

“Yo quisiera creer que eso no es posible”

Conversando sobre instituciones, insuficiencias y hacia dónde vamos

Entrevista a Francisco Eguiguren Praeli

Abogado. Profesor de derecho constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex director de la Academia Nacional de la Magistratura. Miembro del Comité Consultivo de Ius et Veritas.

Por Glauco Seoane Byrne y María Inés Vásquez Rossi

A ocho años de la publicación de su trabajo *Los retos de una democracia insuficiente: a diez años de la Constitución de 1979*⁽¹⁾, y a cinco de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, ¿cuál sería el balance sobre el orden constitucional en la presente década?

A cinco años de una nueva Constitución y a ocho años de aquel libro cuyo título parecía más de editorial -me pareció sugerente aquello de los retos de una democracia insuficiente- creo que los años han demostrado que los retos que tenía que superar esta frágil e insuficiente democracia para consolidarse no fueron superados. Todo lo contrario, ha ido sucumbiendo prisionera de muchos de estos retos, y en ello si bien hay factores que no podemos dejar de considerar -por ejemplo lo que significó el fenómeno de la violencia, la acción subversiva y la respuesta antisubversiva; que sin duda colocaban en una situación difícil a todo el tema de los derechos ciudadanos; o los problemas económicos, que colocaban en dificultades a los derechos económicos y sociales- en verdad ha habido una responsabilidad política de quienes han

conducido el proceso desde el 90, al haber mantenido las limitaciones, la fragilidad de esta democracia, que era y sigue siendo insuficiente, porque en muchos momentos es mucho más formal que real. Es decir, existe congreso, existe presidente, existen órganos del Estado, existen elecciones periódicas; el andamiaje de las estructuras y de las instituciones formalmente previstas en general existe; pero, de un lado, muchas de esas instituciones están severamente limitadas en sus competencias, en sus atribuciones recortadas por decisiones del poder político; como ha sido el caso del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público.

Por otro lado, el elemento importante de la participación política de la ciudadanía ha sido un tema totalmente minimizado y desalentado en estos años, y no me refiero sólo a la no aplicación del referéndum (que fue la gota que colma el vaso y confirma lo que vengo diciendo): que por ejemplo no se haya promovido ningún mecanismo de consulta popular desde arriba en estos años, el debilitamiento de los partidos políticos, la

(1) EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente: diez años de régimen constitucional en el Perú. 1980-1990*. Lima: Comisión Andina de Juristas, Fundación Friedrich Naumann, 1990. 276p.

inexistencia virtual de organizaciones políticas estructuradas, de ciudadanos organizados en movimientos políticos; generan pues un cuadro patético y dramático que hace que esta democracia hoy incluso sea más insuficiente que antes, porque hoy no tenemos ya el problema de la violencia armada o la represión armada antisubversiva, no tenemos el tema de una inflación galopante (en todo caso tenemos otros problemas económicos). Entonces, la responsabilidad es mayor.

Diría que el balance es desalentador. Desalentador porque no olvidemos que en el camino en esta década del noventa se produjo también la ruptura del orden constitucional. Después de tres gobiernos democráticamente electos de manera consecutiva, lo cual era todo un avance al menos en la institucionalización del país, se produce una ruptura por un autogolpe que en mi opinión careció y sigue careciendo de justificación, que fue más una muestra de intolerancia que de espíritu constructivo. Más allá de los éxitos que en muchos aspectos haya conseguido el gobierno, el golpe del 92 dañó de muerte la frágil institucionalidad. El restablecimiento del orden constitucional se dio más por presiones externas e internas que por convicción. La Constitución del 93 nace en una coyuntura muy poco representativa y, lo más grave, se echa a andar y tiene en los años subsiguientes un conjunto de normas que la desnaturalizan, que violentan algunas instituciones. ¿Por qué? Porque se hace una interpretación “auténtica” por el congreso que permite una nueva postulación a la reelección claramente inconstitucional, porque se dictan normas que al regular al Tribunal Constitucional le piden 6 de 7 votos para virtualmente impedir la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, porque se dictan leyes para intervenir al Poder Judicial y al Ministerio Público, para mediatizar al Consejo Nacional de la Magistratura, para mediatizar las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones, para impedir la viabilidad del referéndum. Es decir, en vez de que las normas

desarrollen y consoliden las instituciones creadas por la Constitución, se da pues la aparente paradoja de que quienes hicieron las normas van haciendo otras para desnaturalizar o mediatizar lo que hicieron, lo cual solamente nos demuestra que se hizo una Constitución sin demasiada convicción, sin demasiado entusiasmo en cumplirla. Y eso ha colocado diría yo en una situación muy difícil al país.

Hoy la mayoría de ciudadanos está convencido que la institucionalidad en el país es muchísimo más formal (que real), e incluso en términos formales es más que discutible. Hoy la mayoría de ciudadanos ha visto y ha experimentado cómo, en un debate parlamentario, el parlamento puede aprobar una ley reñida con el sentido común y con los principios jurídicos, pero es ley y se aplica; hoy la gente se ha convencido de que se pueden dar leyes inconstitucionales y que no pasa nada, que lo que piense un ciudadano importa poco, que el deseo de una convocatoria a un referéndum se trunca. Ese es un poco el panorama que yo diría es muy delicado, porque cuando el pueblo no ve el funcionamiento de las instituciones y no se identifica con ellas, éstas son también endeblés.

Podríamos decir entonces que la sociedad se ha acostumbrado a un funcionamiento indebido de las instituciones. En el caso del congreso por ejemplo, parecería que éste ha renunciado a ser un contrapeso del ejecutivo. Las coincidencias de la mayoría con éste pasan de lo razonable.

Sin duda. Una mayoría que respalda al gobierno desde el parlamento, como es natural, tiene como deber primordial el ser un aliado y un socio de su gobierno. Y no podemos pedir otra cosa, sería absurdo y suicida. Pero una cosa es ser un aliado o un socio, un colaborador, y otra cosa es ser pues una mayoría totalmente sumisa, carente de iniciativa o de capacidad de fiscalización. Entonces,

así es, el primer pecado está en el exceso, en la falta de equilibrio, en la falta de apertura, en la falta de contrapeso. Las oposiciones, más aún si la oposición es minoritaria, en ninguna parte del mundo gobiernan, y no pueden pretender gobernar. Una oposición minoritaria no puede pretender que sus decisiones sean las que prevalezcan, pero tampoco tiene porqué resignarse a que nunca sus iniciativas logren coronarse, que no pueda encontrar niveles -a veces- de coincidencia y colaboración. Sí creo que efectivamente ha habido un manejo demasiado hegemónico, demasiado soberbio de la mayoría parlamentaria; donde no ha habido demasiados intentos de construir puentes.

Y lo más grave creo yo, es que el parlamento tiene demasiados vicios, incluso a nivel normativo (y más aún en su funcionamiento), que lo divorcian del ciudadano. Es un tema al que le vengo dando vueltas y sobre el que creo hay que reflexionar, sobre todo porque tiene implicancias electorales. Por ejemplo, le hace mucho daño al parlamento y al país tener un congreso unicameral elegido por distrito nacional único, porque fomenta el centralismo y excluye a la mayoría de localidades y provincias del país; rompe el vínculo entre el parlamentario y sus electores.

Le hace daño al país creo yo que el mandato parlamentario sea irrevocable e irrenunciable, o sea que el parlamentario, así se quiera ir porque no se siente competente o gustoso de seguir, no puede renunciar. Y el pueblo, por más que esté descontento con la gestión de un parlamentario, no lo puede revocar. Es una elección por cinco años inamovible. Luego, no hay ningún mecanismo para la renovación del parlamento. El parlamento se elige a la vez que el ejecutivo, con lo cual es normal una cierta influencia, un cierto arrastre de votos del ejecutivo. A veces le da mayoría absoluta en el parlamento, otras no; pero en todo caso influye, porque es una elección simultánea. Y como no hay ninguna elección en el medio, esa composición del parlamento se mantiene incólume, salvo divisiones

internas, por los cinco años. Y el pueblo no tiene nada que decir porque no hay cómo. El pueblo no cuenta con un mecanismo para persuadir al parlamento para que cambie de opinión: no puede revocar parlamentarios incompetentes, no puede renovar periódicamente el parlamento y cambiar su composición.

Hay un divorcio congénito, por este sistema electoral, del parlamento con el electorado; pero además esto se consolida con el funcionamiento (del legislativo), y cuando en sí ese parlamento se muestra demasiado cerrado a oír los planteamientos ciudadanos -la opinión pública- ese divorcio se acentúa. Por eso es muy grave y estoy seguro, lamentablemente, que si hoy se hace una encuesta a la ciudadanía y se le pregunta si estaría de acuerdo con la disolución del congreso o con el cierre del parlamento, yo me temo que una gran mayoría de las personas diría sí. Y si le preguntan por qué, probablemente porque tendrían la sensación de un parlamento que es más o menos inútil, más o menos decorativo, más o menos innecesario. Eso es una herida de muerte para una democracia, porque una democracia representativa, donde no hay un grado razonable, significativo, de identificación entre el pueblo y el parlamento, y la función parlamentaria y los parlamentarios, es una democracia frágil, propicia a cualquier dictadura, propicia a cualquier hegemonismo autoritario del ejecutivo. Yo creo que allí por ejemplo también tenemos problemas serios.

En relación a ese divorcio entre el parlamento y el pueblo, existe la sensación de que los congresistas sienten que su representación se agota en el momento de la elección, y no que ese otorgamiento de poderes debiera reafirmarse con cada acto realizado por el parlamentario.

Recuerdo un trabajo de Norberto Bobbio de hace muchos años, que decía que aunque históricamente la democracia representativa había

eliminado la tesis del mandato imperativo, del mandato popular de los electores hacia sus elegidos -que incluso era impracticable-, en el fondo sí existía un mandato “imperativo” de los parlamentarios para con sus partidos o para con los grupos de mayoría o minoría que los respaldan. Es decir que se le ha quitado al pueblo este mecanismo de control, de influencia sobre el parlamentario; pero que el parlamentario sí funcionaba bajo reglas de lealtad y control con su partido, con su mayoría y con su minoría. Entonces, claro, uno tendría que preguntarse por qué los constituyentes del 93 defraudaron -o “estafaron”- al pueblo al plantear la institución de la revocación del mandato ofrecida como la revocación de todas las autoridades, para al final encontrarnos con que en la Constitución y en la Ley No.26300 (Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, promulgada por el Congreso Constituyente Democrático el 3 de mayo de 1994) simplemente se contempla la revocación de alcaldes, de jueces cuando sean electos o de autoridades regionales, y no de parlamentarios. ¿Por qué el parlamentario no es revocable si es tan elegido popularmente y tan representante como un alcalde? Los parlamentarios se colocaron allí una coraza y una inmunidad para protegerse, y claro, eso los hace más independientes del electorado, más independientes de los ciudadanos.

Si a eso le sumamos, repito, lo del distrito único... La ventaja del distrito múltiple en un parlamento es que la persona es elegida por sus coterráneos, es un líder, un representante local, regional, que se debe a sus electores, que tiene que darles cuentas con frecuencia y que además; si puede ser revocado, con mayor razón. El distrito nacional único hace que los congresistas representen al país en su conjunto y a nadie en particular, no se deben a un electorado concreto, no tienen un grupo concreto que les tome cuentas.

Por otro lado, además de ello, fueron elegidos en un mecanismo de elección parlamentaria simultánea a la general con distrito único, en

el cual fueron casi vagones de un tren en el que lo que mandaba era la locomotora o los primeros carros, y muchos de ellos saben que han llegado al parlamento no tanto por una importante representación local o regional, sino por formar parte de una lista que sacó votos. Y su principal lealtad es con la locomotora o con los carros de adelante.

Entonces sí, se acentúa este sentimiento de distancia, de divorcio del congresista; porque sabe que en el fondo no representa a un electorado propio concreto. Distinto es totalmente el caso de los alcaldes, por ejemplo. Hoy en día vemos que en muchas provincias y distritos el alcalde elegido es un líder local o regional que se debe a su electorado, que tiene que darle cuenta y que será reelecto o derrocado según cumpla. Es una actitud totalmente distinta, yo creo que debiéramos aprender de esa experiencia. Hay alcaldes que han sido reelegidos, y es el mejor reconocimiento popular a su gestión; y hay algunos que no son reelectos, y es la crítica popular.

Pero además ha habido muchísimos alcaldes removidos, revocados. ¿Por qué en el parlamento no hay eso? Esto hace mucho daño. Muchos parlamentarios se sienten intocables o les interesa muy poco el sentir del ciudadano, porque aunque hayan nacido en una provincia, no son representativos actualmente de los intereses y las fuerzas de su localidad.

¿Cuál cree Ud. que sería el mejor sistema de elección para tratar de evitar lo que ha pasado en estos últimos años con el congreso?

Yo no sé si es bueno una o dos cámaras, lo que sí sé es que no puede haber en un país como el nuestro, con sus particularidades locales, regionales en tantos aspectos, un congreso unicameral electo por distrito nacional único; es absurdo. En primer lugar, parte de la legitimidad del parlamento pasa por el distrito nacional único; por circunscripciones

que pueden ser departamentales, regionales; eso se puede discutir en otro momento; pero en donde en verdad exista un mecanismo donde se elija a un parlamento que en buena parte de éste refleje a las distintas localidades del país.

En segundo lugar, tiene que haber revocación del mandato parlamentario. En tercer lugar, creo que debe haber una renovación, por lo menos parcial, a la mitad del mandato del parlamento. Esto se debatió en la Carta del 33 por ejemplo, y se debatió más de una vez en el Perú. Se decía que era explosivo en países como los nuestros, porque probablemente después de dos años de gobierno, si había una renovación, la mayoría, si la tenía el gobierno la perdería, y tendría que ser un gobierno que conviva con una oposición parlamentaria.

Bueno, yo diría allí dos cosas. Lo primero: si eso es así, es porque estamos ante un gobierno desprestigiado e impopular. Es culpa del gobierno. Por qué el pueblo, en nombre de la “gubernabilidad”, va a mantener una estructura ficticia carente de respaldo popular; donde se siga teniendo una mayoría parlamentaria que en la práctica no se tiene. Y en segundo lugar, el presidente Clinton está gobernando en los Estados Unidos dos mandatos presidenciales sin mayoría parlamentaria, y jamás se le ocurre ni plantear una disolución del congreso, ni un golpe, ni cosa por el estilo. En Francia ha habido ejemplos de cohabitación donde los presidentes han gobernado sin mayoría parlamentaria y con un primer ministro opositor. Esos son los termómetros que ponen a prueba la madurez democrática y la conciencia de un pueblo.

Si yo no tengo mayoría parlamentaria y soy gobierno, es lógico que yo intente, con alianzas, con diálogos, construir esa mayoría. Pero si yo cada vez que no tengo mayoría pateo el tablero y digo “no, así no se puede gobernar, si no tengo mayoría no puedo”; soy un autoritario, soy un autócrata, no soy un demócrata; y eso no debe ser permitido. Debe recordar quien gobierna, que la representa-

ción parlamentaria es reflejo, en una época determinada, del voto ciudadano. Y tanto derecho tiene un presidente para gobernar, como quienes están en el parlamento con un 20 ó 25% para ejercer su representación. Eso requiere cultura cívica, madurez, diálogo, oposición que a veces coincide para construir y que a veces se opone para fiscalizar.

Una ciudad y un país que tenga un tráfico y un tránsito como el que tiene Lima, no puede ser un país donde prospere la democracia.

Entonces, hay que recomponer toda la normatividad del parlamento, y hay que también buscar que lleguen al parlamento -y eso es responsabilidad de quienes hacen las candidaturas o quienes se autoproponen como candidatos- personas más calificadas y preparadas para la función. Me explico: no basta decir que yo tengo vocación de servicio para llegar al parlamento. Mi vocación de servicio, si soy médico, o si soy abogado, o si soy ingeniero, o si soy maestro, la puedo desarrollar sirviendo a mi comunidad, y no para eso tengo que ser parlamentario. En la mayoría de países democráticos, para poder llegar al parlamento, hay que haber pasado -no digo porque lo diga una ley (a veces en algunos sitios sí)- en la práctica por algunos otros cargos públicos, ya sea a nivel de regidores, ya sea a nivel de alcalde... Hay que haber ejercido función pública. Al parlamento se va a legislar, a fiscalizar y a representar políticamente. Quien no entienda nada de política, quien no entienda nada de la función legislativa y no tenga ninguna representatividad, no debe ir al parlamento. Va a hacer un flaco favor al país, y la gente no debe elegirlo. Al parlamento no se va a aprender, se debe ir a volcar una experiencia y a ensancharla. Entonces, también hay una gran responsabilidad de los grupos a quienes

proponen para el parlamento y del ciudadano -qué calidades, qué requisitos pide para elegir, qué espera de una persona que elige.

Y por último, también me parece muy importante que en todo esto se requiere un sistema en el cual haya una verdadera valoración de la función parlamentaria. Muchos de los llamados independientes que hoy tenemos son independientes o porque encubren su verdadera camiseta -porque hoy los partidos todavía están de caída- o porque son verdaderos aventureros individuales a los que lo único que interesa es llegar y construir una imagen personal. Y hay otros independientes, que son los valiosos, que son útiles en toda democracia, que son personas que tienen posiciones que no se alinean, porque no quieren estar con ningún grupo en particular, pero que deciden y disciernen, según los casos, a quién apoyan o qué postura tienen.

No estoy contra los independientes, creo que son importantes, pero no puede haber un sistema político, ni un parlamento, que se construya sobre movimientos donde todos se definan como independientes; que son verdaderas confederaciones de independientes, que pueden ser sumas de apetencias individuales desconexas, que lo único que tienen en común es el deseo de llegar al parlamento y, luego, adentro, “cada quien se arregla como puede”. Eso no construye institucionalidad. Tampoco estoy a favor de independientes aventureros, de independientes improvisados, independientes que no entienden nada de la función parlamentaria y que llegan, o a ejercer poder, o a lucrar desde el parlamento, o a convertir al parlamento en un circo. Eso denigra la función parlamentaria. Independientes de los buenos, de los que aportan, de quienes saben; pero no independientes aventureros, no independientes improvisados, ni independientes camuflados que naveguen con bandera blanca de inocentes pero que en el fondo lleven dentro una verdadera bandera de piratas.

Con respecto a la reelección

presidencial, ¿es legítimo y necesario que una Constitución limite a dos periodos consecutivos lo que en un futuro incierto podría ser la voluntad popular de reelegir indefinidamente a un presidente?

El artículo 112 (de la Constitución), que plantea una reelección inmediata y cualquier otra luego que pase un periodo, o sea sumar hasta dos periodos presidenciales consecutivos, es una opción, y lo primero que tenemos que decir es que la reelección por una vez, por dos, o la no reelección de por vida son opciones que pueden ser más válidas o menos válidas en función de la realidad social y política de que hablamos, del tipo de estructura político partidaria de ésta y del tipo de sociedad que queremos establecer. No es que la reelección inmediata por una vez sea cualitativamente superior a la no reelección absoluta; depende de la realidad de cada país. En México por ejemplo tienen la prohibición de la reelección como reacción frente a gobiernos prolongados, autoritarios y fraudulentos; pero muchos presidentes mexicanos al cesar en el mandato terminan procesados por los delitos económicos que cometieron porque, como dicen algunos, “ya que sólo gobernarás una vez, aprovecha esta vez para cargar con el santo y la limosna porque ya no vuelves más”. Entonces, no es del todo bueno. En Estados Unidos llegaron a los dos mandatos, para evitar otros más. En América Latina había una tendencia antireeleccionista por la fragilidad de las instituciones democráticas y políticas, por la notoria experiencia de fraudes electorales en la historia de los países de América Latina, que hacían que el presidente-candidato estuviera mucho más en posibilidad de hacer un fraude electoral y utilizar el poder de presidente y los recursos públicos para reelegirse, porque competía en desigualdad de condiciones -es decir de una manera más favorable frente a otros candidatos. Claro, salvo que su gobierno fuera desastrozo y no tuviera mucho que ofrecer. Entonces, no podemos discutir si reelección

sí o si reelección no en el aire, podemos discutir si es buena o es mala la reelección o una reelección inmediata en el Perú. Yo por eso no cuestiono el artículo 112, ni lo alabo.

Lo que sí creo son dos cosas: primero, la ley de interpretación auténtica es notoriamente inconstitucional. Si el pueblo quiere, o si se quiere dejar al pueblo la posibilidad de indefinidas reelecciones, es una opción, y no la descarto. Lo único que pido es, en primer lugar, que la Constitución lo permita, cosa que esta Constitución no hace. Si yo quiero hacerlo, cambio la Constitución por el camino previsto en ella, no con una interpretación auténtica que es una ley fraudulenta, tramposa. Y en segundo lugar, lo más importante, trato de dotar al sistema electoral y a los procesos electorales de absoluta transparencia, de modo que se garantice la contienda en términos razonables de igualdad de los competidores con el presidente candidato. Si hay transparencia electoral, si hay igualdad de condiciones de competencia, yo no tengo problema, si la mayoría de un país lo quiere, que haya una elección indefinida de un presidente. Pero la Constitución actual lo prohíbe.

No creo que sea tan dogmática la solución de decir permitirlo o prohibirlo. Creo, la experiencia nos lo indica, que en el Perú la reelección inmediata, como se temía, es negativa, peor aún hacerla más prolongada. ¿Por qué negativa? Porque eso no construye instituciones ni institucionalidad, construye liderazgos personales. Hoy nadie puede negar que, del grupo oficialista gobernante, el presidente Fujimori es el único que ha ganado dos elecciones. Cualquier otra importante elección auspiciada por la mayoría y hasta avalada por el presidente ha sido derrotada. Sus candidatos a las principales elecciones municipales en dos ocasiones han sido derrotados. No hay capacidad de endoso. Por eso esta desesperación oficialista de apostar todo al líder que todavía mantiene algún importante respaldo, minoritario pero importante: porque no hay otra carta. Entonces, ¿construimos

institucionalidad jugando a liderazgos personales inacabables? ¿volvemos a aquella realidad anterior donde los partidos tenían el nombre de su líder y vivían mientras el líder vivía y cuando el líder entraba en ocaso entraban en ocaso? Eso es negativo para la institucionalidad democrática. Yo creo que ese es el país en el que vivimos hoy en día. Y esto hace muy frágil la institucionalidad. Si se quiere una reelección indefinida porque el pueblo quiere premiar a su buen gobernante, a buena hora; pero eso sí, cambiemos la Constitución por el camino adecuado y demos transparencia electoral. Y creo que no ha habido ni lo uno ni lo otro.

Es difícil pensar en un Perú con instituciones sólidas si consideramos que, citando a Julio Cótler, no hemos desarrollado una clase dirigente capaz de alternarse en el poder y llevar al país por el camino de la institucionalización. La historia de dictadores y mesías, ¿no responde a la realidad peruana?

Creo que la democracia es todavía una gran aspiración. La democracia verdadera, la democracia que no se agota en el voto periódico, la democracia participativa, fiscalizadora, de convivencia de mayorías y minorías, de oposiciones responsables, de mayorías tolerantes, de contrapeso de poderes, de mecanismos periódicos de consulta popular; (nuestra democracia) no sólo es insuficiente, sino que es una aspiración. No sé si es muy duro de decir, pero creo que una democracia en estándares razonables no la hemos conocido todavía en el Perú. Tenemos incipientes espacios democráticos, frágiles siempre, asustados o acosados por sombras de rupturas. El pueblo no ha vivido en democracia siquiera razonable, por tanto tampoco sé si exagero si digo que la mayoría de nuestro pueblo no tiene una convicción democrática; no tiene una práctica democrática porque no lo han dejado vivirla.

Muchas de nuestras encuestas revelan también una opción autoritaria, a veces, en el pueblo;

que escoge fórmulas autoritarias, que busca líderes salvadores, que busca manos fuertes, que prefiere la imposición autoritaria al debate civilizado, a la confrontación de ideas; que prefiere el atajo al camino ordenado, la trocha a la carretera, que tiene una profunda informalidad. Creo, más de una vez me ha parecido útil el ejemplo, uno de los mejores que encuentro, que una ciudad y un país que tenga un tráfico y un tránsito como el que tiene Lima, no puede ser un país donde prospere la democracia. El tráfico es el mejor ejemplo del caos, la prepotencia de los vehículos grandes sobre los chicos, o de los vehículos chicos temerarios, donde el semáforo sólo se respeta si hay un policía al lado, donde se puede coimear al funcionario que impone la multa para no pagarla, donde nadie le cede el paso a nadie, donde todos se gritan y se insultan y tocan más bocinas que en otras partes de América Latina, donde uno se estaciona donde no debe estacionarse. Donde no se respeta al prójimo ni las reglas ni al vehículo ni a nadie, ¿puede haber democracia? Si la democracia es interiorizar valores, reglas y principios socialmente compartidos, (el tránsito) es un termómetro.

No tenemos raíces democráticas porque hemos tenido demasiada dictadura civil o militar, demasiada prepotencia, demasiada informalidad. No se confía en la justicia de mi derecho; yo puedo tener razón pero no sé si voy a ganar o voy a perder en el juicio, depende de mis influencias o depende de la coima. En ese contexto, que germinen y se asienten las instituciones democráticas es muy difícil, se requiere tiempo. La democracia se construye con democracia, con práctica. Uno maneja mejor un auto o una bicicleta cuando más maneja, y si es inteligente maneja mejor. No ha habido tiempo para practicar. El pueblo no ha gozado todavía las bondades de la democracia, la gente no ha sentido que la democracia le permite trabajo, educación, vivienda. Mientras eso no ocurra, la democracia será frágil.

Sin duda el Poder Judicial es una de las

instituciones más importantes para la consolidación y el desarrollo democrático del país. Desde hace muchos años, como Ud. dice, la gente no tiene confianza en este poder del Estado, no ve que se haga justicia, no ve independencia, no ve calidad, no ve seguridad. Se ha intentado reformar muchas veces al Poder Judicial, desde dentro y desde fuera. El gobierno actual ha optado por una reforma desde fuera, desde el legislativo y el ejecutivo. En su condición de ex director de la Academia de la Magistratura durante esta última reforma, ¿cree que es necesario que sean el ejecutivo y el legislativo quienes emprendan esta reforma, o puede darse una reforma desde dentro del Poder Judicial?

A nivel político todos los procesos de ruptura y de reforma, sobretodo si quieren ser radicales, empiezan desde afuera; lo demás es utópico. Cuando las instituciones tienen la capacidad de autoreformarse -que es lo deseable- rara vez uno se da cuenta: se están reformando de a pocos, constantemente. Cada vez que se habla de reforma, casi siempre el impulso viene de fuera y eso me temo que es un inevitable. El parlamento y el Poder Ejecutivo son electos popularmente y tienen que ser expresión de la voluntad ciudadana. Si hay una voluntad ciudadana que pide una reforma en el ámbito judicial, es lógico que el parlamento o el ejecutivo hagan eco de ese pedido y propongan una ley o mecanismos de reforma.

Pero el problema no es dónde empieza, sino cómo continua y hacia dónde va un proceso. En ese esquema, no se puede hacer una reforma auténtica y duradera si el órgano “reformado” no se involucra y no conduce o autoconduce a la larga a su propio proceso de reforma. Es decir si no hay un cambio de mentalidad entre las personas que integran el aparato judicial, una mejora en su

formación jurídica, una efectiva independencia personal, una autonomía funcional como órgano. Creo que el tema no es tanto de dónde empieza, sino por dónde continua y en dónde termina.

Un poder del Estado en un sistema democrático tiene que tener autonomía, tiene que haber un sistema de equilibrio de poderes; y a la larga entonces la mejor reforma, la reforma duradera, es la que conduce el propio órgano. Yo sé, me consta, que siempre ha habido dentro del propio aparato judicial algunos magistrados profundamente comprometidos o entusiasmados con la reforma. El problema es que, o no tenían poder suficiente, o no podían sobrevivir a los poderes políticos de turno, sobretodo cuando el nombramiento, promoción o destitución de magistrados, dependía del poder político. La independencia del Consejo Nacional de la Magistratura es una gran apuesta de la Carta del 93, que lamentablemente ha sido mediatizada otra vez por leyes; porque la Academia y el Consejo de la Magistratura han visto mediatizadas por leyes su labor, o por medidas políticas como purgas masivas en el aparato judicial, como digitación política de magistrados, como prolongación de la provisionalidad y la suplencia como mecanismos inacabables. Hay gente dentro del aparato judicial muy valiosa, pero las condiciones no han propiciado que este órgano tenga una autonomía política, que sea un verdadero poder del Estado. Mucha de esta gente se desalienta, se cansa, se va; abandona la carrera judicial y se va al sector público o privado con mejores horizontes.

Y claro, si el aparato judicial va a ser un lugar donde, como ocurre en el fútbol, los equipos chicos producen buenos jugadores para que luego vengan los grandes, se los compren y se los lleven; si el poder judicial va a ser un lugar de vitrina donde los mejores magistrados, los más competentes jurídicamente, desalentados por lo que ocurre adentro, sean tentados para irse; pues estaremos toda la vida empezando de nuevo. Entonces, creo que hay que crear una carrera judicial atractiva,

donde llegue y se mantenga gente capaz. Allí se ha avanzado poco. Han mejorado los sueldos de los magistrados, pero la inestabilidad política, el exceso de intervención política en el tema judicial desalienta a ingresar o a permanecer en la carrera. Ha habido algunos avances importantes en la reforma, ha habido modernización y tecnificación (sobretodo en Lima y en otras capitales); pero en verdad no ha habido todavía, por el tiempo transcurrido y creo que también por falta de suficiente voluntad, un aporte a la institucionalización del aparato judicial o del Ministerio Público, para que sean verdaderos poderes, contrapesos.

Ha habido mucha injerencia política, mucha manipulación en la composición o recomposición de los tribunales en los temas que interesan al régimen; la coima no ha sido desterrada, la presión económica o política tampoco; y yo creo que el aparato judicial no ha avanzado sustancialmente en la confianza ciudadana.

¿Cómo fue su experiencia al frente de la Academia de la Magistratura?

Llegué, y esto siempre lo aclaro, convocado a la Academia de la Magistratura no por el proceso de reforma, sino por el primer directorio o consejo directivo de la Academia de la Magistratura, en febrero del año 96. La Academia fue declarada en reorganización en junio del 96. Fue cesado el consejo directivo, el director -en este caso yo- y el director académico renunciarnos. Pero el consejo directivo saliente nos pidió continuar en funciones para evitar la acefalía, y las nuevas autoridades, en este caso el Secretario Ejecutivo del Poder Judicial, Sr. José Dellepiani, nos ratificó la confianza, y nos ofreció plena autonomía académica, administrativa y funcional.

La mejor forma de juzgar la labor y los hechos es a partir de la tarea. Puedo decir que la Academia, bajo la gestión que me tocó dirigir y con el equipo que tuvimos, fue siempre autónoma. Tuvo presiones, por supuesto; de todos lados: de la

mayoría, de la minoría, del gobierno, del parlamento, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Secretaría Ejecutiva, de los medios de comunicación, de los amigos, de los colegas. Quizás eso es impropio en una tarea académica, quizás en otro tiempo o en otro país la Academia pudo ser un órgano más pacífico, más técnico. Pero bueno, me tocó ser un director que tenía que poner en marcha esto, y vino una tormenta política. Y yo diría, no soy quien para emitir el juicio definitivo, pero creo que se sobrevivió a la tormenta, creo que actuamos con mucha autonomía; recibimos, defendimos y ejercimos autonomía; yo sí era director de la Academia de la Magistratura, y nuestro consejo directivo sí decidía lo que hacía. Oyendo opiniones pero decidiendo, cosa que creo hoy no ocurre.

Nunca fuimos avasallados ni atropellados, ni por el congreso ni por la secretaría ejecutiva. Fijense que a la Academia no le recortaron mayormente facultades. Alguien dirá que porque de repente no era tan importante. No sé, puede ser. Yo diría también porque luchamos. La opinión pública, los medios de comunicación apoyaron mucho la gestión de la Academia y mi gestión personal, y estoy bastante reconocido a eso. Muchas veces hubo editoriales, entrevistas de los principales medios de comunicación escrita y televisiva que apoyaban la gestión y que nos defendieron.

Entonces, yo creo que la Academia fue autónoma y en lo difícil, es decir que en una coyuntura movida algo se avanzó. Tampoco se pudo avanzar demasiado como yo hubiera querido, ni dejar la institucionalidad que hubiéramos querido. Nuestra meta, del consejo directivo que renunció y se retiró de la Academia en abril del 98 y en mi caso como director en mayo, era dejar a la Academia sin reorganización, plenamente estable, con un marco organizativo y funcional nuevo que es el que dejamos listo. Nosotros considerábamos, y consideramos, que la Academia estaba totalmente organizada más que reorganizada, porque la reorganización de la Academia no era verdadera-

mente reorganizar; era organizar. Y por eso, como no hubo la decisión política de dar por concluida la reorganización, nos fuimos; y también por los atropellos contra las atribuciones del Consejo de la Magistratura. Entonces, lamentablemente nuestra obra no pudo concluirse para dejar todo legal y prácticamente establecido para los sucesores. Pero esa es una responsabilidad del poder político, no nuestra.

En esta coyuntura, ante la sistemática quiebra del Estado de Derecho y del orden constitucional, desde la perspectiva de la minoritaria oposición parlamentaria se ha llegado a sugerir que ésta debiera simplemente retirarse y no legitimar una democracia meramente formal.

Es un tema bien difícil. Una cosa es lo que uno siente al calor de un debate parlamentario, de un triunfo o una derrota, o incluso por razones mucho más emotivas; y otra cosa es cuando uno tiene que mirar las cosas con mayor frialdad desde afuera. Quizás mi deber en esta entrevista es ser más un observador, un analista objetivo. Yo diría que, como en casi todo, hay pros y contras. Efectivamente, más de una vez uno puede haber dicho “Bueno, lo mejor es retirarse de este parlamento, aunque no se pueda renunciar; irse porque esto no conduce a nada”. Pero creo que eso puede explicarse, como digo, más por razones emotivas y hasta políticas. Habría que ver sus efectos.

De un lado, sabíamos perfectamente con los resultados electorales del 95, qué composición tenía el parlamento. Quienes entraron físicamente a formar parte del parlamento y tomaron posesión de sus cargos sabían en qué contexto entraron, sabían que iban a ser minoría. Y hay reglas pues de mayoría y hegemonía. Claro, quizá nadie vaticinaba que las cosas iban a ser manejadas de manera tan polarizada. En segundo lugar; hay un mandato

parlamentario que supone proponer normas, fiscalizar, actuar. Hay muchas cosas en las cuales la presencia de una oposición parlamentaria (es necesaria), por más que sea minoritaria y en algunos momentos incluso subrepresentada -porque hoy en día sin duda si hubieran elecciones la opinión pública daría una composición totalmente distinta al parlamento. Muchas veces la oposición, la investigación de algunos parlamentarios de oposición ha permitido que se conozcan hechos, que se fiscalice; y eso es una tarea positiva, aunque en el conjunto del balance final no mejore el producto parlamento.

En este momento creo que hay derecho en que la frágil democracia le pida a los ciudadanos poner el hombro y trabajar, y por lo menos pues interesarse por los temas políticos.

Entonces creo que es bien difícil, muchos parlamentarios podrán decir que es mejor fiscalizar y dar la lucha desde adentro que estar totalmente afuera, porque si se está totalmente afuera, “¿a qué estamos jugando?” podría decir alguien. Es decir, si hay un abandono del parlamento por las fuerzas de oposición que hoy son minoría en el parlamento -no en la calle-, ¿a qué estamos jugando? A cuestionar por completo la legitimidad del parlamento. Lamentablemente en nuestro sistema eso no tiene ningún efecto jurídico: no hay renovación del parlamento, no hay revocación. ¿A qué estamos jugando? A terminar de deslegitimar el parlamento. E insisto, ¿a qué jugamos? ¿Al golpe? ¿a prenderle fuego a las instituciones? ¿ese es el camino? Porque si uno se retira, ¿a qué juega? A combatir el parlamento desde la calle. Puede parecer justo, pero yo creo que se pueden hacer las dos cosas. Y aunque

emotivamente más de una vez pueda haber quedado la sensación de para qué estar adentro, creo que sería aumentar más elementos de disociación, de polarización y de deterioro a este frágil sistema. Y creo que lo peor que le podría ocurrir al país es una nueva ruptura del orden constitucional. No hay que echarle más gasolina al fuego, hay que tener un poco de paciencia y, eso sí, tratar de que las cosas no sean iguales en el futuro. Yo no sería de la idea de un abandono del parlamento, aunque a veces provoque. ¿Qué efectos tiene esta pérdida de legitimidad del parlamento? Políticamente muchos. Lamentablemente, jurídicamente en nuestro país, nada. Porque no está previsto un mecanismo que la traduzca, y esa es una de las grandes deficiencias de nuestro sistema formal.

Tenemos un sistema con voto obligatorio en el que, sin embargo, hay un gran porcentaje de la población que no muestra interés por la política, en donde incluso la gran cantidad de votos nulos y blancos no son tomados en cuenta como manifestación de una voluntad popular que incluso podría deslegitimar un proceso electoral.

Un voto nulo deliberado, lo que algunas veces se ha llamado voto viciado; que no es nulo por error, es nulo por decisión; puede ser muy explicable, y en algunas coyunturas totalmente legítimo. Pero, asumámoslo, no es un voto ni llamado a elegir, ni constructivo; es decir, es un voto que si tiene éxito y acogida, es para anular las elecciones, o para descalificar al sistema. Por tanto, el voto nulo nunca se va a traducir ni en escaños parlamentarios ni en un presidente. Es un voto contra, por error o por decisión.

El voto en blanco es un voto también, o escéptico (“no creo en nadie”), o despistado (“no entiendo nada”), o desinteresado (“no me interesa nada”). Entonces tampoco es un voto que construya. Lo grave es que, se les trate por igual al nulo y al

blanco. No son lo mismo. Incluso jurídicamente el voto en blanco es un voto sin vicio, debería tener validez.

No estoy descalificando el valor político, moral en algunos casos, del voto nulo o en blanco, lo que estoy diciendo es que el voto nulo o en blanco nunca es un voto encaminado a construir, en todo caso (es destinado) -en algunos casos- a deslegitimar un proceso electoral. Y es inevitable. Por ejemplo, lo negativo que ha sido para la elección del actual parlamento, en el proceso del 95, que más de tres millones y pico de los votos fueran nulos o anulados. Y que sumando los votos en blanco tuvieron casi cuatro millones de votos. Es decir, la primera “fuerza política” en la elección parlamentaria del 95 fueron el voto nulo y el voto en blanco, que le ganaron de lejos a la Nueva Mayoría-Cambio 90 o a UPP o a los dos juntos. Eso es muy grave, en parte fueron errores en la forma de votar, y más grave, en la forma de computar el voto. Eso ha determinado que, con un porcentaje tan alto de votos nulos y blancos, la elección parlamentaria en sus resultados quedara desnaturalizada. Por ejemplo, la primera fuerza parlamentaria, Nueva Mayoría-Cambio 90, que tiene más de la mitad del parlamento, en verdad no superaba el 25% de los votos. Pero por efecto del inmenso volumen del voto nulo o blanco, en algunos casos nulo o anulado por defectos en quienes diseñaron o condujeron el proceso electoral, por defectos en el cómputo o en la forma de hacer la suma de las actas, etc.; ese 25% se convirtió en más del 50% en una representación parlamentaria. Y se tiene una mayoría parlamentaria que en verdad nunca, ni siquiera del saque, se tuvo en la ciudadanía.

Y en segundo lugar, algunas candidaturas con votaciones preferenciales ínfimas, de dos mil votos o nueve mil votos, que son a nivel nacional ínfimas, llegan al parlamento. Porque habían tantos votos anulados que las votaciones particulares o preferenciales, salvo unos pocos casos, son ínfimas. En otro tiempo, en otras elecciones -por ejemplo

en el 90- hubiera sido inaudito que alguien de un grupo de minoría, con dos mil o con cinco mil votos, llegara a un cargo parlamentario. Pero esto fue posible porque se redujo el número de votos válidos. En cuanto a los votos nulos pues, ha habido desde el principio un cierto vicio de legitimidad en la elección parlamentaria.

Ahora, en cuanto al voto obligatorio o facultativo, yo diría que de nuevo es un tema como la reelección. Quizás conceptualmente, lo más razonable, lo más democrático, lo más avanzado, lo más civilizado es el voto facultativo. Pero también, uno podría contraargumentar y decir, “si yo vivo en una sociedad, en un Estado de Derecho que disfruto o que quiero disfrutar y en una democracia que quiero disfrutar, tal vez la sociedad tiene el derecho de exigirme alguna contraparte; y pedirme que vote en elecciones generales cada cinco años, o en elecciones municipales, no es mucho pedirme”. Podría ser el mínimo deber cívico que mi condición de ciudadano me exige. Hay pros y contras. Una democracia requiere, sobretodo en esta fase frágil nuestra, institucionalidad. Y eso se consolida con la participación política, con el voto. Yo creo que en este contexto el voto obligatorio es mejor que el voto facultativo, creo. Pero a la larga, claro, con mayores niveles de desarrollo social deberíamos llegar a un sistema de voto facultativo. Pero en este momento creo que hay derecho en que la frágil democracia le pida a los ciudadanos poner el hombro y trabajar, y por lo menos pues interesarse por los temas políticos.

Las recientes elecciones municipales se presentaron como un ensayo de las elecciones del 2000. Cada día aparecen más evidencias de fraudes, de errores aparentemente “involuntarios” en los procesos electorales. ¿Está todo encaminado hacia un fraude mayor en el 2000?

Eso es bien difícil de responder. Yo creo que

ha habido defectos, y lo que hemos visto en Lima - yo lo he visto en mi votación- es grave (si esto ha sido así en Lima cómo habrá sido en otros lugares). También es cierto que la ONPE ha señalado que la decisión del congreso, que me parece válida, de que hubiera igualdad de condiciones entre los independientes y los otros candidatos, obligando a hacer cédulas de sufragio específicas para cada localidad, hace más compleja la tarea. Pero eso se puede resolver con el tiempo y los recursos adecuados, es un problema técnico, no es un problema político. La democracia tiene un costo, y hay que gastar y apostar por la democracia aunque cueste más. Por eso es ridículo lo que algunos decían, que había que ahorrar al país los gastos del referéndum. Bueno pues, la democracia también tiene un costo. Pero lo que quiero decir es que hubo muchas irregularidades, hay que corregir cosas.

No sé si hay o no voluntad de fraude, no quiero juzgar eso. Lo que sí creo es que ha habido un creciente deterioro de la ya frágil institucionalidad a través de mecanismos como las leyes que limitan el referéndum; si estaban o no depurados los padrones electorales; los tres documentos de identidad que conviven; el problema de si están votando o no militares o personal civil de inteligencia; el problema de la manipulación política de las instituciones; de quiénes las dirigen; de cómo se recomponen; en fin, hay demasiados componentes negativos para la transparencia y la tranquilidad.

Pero estamos todavía a más de un año de esas elecciones, y creo que hay que corregir los errores, hay que organizarse para evitar cualquier manipulación y cualquier fraude, hay que alertar a la ciudadanía en esto. En el Perú del 99 o del 2000 no quisiera imaginar que sea posible pues, un fraude al estilo de los que se podía conocer o cometer hace 30 ó 40 años en el Perú, o hasta hace no mucho tiempo en algún otro lugar de América Latina o de África. Yo quisiera creer que no es posible, pero siempre puede haber márgenes de manipulación, siempre puede haber márgenes de

adulteración; sobretodo porque como no tenemos instituciones sólidas, no tenemos partidos, movimientos con personereros, con representantes en todo el país; no hay ese contrapeso. Pero no creo que pueda llegarse a un nivel descarado, porque en todo caso también las encuestas, que ojalá sigan siendo libres y haya profesionalidad en las mismas como ha habido hasta ahora, pueden ser un termómetro importante. Yo me pregunto si dos meses o tres meses, o un mes, o 15 días antes de las elecciones las encuestas indican una tendencia clara, ¿admitiríamos por ejemplo, si se ve que nadie va a ganar la presidencial en primera vuelta, y que todos están por el 20 ó 30 por ciento; creeríamos legítimos los procesos si de repente de buenas a primeras a última hora alguien sorprende ganando en primera vuelta duplicando a su contendor? Creo que no queda otra cosa que fiscalizar.

¿Qué salida jurídica en todo caso le quedaría a la ciudadanía ante un supuesto fraude, teniendo en cuenta que el Estado actual no ofrece muchos canales efectivos de fiscalización?

Hay que organizarse, hay que hacer educación ciudadana, hay que participar, hay que interesarse por los temas, hay que empezar a pedir desde ahora leyes y normas claras que no se toquen; en cuanto a la cédula de sufragio, a las reglas de juego; que no nos cambien las normas en vísperas de las elecciones. Y exigir transparencia. Por ejemplo creo que las encuestas no deben ser suspendidas (pero sí debe fiscalizarse su profesionalidad); creo que hay que propiciar la participación nacional e internacional en la fiscalización, el ciudadano debe interesarse. La gran lección es que hay que reflatar en verdad movimientos políticos organizados, participación ciudadana, los medios de comunicación deben también fiscalizar; no nos queda otra que participar. Es la única forma de frenar cualquier intento adulterador de la voluntad popular.

Siempre habrá alguna irregularidad, siem-

pre puede haberla. Si se diera el supuesto de una elección notoriamente deslegitimada y fraudulenta, quien gane ganaría la elección, pero sucumbiría muy pronto. Creo que no podría manejar el descontento popular, no podría frenar la movilización popular, ni la presión internacional. Este no es el tiempo, y espero que siga así, para dictaduras; ni es un tiempo donde internacionalmente se va a tolerar a gobiernos títeres o gobiernos fraudulentos. No creo que se abuse. No lo veo factible. Yo creo que, en vísperas del 2000, en América Latina sería una tragedia que hubiéramos regresionado tanto.

Se puede ganar la elección y caer muy pronto, o tener que irse vapuleado y cuestionado por todos. No olvidemos el ejemplo que siempre se da: el Oncenio de Leguía, tres reelecciones y cómo terminó. Hay gobiernos que ganan una elección para derrumbarse a las pocas semanas, a los pocos meses; porque no tienen ya el respaldo popular, ni la capacidad de conseguir la unidad y la voluntad popular de obedecerlos. Sería muy malo para el país. Le haría un daño terrible a nuestro país una elección fraudulenta o un gobierno carente de legitimidad. Sería nefasto. ^{AP}