

GOBERNABILIDAD Y REFORMAS INSTITUCIONALES

A PROPÓSITO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Augusto Castro

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP.
Ex-jefe del área de reconciliación de la CVR.

El tema de la “governabilidad” nos exige saber combinar variados elementos, en muchos de los casos muy complejos. Probablemente la complejidad y dificultad que entraña el tema de la gobernabilidad se deba a que no consiste tan solo en el planteamiento de un “buen gobierno”, ni en la afirmación de un sistema de valores o ni siquiera en el llamado al fortalecimiento del sistema democrático. La “governabilidad” entraña la posibilidad real de gobernar y la exigencia de que su realización sea de forma adecuada. La gobernabilidad, por lo tanto, exige mirar la actividad práctica de gobierno y no tanto la teoría sobre el mismo.

Para enfrentar la discusión sobre el tema de la gobernabilidad y las reformas institucionales hemos pensado trabajar en este texto (i) un primer acercamiento al tema de la gobernabilidad, para luego (ii) reflexionar sobre lo que significan las reformas institucionales del Estado y, en esta orientación, (iii) desarrollar algunos comentarios sobre la propuesta que la CVR ha hecho en las Recomendaciones del Informe Final presentado en agosto del 2003.

1. UN ACERCAMIENTO AL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD

La palabra gobernabilidad no sugiere solamente la idea de que el que gobierna lo haga bien, sino que sugiere que para que ello ocurra deben darse condiciones determinadas sin las cuales no hay posibilidad de gobierno o gobernabilidad. En pocas palabras, se trata de entender que el ejercicio de gobierno sólo puede ejercerse cuando hay la posibilidad real de que algo sea susceptible de ser gobernado.

La gobernabilidad de un país o de una nación puede ejercerse cuando se ofrecen las condiciones para tal ejercicio, lo que implica que podría darse el caso de que un pueblo o una nación puedan ser ingobernables. Frente a la pregunta de si una comunidad o un Estado pueden ser ingobernables, las respuestas podrían llevarnos a una afirmación. Los ejemplos de naciones o pueblos que se

encuentran o se han encontrado en esta perspectiva pueden ser muchos. Esta reflexión nos obliga por ello a preguntarnos qué entienden por gobernabilidad los que piensan que, por poner un ejemplo, Haití es ingobernable, o los que piensan que Chechenia y quizá otros pueblos del mundo también lo son y los que están preocupados que el Perú y algunos países latinoamericanos pueden ser considerados ingobernables.

Si quisiéramos dar una respuesta a estas interrogantes tendríamos que reconocer que muchos de los organismos, grupos o personas preocupados por la gobernabilidad son de distinto cariz y sus intereses no son coincidentes. Muy diferente es, por ejemplo, la postura de una empresa transnacional a la que le interesa que haya paz y tranquilidad en una nación o en un Estado porque ello contribuiría a que puedan realizarse negocios y obtener utilidades, de la opinión de muchos ciudadanos que sin tener cargos públicos, la entienden como el logro de la tranquilidad y el orden público unido al desarrollo lo que para ellos favorecería la educación y la puesta en acción de muchos servicios públicos. De tal manera que la gobernabilidad puede ser reclamada por diversos sectores aunque no coincidan en sus intereses más inmediatos. La gobernabilidad apunta a la posibilidad de gobierno y, como hemos visto las personas comunes, así como las transnacionales que no tienen necesariamente intereses comunes consideran que ella es necesaria para cubrir sus necesidades o desarrollar sus negocios.

Naturalmente sigue presente la pregunta del por qué algunas naciones no tendrían gobernabilidad o por qué otras la podrían perder. ¿Realmente a qué cosa nos estamos refiriendo? Nos parece que a lo que se apunta con la gobernabilidad es simplemente a la posibilidad de gobierno. Tener un gobierno supone de por sí contar con un instrumento que permita afirmar el desarrollo, contar con servicios, hacer negocios, construir justicia y otras cosas más. No contar con gobierno es simplemente alejarse de la posibilidad del desarrollo, de la administración de justicia, de los servicios y de otras cosas más. De tal manera que cuando nos referimos a que haya gobernabilidad

nos referimos a los mínimos necesarios para que la comunidad nacional o el Estado puedan funcionar y permitir el cumplimiento de sus obligaciones para con la población. Obviamente la ausencia de gobernabilidad afecta gravemente a la población en su conjunto. Si para las empresas es un problema serio, para la población puede transformarse en una cuestión trágica. La experiencia de Haití o de Chechenia muestran la fragilidad cuando no hay gobierno o gobernabilidad.

Debemos, no obstante lo sugerido hasta ahora, ponernos en guardia contra una idea que puede ser peligrosa: que necesitamos 'a gritos' gobierno y que no interesa de qué tipo sea, con tal de que sea un gobierno. Pensamos que tan lamentable es no tener gobierno como tener uno malo. No sabríamos señalar qué es peor: si tener un gobierno malo o no tener gobierno. Probablemente para los fines que pretendemos en esta reflexión la posibilidad de que no exista gobierno no tienen ninguna relevancia porque nos estamos refiriendo a la posibilidad real de contar con un ejercicio de gobierno exitoso. De lo que se trata es de que "algo pueda ser susceptible de ser gobernado". Ello nos sitúa en el horizonte de lo que significa la posibilidad de gobernar, vale decir, de lo gobernable, de la gobernabilidad. Esto supone mirar las condiciones más relevantes para que la "cosa" pueda ser gobernable.

La insistencia de la gobernabilidad o de las condiciones para que una nación sea gobernable obedecen en nuestra época a la crisis del Estado nacional en los países pobres principalmente. Las naciones pobres arrojan un saldo negativo en cuanto a sus condiciones de gobernabilidad porque afrontan inmensas dificultades en el ejercicio de gobierno de parte de sus dirigentes, en la debilidad para reproducción satisfactoria de la vida humana, en las desigualdades y discriminaciones, así como en la pobreza y en la pobreza extrema de sus pueblos, y también en los niveles de inseguridad y violencia de la vida cotidiana cuando no de guerra y falta de paz. De tal manera que los mayores desafíos a la gobernabilidad están articulados con comunidades nacionales que tienen profundas dificultades para salir airoso en la prueba por el desarrollo y la dignidad humana.

Las razones de esta lamentable circunstancia obedecen a mecanismos no solo de carácter internacional en donde -dicho sea de paso- las comunidades nacionales tienen poco que ofrecer ante el concierto industrial y tecnológico que el mundo desarrollado puede ofrecer, sino que obedecen a razones de carácter interno. La tesis de la gobernabilidad en boga apunta a resaltar que las razones de ingobernabilidad responden principalmente a causas internas. Los teóricos de la gobernabilidad reafirman la idea de que las naciones

y sus estados pueden salir airoso de las pruebas que enfrentan si resuelven sus problemas internos de ingobernabilidad, falta de desarrollo y del sistema democrático.

Esta tesis puede ser reconocida como válida si no es tomada con dogmatismo y de manera unilateral. Debemos reconocer que la asimetría del mundo no es buena para la gobernabilidad de ninguna nación y que el uso de la fuerza militar o la capacidad tecnológica no son buenas compañeras para el objetivo de un mundo más desarrollado y humano. Lo que, por cierto, no impide que estemos de acuerdo con el esfuerzo de la gobernabilidad en cada país y más aún en los países que se encuentran en vías de desarrollo, o son emergentes, o cualquier nomenclatura que queramos usar para referirnos a ellos. Herederos de la perspectiva de que no es lo externo lo que determina finalmente el carácter de una nación o pueblo, sino su propia dinámica interna y particular, pensamos consecuentemente que la gobernabilidad de una nación o comunidad nacional es el primer paso para encarar el desarrollo nacional y transformar las condiciones asimétricas en las que se apoyan el orden nacional e internacional.

A. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO

La gobernabilidad pensada como creación de instrumentos para que la nación sea susceptible de ser gobernable en el mundo de hoy exige variedad de condiciones como señalábamos al principio. Son varios los temas que implican la gobernabilidad. El primero de ellos es la llamada Reforma del Estado que no es otra cosa que (i) el fortalecimiento de institucionalidad del mismo y (ii) de las capacidades regionales y locales para asumir los retos de la gobernabilidad en sus ámbitos. Uno segundo es el fortalecimiento de la democracia como sistema que exige que todos los ciudadanos tomen decisiones para el beneficio de todos los ciudadanos, lo que implica necesariamente que la democracia es el sistema que combate frontalmente la desigualdad y la exclusión social. El tercero es el que vincula gobernabilidad con la defensa irrestricta de los derechos de las personas; el ejercicio de gobierno nace de la decisión de las personas y tiene como objetivo práctico promover el sentido y la dignidad de la vida humana. Finalmente, en cuarto lugar, la gobernabilidad enfrenta la corrupción como la práctica corrosiva que destruye el tejido social y político de la nación y que genera desigualdad, pobreza y falta de gobierno.

LA REFORMA DEL ESTADO

El primer tema de reflexión es el de la reforma del Estado. ¿En qué consiste la reforma del Estado?



La reforma del Estado supone ciertamente una nueva comprensión del papel del Estado. No estamos ya ante la idea de que el Estado representa un cuerpo jurídico, administrativo y orgánico de carácter coercitivo que hace que las leyes se cumplan, y que es necesario mantener para que la vida social y política se desarrolle. Tampoco se trata de un organismo que expresa la benigna voluntad del más fuerte o más capaz para el ejercicio de la vida social. El Estado hoy, más bien, intenta ser la expresión de un acuerdo de ciudadanos que tiene como objeto la vida de los mismos y su propia realización. La práctica del Estado debe ser el horizonte moral de la creatividad y de la actividad de los ciudadanos.

La construcción del Estado nacional muchas veces ha expresado la voluntad de uno o de algunos, sea de élites industriales o comerciales, o de grupos de poder que se adherían a programas ideológicos y políticos. El Estado no ha expresado la voluntad y los intereses de los "otros", es decir, de los ciudadanos comunes de las clases subalternas o de las minorías étnicas. Muchas veces el Estado ha mirado con desdén a sus propios ciudadanos cuando son ellos el objeto central de su actividad.

La reforma del Estado supone la construcción de un Estado preocupado, atento y promotor de las iniciativas civiles. Atento y preocupado porque su razón de ser está en atender de la mejor manera las inquietudes, expectativas de justicia y necesidades materiales y simbólicas de toda la población. Un poder atento a las diferencias y a las minorías es lo que define el carácter del nuevo Estado. Estado promotor porque "apoya lo que se mueve, lo que está en movimiento". No es, por lo tanto, el Estado quien impone sus iniciativas sobre las personas, sino el que las canaliza de manera adecuada. Éste es a nuestro juicio el sentido fundamental de una reforma del Estado.

Naturalmente que un Estado vinculado al querer, al sentir y a las iniciativas de las personas no tiene por qué temer un colapso y ser acusado de ingobernabilidad. Este Estado basa su institucionalidad (i) en la decisión y en la participación de las personas, de los grupos y de las comunidades locales y regionales y, naturalmente, también se construye (ii) fortaleciendo y afianzando las capacidades, críticas y aportes de las personas y grupos locales y regionales. La reforma del Estado propende a un Estado fuerte, pero en servicios, en dedicación y en promoción de las necesidades e iniciativas ciudadanas, así como que es fuerte porque se asienta en las capacidades que los ciudadanos crean y construyen permanentemente.

Reformar el Estado no puede ser sinónimo de desconcentración del aparato estatal. La desconcentración del Estado es el resultado

necesario de la reforma del Estado pero no es el objetivo de la reforma. El objeto de la reforma del Estado se medirá como positivo en cuanto la población lo haga suyo y lo sienta como un instrumento gravitante para su crecimiento moral y material.

B. UN ESTADO DEMOCRÁTICO SIN EXCLUSIONES NI DISCRIMINACIONES

La democracia se asienta en ciudadanos. Sin ciudadanos no hay democracia posible. La ciudadanía es la conciencia y la práctica de la vida civil, de la vida en comunidad. Naturalmente la ciudadanía supone que todos los miembros de la comunidad y de la nación son ciudadanos. El ser ciudadano significa que todos han sido reconocidos (i) en su dignidad humana y que todos (ii) son iguales ante las leyes del Estado. La democracia, por ello, nos exige simetría, reconocimiento y acuerdo.

La simetría es una cuestión de fondo y refiere al tema de la igualdad. No puede haber simetría si hay exclusión y si existen personas o grupos marginales a la vida comunal o si al interior de ella no tienen las mismas oportunidades que el resto. La falta de gobernabilidad refiere a la ausencia de oportunidades y genera inestabilidad e inseguridad en la construcción de políticas y propuestas estatales.

La falta de reconocimiento supone que existen personas o grupos que no son considerados como seres humanos en razón de su condición étnica, social o de género y por lo tanto, discriminados e invisibles para el poder estatal. Re-conocimiento supone la tarea primordial, en este caso del Estado democrático, porque exige asumir que los pobres, las mujeres y las poblaciones de origen étnico minoritario y diferente son ciudadanos y tienen los mismos deberes y derechos. En una palabra tienen la misma dignidad humana que el resto.

La democracia implica acuerdo y pacto social. Un acuerdo es una alianza que viene desde lo más profundo del ser humano, desde sus entrañas, desde su corazón. Ése es el sentido de acuerdo que implica una relación "con el corazón" (*cordis, cordare* del latín). Es un acuerdo sincero, profundo y que implica todas las capacidades del ser humano. No hay nada más lejano que la discriminación en este punto. La discriminación invalida el acuerdo.

El acuerdo debe constituirse en pacto, es decir, en una relación estable de largo plazo. Por eso equivoca Hobbes cuando dice que un "pacto sin armas" refiriéndose al Estado- no es un verdadero pacto. El Estado como pacto es un acuerdo, con el corazón y sin la utilización de la fuerza de las armas.

Se necesita, por ende, acuerdo de fondo y de largo alcance para construir la democracia en el Estado.

La democracia exige, pues, simetría (igualdad), reconocimiento (dignidad humana) y acuerdo (pacto social). La democracia fundada en estos principios se constituye así en pilar de la gobernabilidad y de la posibilidad de gobierno. La democracia se puede plantear entonces como el sistema de reglas y procedimientos que permite tomar decisiones colectivas para todos los miembros de la colectividad aludida y que tienen el carácter de vinculante entre ellos.¹ Son las decisiones que toman todos en igualdad, con el mismo reconocimiento y con acuerdo las que obligan a todos para su mutuo beneficio.

C. LA GOVERNABILIDAD Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

Si algo caracteriza la función del gobierno es la defensa de los derechos de las personas. Por eso, la gobernabilidad está asociada al Estado de Derecho. Sólo en el Estado de Derecho se defiende la justicia. La justicia está referida a dar a cada quien lo que le corresponde como refiere una vieja sentencia que nos viene de tradición clásica griega.

El Estado de Derecho es sinónimo de Estado de Justicia y por ello no puede ser sinónimo de privilegio o de venganza grupal o personal. Esto indica la importancia de comprender por qué el arte de gobernar debe estar vinculado al ejercicio de la justicia, tanto en el sentido comunal de la justicia, como en la distribución de los bienes y talentos, y también en la corrección de las faltas.

La justicia sólo puede ser ejercida con profundidad e imparcialidad en un Estado democrático en el que todos se sienten vinculados por los acuerdos tomados. Asesinar, robar y aprovecharse de los bienes del Estado son delitos porque atentan contra el sentido de comunidad en el que la vida humana, los bienes privados y públicos tienen que ser respetados por todos. Por ello, la justicia tiene ese carácter conmutativo que vincula a todos los miembros de la colectividad. Todos se sienten parte y trascienden el sentido de la venganza privada, porque el delito que se ha cometido contra uno se ha cometido contra todos.

La justicia entendida así plantea una adecuada distribución de los bienes y talentos de la comunidad. El ejercicio del gobierno de la comunidad debe permitir que todos los ciudadanos gocen de los beneficios de acuerdo con su capacidad

y esfuerzo y debe buscar soluciones a los problemas que tienen los miembros más vulnerables de la comunidad, es decir, de los pobres. La justicia tiene que buscar la equidad y evitar los conflictos que generan la pobreza y la discriminación. No puede ser justo ni democrático un Estado en el que el grueso de su población vive en condiciones de pobreza y de miseria. No hay institucionalidad ni gobierno posible en una sociedad en la que la población no cuenta con lo necesario para la vida. Naturalmente será pasto de la ingobernabilidad, del descrédito y de las recurrentes crisis sociales y políticas.

La democracia plantea una justicia de cara a los conflictos que vive cotidianamente el ciudadano o los grupos que viven en el Estado. Lo que convenimos en llamar el poder judicial expresa la capacidad que debe tener el Estado de normar y sancionar los actos delictivos que se puedan realizar. La reparación del daño y la sanción a los que violan la ley son las formas en que se afirma el sentido democrático y de gobernabilidad de un Estado. Hay normas que se deben respetar y cumplir, a la que todos están obligados porque emanan de una decisión colectiva común. El respeto a la ley y a las normas que rigen la vida civilizada es la forma en que la gobernabilidad se asienta, permitiendo la vida civilizada y el desarrollo de los pueblos.

Una última reflexión en este punto es la importancia que tiene el respetar las normas y la ley para la defensa de las personas. La gran insistencia en lo que significa la defensa de los derechos humanos en la época actual puede dar cuenta de lo importante que son los derechos individuales para la actividad del Estado. No sólo el Estado debe tener una política específica sobre el punto, sino que toda la actividad del Estado está en función de los derechos de las personas. Esta idea que no es nueva en la teoría política del Estado, sí lo es en la práctica cotidiana de los estados que se han construido muchas veces sin tomar en cuenta los derechos de las personas.

2. GOVERNABILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción representa la transgresión del Estado de Derecho y viola los códigos de conducta ética que un Estado debe poseer. El apropiarse de los bienes, de los servicios y demás para fines privados o de grupo representa en nuestra época el mayor crimen contra la ciudadanía y los derechos de las personas.

Este flagelo nace precisamente al no reconocer que el Estado tiene como objeto el servicio de la

1 Bobbio, Norberto, Fundamento y futuro de la democracia, Valparaíso, EDEVAL, Enero de 1990, pág. 11



comunidad. Desde la coima al pequeño funcionario hasta las mafias enquistadas en el Estado que monopolizan áreas de la actividad económica y generan influencias perniciosas en las decisiones políticas, son delitos de corrupción. Naturalmente que es diferente pertenecer a una mafia enquistada en el Estado que sobornar a un funcionario o dejarse sobornar por él. Pero, la diferencia no es de orden ético porque todos son actos de corrupción, sino sólo por la magnitud de los daños que comportan.

Los actos de corrupción vician el papel del Estado generando malestar, inseguridad y ponen en riesgo la gobernabilidad del país. Si el funcionario elige a sus amigos y parientes para el desempeño de la función pública sin tomar en cuenta los requerimientos del Estado, o si utiliza los bienes del Estado para su provecho, será evidente que la ciudadanía proteste y se movilice en contra del funcionario o la autoridad pública demandando sanción y justicia. Por ello, la exigencia de transparencia, de rendición de cuentas, de dar información permanente sobre el manejo de los fondos públicos y de las actividades políticas son la manera adecuada de evitar que el funcionario se corrompa y decida arbitrariamente los destinos de la comunidad.

La corrupción engendra no sólo problemas éticos, sino principalmente la pobreza. La pobreza en buena medida es resultado de políticas corruptas que no toman en cuenta las mayorías y privilegian los intereses de algunos sobre otros. Eso puede ser posible por la fragilidad moral del poder político frente a los intereses propios o de terceros. Una buena manera de luchar contra la pobreza es eliminando las coimas y los sobornos de funcionarios, hasta la erradicación de mafias y grupos aupadas al poder del Estado.

3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO QUE PROPONE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR) Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ.

Siguiendo con nuestra reflexión, conviene que situemos en concreto el tema de la gobernabilidad y las reformas institucionales del Estado. Las propuestas de Reformas Institucionales planteadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación nos llevan de lleno al tema de la gobernabilidad en el Perú. De tal manera que, a la luz de la Reformas Institucionales planteadas por la CVR, podemos ingresar al tema de qué elementos son indispensables para que el Perú sea una nación gobernable.

2 Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo IX, Recomendaciones, Reformas Institucionales, pág 112.

Las recomendaciones para las reformas institucionales que ha propuesto la CVR y que se encuentran en Tomo IX del Informe Final, bajo el título de Reformas Institucionales³ son cuatro y son las siguientes:

- Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.

- Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

- Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.

- Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

Además, el texto de las Reformas Institucionales incluye el tema explícito de “renuncia a la violencia en la acción política”, elemento que no es casual y nos parece remarcable y central en lo que toca al tema de gobernabilidad.

“Un compromiso expreso de no uso de la violencia y el respeto a los derechos humanos tanto desde los partidos políticos como desde las organizaciones sociales, como requisito para integrarse y actuar dentro del sistema de partidos y organizaciones sociales legalmente reconocidos. Así mismo, exigencia de constancia expresa en estatutos de organizaciones políticas y sociales de compromiso a respetar la Constitución como regla fundamental de la vida política y el pluralismo democrático.”³

Nos parece importante hacer un breve comentario de cada uno de estos puntos, dentro de la lógica de lo que hemos venido trabajando en este texto. Nos parece necesario además recalcar la importancia y el sentido que tuvieron las reformas institucionales planteadas por la CVR. La propia CVR entiende las reformas como instrumentos de reforma del Estado y las entiende como “garantías de no repetición”. Estas propuestas parten de la lógica de considerar que para que no se reproduzcan

3 Idem, Ob. cit, pág. 113.

los hechos trágicos que vivió el país y que muestran con toda claridad la ausencia y la debilidad de gobierno se hace menester (i) contar con instrumentos legales y políticos que ayuden al ejercicio de gobierno y (ii) con reformas de fondo de la estructura del Estado en el Perú. Las reformas institucionales son propuestas para la garantizar la gobernabilidad del país y para evitar la violencia, el conflicto armado interno y el desgobierno.

- a) Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.

Sobre el primer tema, queda muy claro que para la CVR la ausencia del Estado democrático es causa de la tragedia que hemos vivido. Un Estado ausente del territorio, sin legitimidad y ajeno a la organización popular, sin vínculos estrechos con la identidad cultural de los pueblos no podía sino ser una estructura autoritaria y represiva a los ojos de la población.

La ausencia de participación ciudadana aísla al Estado de la sociedad civil y con ello pierde legitimidad y sentido. El Estado democrático se nutre de la participación ciudadana y se construye de cara a los problemas y expectativas del pueblo. La demanda de servicios y atención de parte del Estado para las zonas alejadas y que fueron escenarios del conflicto armado interno son parte de las reivindicaciones que los pueblos exigen como prioritaria. No debe entenderse esto como la exigencia de un Estado más autoritario y de mayor represión. Exactamente lo que se demanda es la presencia de un Estado reformado, caracterizado por su preocupación, por su atención y por ser promotor de la vida ciudadana.

- b) Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

Conviene plantear qué papel pueden tener la FFAA y la Policía en este escenario que reforma al Estado. Las recomendación son muy claras: el uso de la fuerza está supeditado al ejercicio de la democracia. La fuerza y la exigencia de orden público no pueden establecerse sobre la base de la violación o la coacción de derechos.

El tema de la defensa nacional, supeditado al liderazgo político democrático, no supone el uso arbitrario de la fuerza. Todo lo contrario, es el propio pueblo, a través de sus autoridades políticas legítimamente elegidas, el que decide el por qué, el cómo y dónde usar la fuerza dentro de una

orientación que no sacrifique los derechos de las personas.

El uso de la fuerza ha sido concebido en la vieja política como el instrumento por excelencia de la actividad del político. De lo que se trata es de reformar ese criterio y señalar (i) que el uso de la fuerza debe ser expresión de la decisión democrática claramente establecida en un Estado de Derecho y (ii) que debe garantizar la vida de los ciudadanos y no violar sus derechos.

- c) Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.

El tema de la justicia es claramente determinante para la CVR porque la justicia no puede permitir la impunidad ni el silencio con el que ha cometido crímenes. Probablemente éste es el ángulo por donde se puede evaluar la debilidad del Estado peruano en la administración de justicia. En el caso específico del tema de la justicia en el conflicto armado interno debemos claramente entender lo que la CVR exige: que la justicia sea realmente ejercida. El Estado peruano no administra adecuadamente justicia. Esto debe ser subsanado. No puede mantenerse un sistema que no administre justicia y no sancione a los responsables de los crímenes, en este caso, de la violencia.

El Estado tiene que estar preparado para cumplir con eficacia su papel de defensor de los derechos ciudadanos. La presencia del Defensor del Pueblo es uno de los mecanismos para jugar con éxito dicho papel. La gobernabilidad se construye en el mantenimiento y en el ejercicio de la justicia. Sin justicia no puede existir la posibilidad de gobernar. Hemos sostenido la importancia de este tema para la gobernabilidad y en este caso concreto, observamos cómo una buena y eficiente administración de justicia puede cicatrizar heridas, generar acuerdos, dar satisfacciones y dictar sanciones que fortalezcan la vida civilizada.

- d) Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

La apuesta de la CVR apunta a una nueva formación de la conciencia ciudadana basada en una educación que promueva valores democráticos. Naturalmente, un Estado no puede ser gobernable si sus miembros no quieren ser gobernados y no se ajustan a los cánones de la vida democrática. Aún



más, si los ciudadanos se han formado en realidad deformado pensando que violar las leyes, sobornar y aprovecharse de los bienes públicos es lo que se debe hacer no podremos hablar de gobernabilidad. En este caso lo construido será el imperio del más fuerte, del vicio, de la violencia y del egoísmo más descarado.

La educación es el esfuerzo de formar y construir ciudadanía. Si los miembros de una comunidad no son ciudadanos no podremos quejarnos de que no haya un Estado democrático. Sólo los ciudadanos viven en una democracia y pueden contar con un Estado afín a dichos valores. Finalmente habrá que reconocer que las fallas del

sistema democrático y de su Estado en el Perú obedecen a la poca conciencia ciudadana de sus funcionarios y al poco ejercicio de las virtudes cívicas de la población en general. La importancia de la educación está, por todo lo dicho, fuera de toda duda.

Para concluir diremos que lo que nos presentan y muestran las cuatro reformas institucionales de la CVR y el llamado explícito a la renuncia de la violencia son instrumentos vitales para la gobernabilidad del Perú. La tarea es trabajar por hacer realidad estas exigencias que, a la postre, lo que buscan es que el Perú sea una comunidad nacional realmente gobernable. 