

La paz como valor constitucional

Por ANTONIO-ENRIQUE PEREZ LUÑO

Sevilla

Las reflexiones que aquí se avanzan tienden a plantear una doble cuestión: a) si la paz puede considerarse como un valor fundamental (*Grundwert*) de la Constitución española de 1978; b) y, de ser así, precisar su fuerza normativa.

a) Nuestra Constitución alude expresamente a la paz en tres momentos muy diferentes de su texto: 1.º En el Preámbulo al proclamar como uno de los propósitos básicos de la nación española su voluntad de «Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra». 2.º En su parte dogmática, donde precisamente inicia su Título I cifrando en la dignidad de la persona, en sus derechos inherentes y en el libre desarrollo de su personalidad el «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10,1). 3.º En la parte orgánica, al establecer en el Título II entre las funciones de la Corona que: «Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz» (art. 63,3).

Una primera aproximación a estas referencias constitucionales a la idea de la paz pudiera hacer pensar que se trata de alusiones heterogéneas e, incluso, contradictorias.

La impresión de esa heterogeneidad se desprende de los distintos planos en los que se sitúa la apelación a la paz en esos tres momentos o partes de nuestra Ley de leyes. Así, mientras el 1.º y el 3.º se refieren a la paz en su proyección internacional, el 2.º se enmarca en el ámbito de los fines y valores del sistema político social interno.

De otro lado, su aparente significación contradictoria nace de que si fuera firme la convicción del Preámbulo constitucional en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos, resultaría innecesario y superfluo el que el Rey tuviera que recurrir a declarar la guerra y, por ello, a hacer la paz, según lo dispuesto en el mencionado artículo 63,3.

Respecto a la presunta heterogeneidad de esas referencias constitucionales a la paz cabe apuntar que si bien es cierto que se da una distinción de planos entre el significado de la paz a nivel

interno e internacional, ello no implica que exista una radical fractura entre ambos. Se ha dicho, con razón, que así como la guerra supone la expresión bárbara del persistente conflicto humano, la tiranía implica la forma bárbara de la paz social, obtenida a través de la coacción en lugar de cimentarse en la libertad (1). Existe un nexo inescindible y un mutuo condicionamiento entre los valores y principios inspiradores de un ordenamiento interno y el modo de proyectarse a las relaciones internacionales.

Un sistema político que, como el nuestro, postula como valores superiores de su ordenamiento jurídico «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», a tenor de cuanto dispone el artículo 1,1, de la Constitución, pecaría de incoherencia si no proyectara esos mismos valores en sus relaciones internacionales. Así, al reconocimiento a nivel interno de la libertad, corresponde en el externo el consiguiente respeto por la libertad de los demás Estados; el valor de la igualdad implica en el plano transnacional el respeto por la idéntica y plena soberanía de todos los pueblos, lo que es incompatible con cualquier guerra de conquista, acto de agresión o actitud imperialista. La solidaridad entre naciones libres e iguales constituye el fundamento de un orden internacional basado en la justicia, es decir, en el mutuo acuerdo y en el equilibrio y no en la violencia o en el derecho del más fuerte. De igual modo, que la idea del pluralismo en su manifestación internacional supone una superación de las concepciones «estatalistas», o sea, de aquellas que convertían la voluntad de los Estados en un principio absoluto, lo que inevitablemente se traducía en pretensiones conflictivas de dominio o vínculos de subordinación. Frente a tal planteamiento el pluralismo, en el plano externo, significa entender el orden internacional como el producto de una libre autolimitación de las soberanías estatales en el marco de una cooperación recíproca establecida a través de vínculos de coordinación. Estos principios han hallado una recepción tácita en el Capítulo Tercero del Título Tercero de nuestra Ley superior, referido a los Tratados Internacionales (arts. 93 a 96).

La exigencia de promover en el ámbito de la comunidad internacional la realización de los valores que la Constitución española desea salvaguardar en el orden interno, se manifiesta también en lo que atañe al valor fundamental de la dignidad humana. Tal valor, como se ha indicado, constituye junto con el respeto de los derechos inviolables y el pleno desarrollo de la personalidad, el fundamento de la paz social interior, según prescribe el artículo 10,1 de nuestro texto constitucional. De ahí, que la paz internacional deba ser asimismo construida a partir del reconocimiento de la igual dignidad de los Estados, basada en la propia dignidad de los ciudadanos que los integran.

(1) V. FROSINI *Mitología e ideología del pacifismo*, en su vol. *Costituzione e società civile*, Edizioni di Comunità, Milano 1975, pág. 165.

La inequívoca opción de nuestro constituyente en favor de la estricta continuidad entre la proyección interna y externa de los valores se pone de manifiesto expresamente en el apartado 2 del citado artículo 10, donde se señala que nuestro sistema de derechos y libertades fundamentales se interpretará «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (2). De ello se desprende que entre las llamadas a la paz contenidas en nuestra Ley superior, sea en el plano externo o interno, no se da ni heterogeneidad de propósitos, ni fractura de enfoques, sino que existe una consciente y consecuente decisión constitucional dirigida a reconocer y potenciar su interrelación. No en vano se ha abierto paso entre los pueblos y los hombres libres la convicción de que la doctrina democrática no ha surgido para recluirse en las fronteras nacionales. La experiencia histórica muestra con trágica elocuencia que el totalitarismo y la dictadura en el orden interno, se traducen, de modo inexorable, en el expansionismo y la guerra en el externo (3).

Si, tal como hasta aquí he tratado de exponer, no está justificada la pretendida acusación de heterogeneidad respecto a las remisiones a la paz de nuestro texto constitucional, tampoco lo está la de su supuesto carácter contradictorio. En efecto, el hecho de que del artículo 63,3 quepa desprender la posibilidad de que el Estado español pueda entrar en un eventual conflicto bélico, en nada desmiente el firme propósito constitucional, asumido como valor básico desde su propio Preámbulo, de comprometerse en el logro de unas relaciones pacíficas con todos los pueblos de la Tierra. Este valor supremo incluido en el pórtico de nuestra Constitución actúa como un postulado teleológico o finalista, que orienta y funcionaliza la interpretación del artículo 63,3 en un sentido preciso y evita, de este modo, cualquier antítesis entre el contenido de ambos preceptos (4).

Para situar en sus justos términos la apelación finalista a la paz de nuestro Preámbulo constitucional conviene cotejarla, en un somero análisis comparativo, con otras normas fundamentales, de nuestro más inmediato contexto político, donde tal objetivo se ha postulado de forma análoga. Así, la *Grundgesetz* de Bonn de 1949 proclama también en su Preámbulo el firme propósito del pueblo alemán de «servir a la paz del mundo». Al propio tiempo su artículo 26 declara la inconstitucionalidad de los actos susceptibles de perturbar la paz. La Constitución italiana de 1947 reconoce esta

(2) Cfr. mi trabajo *La interpretación de los derechos fundamentales*, en el vol. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984.

(3) P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, en sus *Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia, Firenze 1966, vol. 2, pág. 414.

(4) Cfr. mi trabajo sobre *La interpretación de la Constitución*, en el vol. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit.

exigencia en su texto articulado, concretamente en su artículo 11, incluido entre los principios fundamentales. Allí se afirma rotundamente que: «Italia repudia la guerra como instrumento que ofende la libertad de los otros pueblos y como medio para resolver controversias internacionales; consiente, en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un orden que asegure la paz y la justicia entre las naciones; promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a tal fin». A su vez, la Constitución portuguesa de 1976 dedica su artículo 7, incluido asimismo entre sus principios fundamentales, a la solemne profesión de fe en los postulados de «la solución pacífica de los conflictos internacionales, de la no ingerencia en los asuntos internos de otros Estados y de la cooperación con todos los otros pueblos para la emancipación y el progreso de la humanidad» (apartado 1). Al propio tiempo preconiza como meta de la política internacional portuguesa: «la abolición de todas las formas de imperialismo, colonialismo y agresión, el desarme general, simultáneo y controlado, la disolución de los bloques político-militares y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva con vistas a la creación de un orden internacional capaz de asegurar la paz y la justicia en las relaciones entre los pueblos» (apartado 2).

No menos importancia para una correcta hermenéutica del planteamiento del tema de la paz en nuestra Constitución, reviste la toma en consideración de cuanto sobre el particular se sostiene en la Carta de la ONU, organización internacional de la que España es parte y a cuyos principios debe acomodarse nuestra política exterior. En el preámbulo de la Carta se expresa la resolución de quienes fueron sus primeros signatarios de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra»; y en atención al logro de dicha finalidad se comprometieron «a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos». Fieles a tal propósito cifraron el objetivo básico de la ONU en: «Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz» (art. 1,1). La Carta dedica su Capítulo VI (arts. 33 a 38) al «Arreglo pacífico de controversias», y su Capítulo VII (arts. 39 a 51) a la «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión». El último artículo de dicho capítulo indica que: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales» (art. 51).

La doctrina constitucionalista extranjera al enjuiciar el alcance de los preceptos reseñados ha tendido a interpretarlos en relación con cuanto postula la Carta de la ONU. En tal sentido entienden que en el seno de sus respectivos ordenamientos, tan sólo cabe recurrir a la guerra en supuestos estrictos de legítima defensa frente a agresiones externas (5). Esta orientación hermenéutica es plenamente aplicable a nuestro sistema constitucional. De este modo, la posibilidad de «declarar la guerra» a que hace referencia el artículo 63,3, debe entenderse restringida al caso límite de un supuesto de legítima defensa. Con ello se salva cualquier contradicción entre el contenido de este artículo y el propósito general de fortalecer la paz en las relaciones internacionales, enunciado en el Preámbulo.

La Constitución española entraña, por tanto, una opción inequívoca en favor de la paz. Si por valor estendemos un modo de preferencia consciente y generalizable (6), no hay duda de que nuestro texto básico concibe la paz como un estado de cosas al que atribuye conscientemente un significado positivo, o sea un valor; frente a la guerra que aparece como un disvalor, es decir, como una realidad negativa, en cuanto no deseable y que, por tanto, debe ser evitada, salvo el mencionado supuesto límite de la legítima defensa.

En una conocida tipología se han distinguido tres tipos de paz: 1.^a la de *potencia*, que se funda en la hegemonía o en el dominio; 2.^a la de *impotencia*, que se basa en el «equilibrio del terror»; y 3.^a la de *satisfacción*, cifrada en la confianza recíproca y en la mutua cooperación (7). Como es evidente, tan sólo en este último significado la paz reviste un contenido axiológico y es precisamente en esta acepción en la que se funda la doctrina pacifista. Como acertadamente se ha indicado: «Por pacifismo se entiende toda teoría (y el movimiento correspondiente) que considera una paz duradera... como bien altamente deseable, tanto, que todo esfuerzo por conseguirla se considera digno de ser llevado a cabo» (8).

(5) Cfr. en relación con la Constitución italiana, A. CASESE, «Art. 11», en *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, ed. a cargo de G. BRANCA, Zanichelli & Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, págs. 568-569. Con referencia a la *Grundgesetz* de Bonn, vid. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, Müller, Heidelberg-Karlsruhe, 11.^a ed., 1978, págs. 49 y 220-221; E. DENNINGER, *Staatsrecht*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1973, vol. 1, págs. 167 ss. La Constitución portuguesa al establecer las competencias de la Presidencia de la República en su art. 138, que equivale al 63 de nuestro texto constitucional, puntualiza expresamente que la facultad de declarar la guerra se circunscribe a los supuestos «de agresión efectiva o inminente» (art. 138,3). Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1980, págs. 296-297.

(6) Cfr. mi trabajo sobre *La interpretación de los derechos fundamentales*, cit.

(7) R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, págs. 159 ss.

(8) N. BOBBIO, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, trad. cast. de J. Binaghi, Gedisa, Barcelona, 1982, pág. 178.

A partir de estas consideraciones puede concebirse la Constitución española como pacifista, en cuanto no supone la defensa de una paz cualquiera, que pudiera hallarse basada en el dominio o en el temor, sino que representa una opción en favor de una paz de satisfacción, cimentada en la decisión consciente hacia el fortalecimiento de las relaciones de cooperación pacífica entre todos los pueblos de la Tierra.

b) Una vez se ha comprobado que la paz constituye, sin duda, uno de nuestros valores constitucionales, conviene plantear el alcance de su fuerza normativa.

En este punto no existe acuerdo pacífico entre los exégetas de nuestro texto constitucional, un sector de los cuales parece proclive a negar la normatividad de los valores. Así, por ejemplo, se ha señalado que: «el valor no es en sí mismo una norma susceptible de aplicación directa como tal» (9). De modo análogo se aduce en favor del significado meramente programático, carente de fuerza normativa, de los valores que los mismos se refieren a «algo que trasciende el cuadro político-institucional y el mismo orden formal del derecho: quiere indicar aspiraciones ideales a las que el ordenamiento jurídico debe tender» (10).

Estos planteamientos, tendentes a despojar a los valores de cualquier contenido normativo, no parecen convincentes. Se olvida, a partir de dichas premisas, que en virtud de su recepción constitucional los valores aunan a su prescriptividad ética la normatividad jurídica. Por ello, debe considerarse acertada la tesis que califica de «falaz» a la doctrina que reputa simples declaraciones retóricas o postulados programáticos a los valores. Ya que precisamente éstos constituyen «la base entera del ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir, por tanto, toda su interpretación y aplicación» (11).

La normatividad de los valores se prueba con la existencia de las denominadas «normas constitucionales inconstitucionales» (*verfassungswidrige Verfassungsnormen*), con lo que se intenta subrayar la primacía hermenéutica de los valores, hasta el punto de determinar la inconstitucionalidad de las propias normas constitucionales que contradigan su sentido (12). Dicha normatividad se manifiesta también en su protección reforzada en relación con los requisitos para la reforma constitucional (13); así como en la

(9) A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, pág. 408.

(10) S. BASILE, *Los 'valores superiores', los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*, en el vol. col. a cargo de A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 262.

(11) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 98.

(12) Cfr. O. BACHOF, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Mohr, Tübingen, 1951.

(13) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 98.

posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad por infracción de los valores constitucionales (14).

Los valores son, por tanto, los criterios básicos para enjuiciar las acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines. De ahí, que los valores constitucionales supongan el sistema de preferencias expresado por el constituyente como prioritarias y fundamentadoras de la convivencia colectiva. Se trata de las opciones ético-sociales básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural de nuestro país.

Los valores constitucionales poseen, de otro lado, una triple dimensión: a) *fundamentadora*, en el plano estático, del conjunto de disposiciones e instituciones constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto. Por ello, la doctrina germana los concibe como «valores fundamentales» (*Grundwerte*) y nuestra Constitución como *valores superiores*, para acentuar su significación de núcleo básico e informador de todo el sistema jurídico-político; b) *orientadora*, en sentido dinámico, del orden jurídico-político hacia unas metas o fines predeterminados, que hacen ilegítima cualquier disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de aquellos valores enunciados en el sistema axiológico constitucional; y c) *crítica*, en cuanto que su función, como la de cualquier otro valor, reside en su idoneidad para servir de criterio o parámetro de valoración para justipreciar hechos o conductas. De forma que es posible un control jurisdiccional de todas las restantes normas del ordenamiento en lo que puedan entrañar de valor o disvalor, por su conformidad o infracción de los valores constitucionales.

Los valores constitucionales suponen, en suma, el contexto axiológico *fundamentador* o básico para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico; el postulado-guía para *orientar* la hermenéutica teleológica y evolutiva de la Constitución; y el criterio para medir la legitimidad de las diversas manifestaciones del sistema de legalidad (15).

Estas funciones son plenamente predicables del valor constitucional de la paz que, en nuestro ordenamiento jurídico-político, debe actuar como: a) *fundamento* del conjunto de normas e instituciones a partir de la paz social en el plano interno, y en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas de cooperación, en el externo; b) la *orientación* de la interpretación normativa hacia soluciones que fomenten la paz social, así como la de toda nuestra política internacional en el sentido de un inequívoco pacifismo;

(14) Conviene tener presente que el recurso de inconstitucionalidad «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» previsto en el artículo 161,1a) de la Constitución, puede fundarse en «la infracción de cualquier precepto constitucional», a tenor del art. 39,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y, por tanto, también en la infracción de cuanto prescriben los valores constitucionales.

(15) Cfr. mi trabajo sobre *La interpretación de los derechos fundamentales*, cit.

y c) *crítica* o invalidación de cualquier disposición normativa o actividad de los poderes públicos que menoscabe la paz social o ponga en peligro la paz internacional. Así como la consiguiente prohibición de aquellos comportamientos de los particulares atentatorios contra la paz social (tales como el ejercicio abusivo o antisocial de los derechos...) o que entrañen una infravaloración de la paz internacional (propaganda de doctrinas belicistas...).