

El Estado de derecho en las propuestas de los candidatos

El proceso y la campaña electoral nos siguen mostrando permanentemente las debilidades institucionales y los graves problemas que afronta el país en materia de respeto al Estado de derecho. El comportamiento omiso y parcializado del Tribunal Supremo Electoral; las reformas de última hora decididas por la Asamblea Legislativa para satisfacer intereses electorales de algunos partidos políticos y el rechazo de las propuestas para mejorar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso electoral; el irrespeto a los plazos para hacer campaña electoral; la falta de acceso a la información pública en poder del Estado, necesaria para ejercer el derecho de crítica de los partidos opositores y para hacer propuestas; la colaboración propagandística de algunas instituciones del Estado y la omisión de sus deberes para controlar el proceso electoral; la defensa y promoción de intereses partidarios por funcionarios y empleados públicos; y el uso indebido de recursos del Estado y de los municipios para las campañas políticas de los partidos son solo algunos de los más relevantes ejemplos de que la inobservancia a la Constitución y la ley proviene también de aquellos que hoy anuncian en sus discursos que cumplirán con el Estado de derecho.

Sin embargo, el Estado de derecho, definido como aquel en el que priva la ley y se excluye la arbitrariedad, no es suficiente por sí mismo. Requiere que las leyes y la actividad estatal se enmarquen en la Constitución, que se observen los principios democráticos y republicanos, y que, por sobre todo, se viva en la realidad. Más que un Estado formal, se requiere un Estado material o real de derecho. Debe ser un Estado material constitucional, democrático y republicano de derecho. Propio de la observancia del Estado de derecho es la existencia de instituciones de protección del derecho y órganos de control para la resolución de conflictos y combatir la arbitrariedad de los funcionarios. Además, todo Estado de derecho se caracteriza por tener una voluntad de justa compensación o justicia.

En este sentido, el reconocimiento o la consideración de la realidad en la que vivimos es un primer paso para que los partidos políticos muestren su voluntad de transformación. Nuestra situación no se debe a trastornos recientes, sino a condiciones que se han venido arrastrando desde hace mucho tiempo y que han ido penetrando e infectando la estructura y actividad del Estado. A pesar de que ha habido muchos cambios positivos y se han hecho importantes esfuerzos por avanzar, parece que no logramos despegar y alcanzar la etapa superior que los funcionarios, pobladores y ciudadanos merecemos.

En el pasado, las reglas formalizadas de derecho no solo eran dictadas por las instituciones autorizadas constitucionalmente, sino también por quienes tenían capacidad de hecho para imponer sus normas. La solución de conflictos se realizaba no solo en los tribunales, sino también en los cuarteles y en las fincas. El nombramiento y destitución de jueces era decidido por quien ocupaba la presidencia de la República. La justicia, en todo caso, no era independiente ni igualitaria. La ley era elaborada por quien usurpaba la soberanía del Estado con elecciones fraudulentas o golpes de Estado.

Después del último golpe, a pesar de la realización de elecciones con algún grado de libertad para los ciudadanos, la actuación de los diputados siguió siendo totalitaria, pues no importaban los contenidos de la ley ni el respeto a los principios democráticos y republicanos. Los legisladores decidían por el solo hecho de tener el poder en sus manos. Las reglas establecidas en la ley se cambiaban todo el tiempo, no importaba su claridad ni su proporcionalidad. No existía división real de poderes, sino un reparto de cuotas para partidos y otros poderes fácticos, que intercambiaban favores para defender sus intereses parciales y particulares. El Presidente de la República controlaba el partido político y algunas instituciones del Estado; pero estaba sometido al poder del Ejército. Cada institución —la Asamblea, el Órgano Judicial, la Fiscalía, la Corte de Cuentas, el Consejo Central de Elecciones y demás órganos de control— estaba sometida al control de poderes fácticos y al servicio de grupos. No existía igualdad de trato, sino evidentes desigualdades en la actuación de los funcionarios públicos a la hora de prestar servicios o demandar deberes a los ciudadanos. Se diseñó un sistema de justicia teóricamente independiente, pero que siempre entraba en contradicciones con la realidad.

Los partidos políticos no han mostrado precisión ni claridad en sus propuestas para mejorar el Estado de derecho. Arena reduce la cuestión a la gestión de justicia, de manera etérea y sin propuestas concretas.

Luego, la búsqueda de la paz para terminar la guerra civil interna provocó una serie de transformaciones que pretendían acercarnos a los estándares internacionales del Primer Mundo. Se creó una Procuraduría de Derechos Humanos; se realizaron reformas para mejorar la elección y la independencia del Órgano Judicial; se crearon la Policía Nacional Civil y la Academia de Seguridad Pública; la carrera judicial se fortaleció; se adoptó un nuevo sistema penal; la dirección de la investigación del delito pasó a manos del Fiscal General; y se cambiaron las exigencias del número de votos para elegir Fiscal y Procurador. Se realizaron, pues, una serie de transformaciones políticas y jurídicas.

En los primeros años posteriores a la firma de la paz, a pesar de los permanentes ataques al nuevo orden político de parte de sectores inconformes, la situación permitía mantener la esperanza y confianza en la evolución. Se hicieron esfuerzos y acercamientos importantes que permitieron la elección de algunos funcionarios que dieron impulso a las instituciones y se realizaron una serie de avances institucionales. Pero ese proceso de confianza parece haberse ido desmoronando; los sectores que siempre se han opuesto a la paz han logrado ganar mucho terreno en detrimento del país.

Esos primeros pasos no tuvieron continuidad. El sistema electoral rápidamente perdió credibilidad y transparencia. La politización partidaria de las

instituciones se fue consolidando y ahora hasta los propios candidatos a la presidencia lo reconocen. Además, existen retrocesos en la independencia de la justicia por la pretensión de someterla a otros órganos del Estado y por la trascendencia del poder de los partidos políticos a la justicia. Aunque algunos proyectos de modernización han mejorado la actividad de muchos tribunales, todavía existe falta de recursos, ineficacia administrativa y un preocupante nivel de corrupción. La concentración de atribuciones jurisdiccionales y administrativas en la Corte Suprema de Justicia sigue representando una carga excesiva. El reparto de instituciones para servicio de los partidos y sus intereses continúa siendo una práctica común.

La Policía Nacional Civil, nacida con la intención de ser una policía comunitaria, ha pretendido ser reconvertida en cuerpo al servicio de los funcionarios de turno y con menos autonomía. La Fiscalía no ha logrado superar sus problemas de ineficacia administrativa y de dependencia. Es muy corriente que la contratación, los ascensos o traslados de jueces y fiscales se consigan con la recomendación de un diputado, magistrado de Corte o alto funcionario del Ejecutivo. El Consejo Nacional de la Judicatura se ha vuelto una extensión de los partidos políticos, quienes mueven a los candidatos a jueces y magistrados de acuerdo a sus intereses partidarios y personales.

Los ciudadanos, que perciben una justicia influenciada por motivos político-partidarios, terminan por utilizar alternativas o mecanismos perjudiciales para el Estado de derecho. También debido a la falta de solución oportuna y justa de problemas bagatela, se producen graves conflictos de vecindad, civiles y mercantiles. Se abusa de la vía penal por el fracaso de otras ramas o procedimientos. Asimismo, hay una subcultura creciente del uso de la corrupción y la violencia para resolver conflictos. Los plazos de tramitación se incumplen en la mayoría de casos, especialmente en materia civil y mercantil. El costo económico de la justicia para el Estado y usuarios es muy alto, porque aquél no hace las inversiones o ajustes administrativos adecuados y oportunos, y porque el sistema permite permanentemente la llegada de una cuota de jueces, magistrados y empleados carentes de atributos para el servicio público. De manera especial, se hace extremadamente difícil para las personas con menos educación y recursos acceder a la justicia. Por otra parte, existe una desconfianza generalizada y desánimos para los negocios y otras actividades ciudadanas. La realidad nos muestra una contaminación general de la actividad del Estado por los graves problemas del sistema de justicia.

Ante esa situación, los partidos políticos no han mostrado precisión ni claridad en sus propuestas para mejorar el Estado de derecho. Por un lado, Arena reduce la cuestión a la gestión de justicia, de manera etérea y sin propuestas concretas. El partido de Gobierno establece cinco grandes áreas dentro de las bases del plan de nación que ha elaborado, y dentro de ellas menciona “una gestión de justicia en donde el respeto al Estado de derecho se materialice en una cultura de paz, donde impere la justicia sobre la criminalidad y que estimule la práctica de valores patrios, cívicos y religiosos”.

Los problemas del Estado de derecho no pueden resolverse adecuadamente en ausencia de la participación ciudadana; componen un asunto de Estado en el que deben involucrarse los ciudadanos, los principales órganos de gobierno y los partidos políticos.

El FMLN ha afirmado a través de su candidato que quiere hacer realidad un Estado social y democrático de derecho, considerando que ése es el espíritu de las Constituciones de 1950 y 1983; pero sin que hayan desarrollado hasta la fecha en su programa o en sus discursos precisiones ordenadas y sistematizadas al respecto. Adicionalmente, el principal partido de oposición en su programa de gobierno señala como uno de sus desafíos “superar la fragilidad, el deterioro y la actual degradación de las instituciones a fin de construir el Estado democrático de derecho que imprima certidumbre y seguridad jurídica a las personas, a las familias y a la vida del país”. Se plantea como eje transversal de todo el programa de gobierno y sus objetivos “un verdadero Estado constitucional, social y democrático de derecho”. En la misma línea, se fija como propósito el sometimiento del nuevo gobierno a la Constitución: la sujeción de sus integrantes, de su visión y programa, de sus políticas, de su funcionamiento y de sus acciones a la Constitución de la República. Lo que exige al Gobierno, al Estado en su conjunto y a la sociedad, el desarrollo y defensa de una institucionalidad democrática fundada en el Estado de derecho y el respeto al principio de legalidad, a la independencia y cooperación entre los poderes, que incluye naturalmente el fortalecimiento de las instituciones.

Arena no ha definido su modelo a seguir en cuanto al Estado de derecho, aunque como partido político en el Gobierno ha aplicado un régimen de Estado liberal. El FMLN se ha definido teóricamente y ha avanzado un poco más en sus ideas al expresar claramente su opción por un Estado constitucional, social y democrático de derecho; pero ello sólo facilita seguirle la pista a los fundamentos teóricos de sus actos y abre la posibilidad de exigirle coherencia en su comportamiento actual y futuro con respecto al modelo. En realidad, los partidos políticos han estado más interesados en difundir promesas para ganar votos que en presentar propuestas articuladas y soluciones. No han hecho lo suficiente porque ellos mismos han realizado o provocado graves violaciones a la Constitución y a la ley; pudiendo realizar actos para buscar soluciones institucionales a problemas nacionales, no lo han hecho o lo han realizado de modo insuficiente. No han podido promover la participación ciudadana organizada para utilizar los mecanismos nacionales e internacionales de protección.

Por ejemplo, cuando los diputados de Arena, PCN y PDC eligieron a los miembros del Tribunal Supremo Electoral, incorporaron al representante de un partido político que no había obtenido ninguna de las tres primeras posiciones en las últimas elecciones presidenciales, como demanda la Constitución. Inicialmente, el FMLN anunció denuncias internacionales y acciones legales y políticas. A los pocos días, guardó silencio y aceptó un puesto en el TSE y otras ventajas. A este respecto, es necesario observar que la democracia no solo requiere que las decisiones se tomen por los funcionarios libremente elegidos por la mayoría, sino que se garanticen y realicen los derechos fundamentales, así como el respeto a principios constitucionales, democráticos y republicanos.

Los candidatos a la presidencia también han ofrecido muestras de incoherencia al hablar de Estado de derecho sin abordar la necesidad de un proceso de verdad, justicia y perdón por las graves violaciones a los

derechos humanos ocurridas en el conflicto armado. El candidato de Arena sigue en la idea de que los casos de este tipo deben cerrarse completamente. No obstante, como si de una propuesta del FMLN se tratara, a manera de amenaza ha dicho que si se abre la puerta, debe ser para todos los casos, para juzgar tanto a ex militares como a ex miembros de la milicia del FMLN. Esto último —aunque quizás no lo diga en serio— es lo único positivo planteado por Rodrigo Ávila con respecto a esos casos. Por su lado, el candidato del FMLN sostiene que no hará modificaciones a la situación que impidió conocer por la justicia los crímenes del pasado. No obstante, pedirá a Arena que junto con su partido realicen actos de contrición pública. Es decir, una verdad que no se conoce adecuadamente, ni real ni jurídicamente y sin precisar responsabilidades concretas, servirá de base para pedir un perdón etéreo.

Tampoco basta con que los candidatos hagan anuncios de crear nuevas leyes, pues la abundancia de normas jurídicas no aporta nada cuando escasea la tutela jurídica. Se requiere de una propuesta articulada y seria, que no se reduzca a los actos del Presidente. Los problemas del Estado de derecho no pueden resolverse adecuadamente en ausencia de la participación ciudadana; componen un asunto de Estado en el que deben involucrarse los ciudadanos, los principales órganos de gobierno y los partidos políticos. Por ello, una propuesta de cumplimiento y mejora del Estado de derecho debe abarcar aspectos de seguridad jurídica y de justicia, sin limitaciones políticas indebidas que pretendan vaciar de historia, vida y realidad a los ciudadanos y a la sociedad; observancia suprema de la Constitución; sometimiento de los poderes públicos a la ley y al derecho; división de poderes; protección de derechos fundamentales; tutela judicial; y protección de la confianza pública mediante actos de buena fe de los funcionarios.