, pp. 92-98.
- 2002 El Tribunal Constitucional ante los conflictos de competencia y el antejuicio. En *Reforma Constitucional. Primer Congreso de reforma constitucional-Arequipa 1999*. Arequipa: Fundación Friedrich Ebert-Fundación Luis de Taboada Bustamante (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María), pp. 123-146.
- El cómo y el porqué de la reforma constitucional. *Perú Económico*, vol. XXV, N° 2, p. 22.
- Labor descentralista de Pedro Planas. En *Pedro Planas. Político y humanista*. Colección Cátedra. Lima: Universidad de Lima, pp. 37-46.
- Conferencia inaugural. En Cristóbal Aljovín de Losada y César Germaná Cavero (editores), *La Universidad en el Perú*. Lima: UNMSM, pp. 27-32.
- Conferencia inaugural. En *Transición a la Democracia: La experiencia española*. (Ciclo de conferencias. Organizadas en Lima por la Asociación de ex Diputados y ex Senadores de las Cortes Generales (España), Transparencia y Foro Democrático. Lima: Servicios Editoriales del Perú S.A.C., pp. 15-16.

- La nueva transición en el Perú. En *Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, pp. 19-38.
- 2003 La legislación delegada y de urgencia en el Perú y la Constitución española de 1978. En Francisco Fernández Segado (coordinador), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 697-712.
- La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. En *Historia Constitucional*. Revista electrónica, N° 3 (historiaconstitucional.com)
- El proceso constituyente y sus principios rectores (Aspectos dogmáticos y particularidades de la Constitución gaditana). *Aequum et Bonum* (Revista de los estudiantes de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega), año I, N° 1, pp. 36-50.
- Reelección presidencial y Constitución histórica. *Ius et Praxis*, N° 34, pp. 231-258.
- El derecho de sufragio en el Perú. *Elecciones*, N° 2, pp. 61-89.
- La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, N° 6, pp. 37-90.
- 2004 El proceso constituyente y sus principios rectores: aspectos dogmáticos y particularidades de la Constitución gaditana. En Asdrúbal Aguiar (coordinador científico), *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, pp. 45-70.
- El anteproyecto de Constitución política elaborado por la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán. En *Homenaje a Jorge Avendaño*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 421-451.
- La evolución del constitucionalismo peruano. *Anuario de la Academia Peruana de Derecho 2002-2003*. Lima: Gaceta Jurídica Editores, pp. 21-38.
- La Convención Nacional de 1833-1834 y la Constitución de 1834. *Pensamiento Constitucional*, N° 10, Lima.
- 2005 Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina: el presidencialismo peruano. Retos y propuestas. En Diego Valadés (editor), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México: UNAM, pp. 331-363.
- Visión política sobre el presidencialismo en América Latina. En *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Washington: OEA, pp. 37-42.

El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826. *Historia Constitucional* 8-9. (www.historiaconstitucional.com).

ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

- 1988 Las inconstitucionalidades de la Ley de Bases de Regionalización. *Expreso*, 13 de abril.
- 1989 JNE: ¿Garante de la verdad electoral? *Expreso*, 4 de octubre, p. 17.
- 1997 Nulidad y nacionalidad. *Ojo*, 17 de julio, p. 4.
¿Código Electoral? *Ojo*, 10 de abril, p. 10
No al fraude electoral. *Ojo*, 18 de diciembre, p. 4.
Partidos y Autocracia. *La República*, 8 de diciembre, p. 9.
- 1998 Derecho de Sufragio y reelección. *Ojo*, 12 de febrero, pág. 4.
Los problemas electorales: RENIEC y ONPE. *Ojo*, 2 de abril, p. 4
Votación y manipulación de los órganos constitucionalmente autónomos. *Ojo*, 21 de mayo, p. 4
Verdad electoral y oposición. *Ojo*, 28 de mayo, p. 4.
La autonomía del Jurado Nacional de Elecciones. *Ojo*, 18 de junio, p. 4.
La exposición del Presidente del Consejo. *Ojo*, 09 de julio.
- 1999 ¿Hay Garantías de Transparencia Electoral? *El Comercio*, 26 diciembre, p. A22.
- 2000 Mis votos singulares. *El Comercio*, 27 de marzo, p. A15.

PRÓLOGOS

- 1989 García Belaunde, Víctor Andrés. *En la oposición. Gestión parlamentaria* 85-87. Lima: Okura, pp. VII-X.
- 1997 Fernández Segado, Francisco. *Estudios de derecho electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas, pp. 5-10.
- 1999 Bacacorso, Gustavo. *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*. 13ª Edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 11-16.
Borea Odría, Alberto. *Derecho y Estado de derecho. Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo II. Lima: Gráfica Monterrico, pp. 9-12.
- 2000 Chávez Molina, Juan. *Mis votos singulares. Historia del fraude que nunca se debe repetir*. Tomo I. Lima: Horizonte, pp. 22-24.

- 2001 Donayre Pasquel, Patricia. *Los Decretos Legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 11-15.
- Forsyth, Harold. *Conversaciones con Javier Pérez de Cuellar. Testimonio de un peruano universal*. Lima: Noceda, pp. 11-12.
- Lumbreras, Luis Guillermo. *Choquequirau, santuario histórico y ecológico* [textos, Luis Guillermo Lumbreras, Walter H. Wust; fotografías, Renzo Ucelli, colaboración Alejandro Balaguer]. Lima: Fundación Telefónica, p. 9.
- 2002 Busto, José Antonio del, Max Hernández et al. *El Perú: tarea y responsabilidad inexcusables*. Madrid: Casa de América, pp. 9-15.
- 2004 Mesía, Carlos. *Derechos de la persona. Dogmática constitucional*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. XXI-XXIII.
- 2008 Presentación a Chang Rodríguez, Eugenio. *Entre dos fuegos: reminiscencias de Europa y África*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

INÉDITOS (TRABAJOS ORGÁNICOS EN PROCESO DE ELABORACIÓN)

Historia constitucional del Perú. Primera mitad del siglo XIX (constitucionalismo mesiánico).

Instituciones electorales del Perú e historia de las elecciones en el Perú

Defensas constitucionales

La evolución del constitucionalismo y otros ensayos

Constitución, democracia y globalización

ENTREVISTAS

- 1992 Sin autonomía no hay descentralización. *Informe Regional*, Lima, 3 de mayo.
- 1993 Valentín Paniagua constitucionalista. «Esta es una constitución que le quita algo a todos los peruanos». *Cosas* N° 34, pp. 28-29
- 1998 Art. 315: La fórmula del fraude. Valentín Paniagua ex presidente de la Cámara de Diputados, dice que en la ley electoral está la trampa. *La República*, 26 de enero, pp. 6-7.
- Ley Electoral no garantiza transparencia de comicios. *El Comercio*, Lima, 10 de marzo.

- Unión ante el militarismo corporativo. *Proceso económico*, año 14, N° 163, pp. 6-10.
- Tarde o temprano la Justicia les dará la razón (con ocasión de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional). *SI*, año 10, N° 531, pp. 21 y 79.
- Unión ante el militarismo corporativo (Gobierno pretende perpetuarse con fraude). *Proceso Económico*, año 14, N° 163, pp. 6-10.
- 1999 Tiempos de video-política. *Mira* (Revista dominical del diario *El Sol*), año 3, N° 158, 4 de abril, pp. 12-15.
- Paniagua y el rumbo de Acción Popular. *SI*, Año 11, N° 575, pp. 34-35.
- Nuestra Carta fundamental (1993) debe reformarse: Valentín Paniagua. *La Revista Parlamentaria* (publicaciones de la Cámara de Diputados del Perú), IV época, N° 8, Vol. II, pp. 6-9.
- Hay que recuperar una genuina democracia. *El Sol*, Lima, 3 de junio, p. 8A.
- Hay que detener al continuismo. *Propuesta Democrática* (Vocero del Movimiento DEMOS «Democracia y Solidaridad») N° 9.
- 2000 Paniagua en la Candela (son muchos los que se felicitan que este sobrio jurista cusqueño ocupe el sillón de Palacio de Gobierno en medio de una crisis descomunal y vertiginosa). *Caretas* N° 1647, pp. 26-31.
- 2000 La Nueva mayoría (Los retos de Valentín Paniagua y de las fuerzas que hasta ahora eran la oposición en la crucial etapa política que vive el Perú). *Etecé*, N° 20, pp. 20-23.
- 2001 Reflexiones sobre el Perú. *Brújula* (Revista de ideas de la Asociación de Egresados y Graduados de la PUCP), año 2, N° 3.
- Dejemos crecer la democracia. *Ius et Veritas*, año XI, N° 22, pp. 319-325.
- El Perú no es un país embrujado. *Idéele* (Revista del Instituto de Defensa Legal), N° 139, pp. 4-8 y 27-29.
- Valentín Paniagua: La valentía de un Presidente. *Quehacer*, mayo-junio, pp. 6-17.
- «Yo nunca he tenido problemas con la estatura». *VSD* (Revista del fin de semana del diario *La República*), N° 1002, 14 de setiembre, pp. 8-9.
- Misión cumplida (los logros de su gestión, su futuro político y la Comisión de la Verdad son algunos de los temas que el Presidente Paniagua evalúa a pocos días de dejar Palacio de Gobierno). *Etecé*, N° 54, 27 de julio, pp. 17-21.

De profesor a maestro (Durante décadas fue profesor universitario, en ocho meses se convirtió en maestro de la democracia). *El Comercio*, 28 de julio, p. 2.

Acuerdo Nacional para la Democracia y el desarrollo. Entrevista al Presidente Paniagua. En *Signos* (separata especial). Año XXI. Lima, 26/04/01.

Valentín Paniagua. Lecciones de un demócrata. *Domingo* (suplemento dominical del diario *La República*), N° 165, 29 de julio, pp. 4-7.

El Constitucionalismo es el camino para recuperar el Estado de derecho. *Derecho y Sociedad*, año XII, N° 16, pp. 67-77.

Proceso electoral en el Perú. «Sería un absurdo triunfalismo sostener que todo ha cambiado; solo hemos dado un primer paso». *ABC*. 11 de abril, p. 30.

2002 Claves para el diálogo. El ex presidente Valentín Paniagua plantea metas para una concertación que busque romper con fundamentalismos nocivos. *Caretas*, N° 1711, pp. 20-22.

El presidente Valentín Paniagua y los partidos políticos. ¡Militen, no solo critiquen! *Detalles* (La Revista de E. Wong) Año V, N° 21, pp. 12-15.

Corrupción y democracia. Entrevista concedida a Braudel Papers para su publicación en Perú con el Patrocinio del Consorcio Escuela Mayor Municipal, Foro Democrático. Publicado en *Braudel Papers* (Documento del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial) N° XX, 2002. p. 5.

Valentín Paniagua o la decencia de la política. *Legal Express* (publicación mensual de Gaceta Jurídica), Año 2, N° 15, pp.10-11.

Final del juego (Paniagua pone fin a la tregua). *Debate*, vol. XXIV, N° 116, pp. 36-41.

2002 Paniagua todo terreno (ex presidente recorre el país apostando al resurgimiento político de AP. Dado el estado físico mostrado en la travesía, que se vayan preparando AGP y Lourdes Flores). *Caretas* N° 1731.

Las ideas: El mejor capital. *Agenda educativa*, Año 1, N° 4, pp. 14-17.

A dónde vamos, Valentín. *Caretas*, N° 1743.

RELACIÓN DE COLABORADORES

Alberto **Adrianzén Merino**. Sociólogo y analista político. Ha sido asesor de la CAN, Ministerio de Relaciones Exteriores, del Consejo Nacional de Inteligencia, del Congreso de la República y del presidente Valentín Paniagua durante el Gobierno Transitorio.

Javier **Alva Orlandini**. Diputado (1963-1968) y ministro de Gobierno y Policía (1965-66). Senador (1980-1985 y 1990-1992) y presidente del Senado (1981-1982). Vicepresidente de la República (1980-1985). Secretario General de Acción Popular (1976-1979 y 1982-1985). Presidente del Tribunal Constitucional (2002-2005).

Antonio **Álvarez-Couceiro**. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y graduado en Business Administration en el IESE (Instituto de Estudios Superiores de la Empresa) de la Universidad de Navarra, ha ampliado estudios en varias universidades y centros europeos. Actualmente es director regional para la Cooperación en la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Es Fellow del Centro para las Relaciones Internacionales de la Universidad de Harvard y secretario general *ad honorem* del Club de Madrid. Fue también el primer secretario general del Club de Madrid.

Javier **Arias-Stella**. Científico y político, dos veces ministro de Salud y una vez ministro de Relaciones Exteriores. Embajador del Perú ante las Naciones Unidas de 1983 a 1985.

Jorge **Avendaño V.** Graduado de abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de doctor en Derecho en la misma Universidad. Catedrático de Derecho Civil en la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 1957 hasta la fecha. Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 1964 hasta 1970 y desde 1987 a 1993. Pro-Rector de la misma Universidad desde 1970 hasta 1973. Decano del Colegio de Abogados de Lima en 1993 y 1994. Miembro del Congreso de la República (Perú de 1995 a 2000).

Gustavo **Bacacorzo**. Abogado e historiador. Presidente de la Sociedad Bolivariana. Ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín.

Enrique **Bernales Ballesteros**. Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas. Profesor universitario y del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porras. Ha sido senador de la República (1980-1992) y relator de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Alfredo **Barnechea**. Escritor y periodista. Estudió letras en la Universidad Católica de Lima y es master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Cuenta con una importante trayectoria periodística en televisión y prensa. Ha tenido amplia participación política y es autor de varios libros.

Carlos **Blancas Bustamante**. Abogado y magíster, ex ministro de Trabajo y Promoción Social y de Justicia, ex diputado por Lima, profesor principal de la Facultad de Derecho y de la maestría de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Allan **Brewer-Carías**. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Adjunct Professor en Columbia Law School, Nueva York. Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado, en La Haya.

Juan **Chávez Molina**. Abogado, ex miembro del Jurado Nacional de Elecciones, ex senador de la República.

Francisco José **del Solar Rojas**. Abogado por la PUCP y la UCV con postgrados en Ciencias Penales e Historia. Especialista en derecho constitucional, ciencias políticas y derecho penal. Profesor universitario.

Javier **Díaz Orihuela**. **Ha sido** Decano Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú y Secretario General de Acción Popular.

Jorge I. **Domínguez**. Vicerrector para los Asuntos Internacionales y profesor de ciencias políticas en la Universidad de Harvard.

Manuel **Fraga Iribarne**. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Económicas y doctor en Derecho, con premio extraordinario, igual que en la licenciatura. En 1945 ingresó, por oposición, con el número uno de su promoción, a el Cuerpo de Letrados de las Cortes Españolas; dos años más tarde ingresó a la Escuela Diplomática, también con el primer puesto. En 1948 obtuvo la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Valencia y, en 1953 se trasladó a la Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Ingresó a la política en 1951 como secretario general del Instituto de Cultura Hispánica; después fue secretario general del Consejo Nacional de Educación (1953); secretario general técnico del Ministerio de Educación (1955-1958), secretario de la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes (1958-1962) y director del Instituto de Estudios Políticos (1961). Entre 1962 y 1969, Manuel Fraga dirigió el Ministerio de Información y Turismo. También fue embajador en Londres (1973-1975); vicepresidente del gobierno para Asuntos de Interior y ministro de la Gobernación del primer Gobierno de la Monarquía (1975-1976) y miembro de la comisión

encargada de la redacción de la Constitución española de 1978. Fue diputado nacional y europarlamentario. Fue presidente de la Xunta de Galicia desde 1990 hasta 2005. En la actualidad, es senador. Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Francisco **Fernández Segado**. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de 22 libros publicados en Italia, México, Perú y España. Autor asimismo de más de 450 artículos científicos, publicados en obras colectivas o revistas especializadas de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Francia, Guatemala, Italia, México, Nicaragua, Perú, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Serbia y Montenegro, Venezuela y España.

Carlos **Fernández Sessarego**. Profesor Emérito de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido ministro de Justicia (1965) y fue creador de la comisión que elaboró el Código Civil de 1984, siendo su inspirador, ponente del Libro Primero y su primer presidente. Ha sido profesor de las universidades Autónoma de Madrid, Universidad Nacional de Buenos Aires así como de Siena y Nápoles en Italia.

Raúl **Ferrero C.** Abogado, ex senador de la República y ex decano del Colegio de Abogados de Lima.

Enrique **García**. Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Domingo **García Belaunde**. Profesor Principal de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú, abogado en ejercicio y conferencista de gran trayectoria nacional e internacional. Doctor en Derecho. Fundador y vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, con sede en México, así como fundador y presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

Víctor Andrés **García Belaunde**. Abogado, empresario, político, ex diputado por Lima por Acción Popular (1985-1990 y 1990-1992), fue secretario del Consejo de Ministros y secretario general de la Presidencia de la República durante el gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry (1980-1985), autor de los libros: *Los ministros de Belaunde*, *El Ministerio de Defensa en debate* y *En la oposición*, colaborador de artículos periodísticos en diversos medios de comunicación, actualmente congresista de la República.

Alan **García Pérez**. Presidente Constitucional de la República del Perú (1985-1990 y 2006-2011).

Efraín **Gonzáles de Olarte**. Economista y doctor en Economía. Actualmente es vicerrector académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gustavo **Gorriti**. Escritor y periodista.

Víctor **Guevara Pezo**. Abogado y profesor universitario.

Juan **Incháustegui Vargas**. Ingeniero Mecánico y Electricista de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú. Ha sido ministro de Energía y Minas en el segundo gobierno

del presidente Fernando Belaunde Terry, entre 1984 y 1985 y posteriormente fue elegido senador de la República en 1990. En el Gobierno Transitorio del doctor Valentín Paniagua, fue designado como ministro de la Presidencia primero, y posteriormente como ministro de Industria, Turismo y Comercio. Actualmente es presidente de Tecsup Lima, director ejecutivo de la Asociación Promotora Tecsup, y miembro de los directorios de empresas y de instituciones educativas.

Marco **Jamanca Vega**. Abogado, ex asistente de Valentín Paniagua. Autor de varias publicaciones, entre las que destacan: *Las ideas político-constitucionales en el momento fundacional peruano (primera mitad del siglo XIX) y su proyección contemporánea: Republicanismo, Liberalismo y Democracia* (2005), *Posibilidades y limitaciones de la democracia a la luz del pensamiento de Norberto Bobbio* (2006), *Antecedentes históricos de la responsabilidad del poder ejecutivo ¿Juicio de residencia o acusación constitucional?* (2005).

Luis **Jochamowitz**. Escritor y periodista.

Marta **Lorente Sariñena**. Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

Carmen **Mc Evoy**. Historiadora, profesora en University of the South, Sewanee (EE.UU.). Se ha especializado en investigar el Perú del siglo XXI. Sus libros sobre Manuel Pardo y sus numerosos ensayos son aportes decisivos al conocimiento de nuestro pasado.

Carlos D. **Mesa Gisbert**. Historiador, periodista, escritor y político. Ex Presidente de la República de Bolivia.

Francisco **Miró Quesada Cantuarias**. Filósofo y periodista. Ha sido el primer americano en ocupar el cargo de presidente de la Federación Internacional de Sociedades de Filosofía, elegido en Moscú en 1990. Actualmente es director general del diario *El Comercio*.

Víctor Julio **Ortecho Villena**. Abogado, profesor universitario. Ex decano de la facultad de Derecho de la Universidad Privada Antenor Orrego.

Luis **Ortega Navarrete**. Ex ministro de Transportes y Comunicaciones.

Jaime **Paz Zamora**. Ex Presidente Constitucional de la República de Bolivia (1989-1993). Ex vicepresidente constitucional de la República de Bolivia (1982-1984). Fundador del Parlamento Andino y primer vicepresidente en representación de Bolivia (1980). Fundador de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) y miembro de su primer directorio (1980). Fundador y líder del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR). Ex vicepresidente del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 1998-2000. Actual vicepresidente de la Internacional Socialista. Actual vicepresidente de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina.

Henry **Pease García**. Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor principal de la misma universidad. Fue presidente del Congreso de la República, al que fue elegido cuatro veces.

Javier **Pérez de Cuellar**. Ex Secretario General de la ONU y ex presidente del Consejo de Ministros y ministro de Relaciones Exteriores.

José **Rivero**. Educador distinguido con Palmas Magisteriales en el grado de Amauta. Director General de Extensión Educativa en la reforma educativa de los años 70. Especialista regional y directivo de la UNESCO con sede en Santiago de Chile. Fue miembro del Consejo Nacional de Educación (2003- 2008) y actual directivo de Foro Educativo.

Rafael **Roncagliolo**. Sociólogo y periodista peruano. Ha sido consultor para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la International Foundation for Electoral Systems (IFES), el National Democratic Institute (NDI), y las agencias de cooperación de los gobiernos de Estados Unidos (USAID), Italia y la República Federal de Alemania. Secretario general y miembro fundador de la Asociación Civil Transparencia, desde su fundación en 1994 hasta diciembre de 2002. Director del Programa Perú de International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) desde enero de 2003.

Marcial **Rubio Correa**. Abogado y Doctor en derecho. Ex ministro de Educación. Actualmente es rector de la PUCP.

Ernesto **Samper**. Abogado, economista y político. Ex Presidente de Colombia (1994-1998).

Jorge **Santistevan de Noriega**. Abogado y doctor en Derecho. Estudios de posgrado en las facultades de Derecho de la Universidad de Nueva York y la Universidad de Wisconsin en Madison. Profesor universitario. Ha sido funcionario de la Organización Internacional del Trabajo OIT y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Consultor internacional del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y diversos gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Ex Defensor del Pueblo (1996-2000).

Javier **Silva Ruete**. Ex ministro de Economía. Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

Luis **Solari de la Fuente**. Médico. Ha sido presidente del Consejo de Ministros, ministro de Salud y congresista de la República. Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, consultor del diario

El Comercio y presidente del Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Humano (ILADH).

Diego **Valadés**. Doctor en Derecho. Autor, entre otros, de los siguientes libros: *La Dictadura Constitucional en América Latina*, *La Constitución reformada*, *Constitución y política*, *Derecho de la Educación*, *El control del poder*, *Constitución y democracia*, *Problemas constitucionales del Estado de derecho* y *El gobierno de gabinete*. Es miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, de la Academia Mexicana de la Lengua y de la Academia Mexicana de Ciencias; miembro correspondiente de la Real Academia Española y de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Sistema Nacional de Investigadores.

Joaquín **Varela Suanzes-Carpegna**. Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo (España) y director de la revista electrónica «Historia Constitucional». Es autor de más de un centenar de publicaciones, entre las que destacan los libros *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico* (1983), *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park* (2002, traducción italiana en 2007), *El Conde de Toreno. Biografía de un liberal* (2005), *Asturianos en la política española* (2006) y *Política y Constitución en España. 1808-1978* (2007).

Alberto **Velarde Yañez**. Abogado, ex secretario general de Acción Popular.

Fernando **Vidal Ramírez**. Abogado y doctor en Derecho. Ha ejercido docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Lima, la Universidad Femenina de Sagrado Corazón y ha sido profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Ha desempeñado cargos como: presidente de la Academia Peruana de Derecho; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdova, Argentina; miembro de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, España; miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Derecho Financiero; miembro de Honor de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid; juez *ad-hoc* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y decano del Colegio Abogados de Lima.

Jaime **Zavala Costa**. Ministro de Trabajo del Gobierno Constitucional de Transición.