

LAS INSTITUCIONES

Fabián Corral B.¹

¹ Doctor en Jurisprudencia, abogado, escritor, catedrático y editorialista. Miembro de la Academia Ecuatoriana de la Lengua.

¿Qué son las instituciones? ¿Tienen que ver con el poder, con los usos, con las reglas, con los valores? ¿Tienen relación con los ciudadanos, con la democracia, con la República; aluden a los derechos y a las libertades? ¿Son teorías políticas sin sustancia para la vida cotidiana; son tópicos y acápites de discursos devaluados? En fin, ¿hay instituciones o solamente hay poder?

I. La personalización del poder. La diferencia más importante entre el Antiguo Régimen –el de los reyes absolutos– y la democracia liberal consiste en que, en los tiempos de la monarquía, el Estado se confundía con la persona que ejercía el poder. Esa persona, y su círculo de cortesanos, concentraban todas las atribuciones, legislaban a su buen saber y entender, tipificaban las conductas, sancionaban o perdonaban, declaraban la guerra o apostaban a la paz. La regla vigente era la voluntad de poder y la única posibilidad para los habitantes del territorio era el sometimiento. No había derechos como patrimonio de las personas. Había concesiones graciosas, favores reales –estatales– siempre revocables y nunca definitivos.

No existía la distinción entre el gobernante y el aparato del Estado porque el rey ejercía la propiedad del poder, que era un atributo inseparable de la Corona y, como era derecho privado proveniente de Dios, el monarca no respondía ante nadie en la tierra. Así, la responsabilidad política nace con el fraccionamiento de las funciones estatales y con la idea de que el poder es ajeno, prestado y limitado. Estas, por cierto, son conquistas de la democracia liberal.

II. Arbitrariedad y Estado de derecho. La idea del Estado de derecho, entendido como el régimen jurídico y político en el que: (i) el poder, por principio, es ajeno y está fraccionado; (ii) las autoridades, sin excepción, están sometidas a reglas estables; (iii) sus potestades tienen límites; y, (iv) el ejercicio de la función pública proviene de un encargo transitorio y revocable, que implica responsabilidades y rendición de cuentas, constituyó la mayor revo-

lución que haya ocurrido en Occidente y significó el fin de las “legitimidades” vinculadas con la propiedad del poder, la arbitrariedad de cualquier fuente, el carisma, la eternidad en el ejercicio de los cargos, la impunidad y la acumulación de competencias, es decir, con el totalitarismo. La independencia judicial es, sin duda, una de las características más significativas del Estado de derecho.

III. Fraccionamiento del poder y distribución de competencias. El Estado de derecho es padre del concepto de las instituciones políticas entendidas como espacios, canales, órganos y funciones que desarticulan sistemáticamente el poder absoluto y desprivatizan su ejercicio. Son espacios de poder, acotados por la legalidad y por el principio de responsabilidad, espacios que podrán ocupar transitoriamente personas elegidas o designadas bajo reglas determinadas, que les obligan, sin excepción, ya sea que el origen de sus potestades venga de la elección popular o de otro método. La autoridad, entonces, no es absoluta ni es atributo propio del caudillo o del rey. En ese contexto, “autoridad” significa “poder autorizado” por la Constitución, regulado y limitado por la Ley.

Las instituciones políticas tienen que ver con temas fundamentales: (i) la distribución constitucional de las competencias públicas y, por lo tanto, el fraccionamiento del poder político; (ii) el sistema de chequeos y controles entre funciones del Estado independientes; (iii) la prohibición de la arbitrariedad y, por ende, la obligación sistemática de fundamentar cada acto del poder en la Ley –principios de legalidad y de motivación–; (iv) la seguridad jurídica relacionada con la estabilidad normativa, el imperio de la Ley y la previsibilidad de la conducta de la autoridad; y, (v) los límites de la acción pública que nacen de la Ley y de los espacios de autonomía personal que se originan en los derechos individuales.

IV. Los canales institucionales o las vías de la libertad. La vigencia de un Estado institucional permite que los miembros de la comunidad, ya sean nacionales o extranjeros, mantengan un sistema de relaciones con el Estado y con los organismos públicos mediante canales estables, no sometidos al capricho de la autoridad, que aseguren un razonable horizonte de posibilidades, canales derivados de las leyes y cuyos objetivos fundamentales apuntan a asegurar la eficacia de los derechos individuales y la defensa de las libertades. Esto involucra, por ejemplo, la existencia códigos procesales/administrativos que aseguren la eficiencia del acceso a la justicia en los temas contenciosos en los que sea parte el Estado y sus instituciones, que precautelen los contratos y que sistematicen los recursos administrativos, que permitan la aplicación de las garantías del debido proceso.

V. La constante regresión. Los Estados institucionales son el resultado de la permanente vigilancia de quienes creen en la República, del desarrollo de sistemas normativos eficien-

tes en pro de las personas, de la militancia de los ciudadanos y de sus élites, porque uno de los fenómenos que el mundo moderno registra es la tendencia hacia la regresión a teorías, prácticas y deformaciones que apuestan al autoritarismo, al crecimiento sistemático y excesivo del Estado, a la discrecionalidad de la burocracia y a la politización general de la sociedad. Todo eso acaba con las instituciones.

Lo fundamental, sin embargo, es que tras las instituciones y el Estado de derecho prosperen valores y principios, tradiciones y doctrinas, que apunten a colocar al individuo sobre el poder, y a los derechos y las libertades por sobre cualesquier otra consigna.

VI. Un dramático ejemplo. El caso de la Cancillería del Ecuador es un ejemplo dramático de la regresión institucional hacia el poder autoritario, hacia el predominio de la voluntad política sobre las reglas, hacia la desnaturalización de las competencias en materia internacional y a la paralela destrucción de un sistema normativo de larga elaboración, que respondía a valores, principios y cuidadosas y necesarias formas, que son sustanciales en el entendimiento entre los Estados soberanos.

El derecho internacional es el más notable ejemplo de transición del ejercicio del poder puro de los Estados y de la dominación bajo la inspiración del pensamiento totalitario hacia la sujeción a las reglas y la vigencia de principios y frenos, derecho que, si bien no ha logrado desterrar las tácticas donde predominan los hechos cumplidos y las armas, sin embargo, ha generado un grado razonable de racionalidad que convierte a la violencia en el último recurso.

El hilo argumental de ese progreso del derecho internacional, cuyo objetivo es reemplazar los ejércitos por las leyes y los fusiles por los métodos de solución de conflictos establecidos en los instrumentos internacionales, exige que las cancillerías sean entidades con estructuras estables y regladas, dotadas de sistemas en que impere la racionalidad y el interés nacional; un sistema en el cual, sobre las desmesuras políticas y la voluntad de los caudillos, prevalezca la “cultura de la diplomacia”, constituida por tradiciones, profesionalismo, sabiduría, alto sentido de responsabilidad y dotada de amplia comprensión acerca del papel de los organismos multilaterales.

En efecto, la faceta internacional del Estado, su capacidad de negociación, la aplicación acertada de los tratados y convenios y el manejo serio de las decisiones de los gobiernos exige alta calidad profesional y mucho realismo. Esto se logra cuando existe una institución que despersonalice el poder y trabaje con un nivel indispensable de autonomía frente a las coyunturas gubernamentales.

En el mundo exterior, los países son lo que son sus cancillerías, fiel reflejo del Estado, la política y la sociedad.