

*¿País de leyes?*

**RODOLFO MARCOS TURNBULL**

Desde el mismo momento de su toma de posesión y con la retórica llana de un discurso que tantos elogios le mereció por parte de algunos analistas políticos y de ciertos sectores de la sociedad (los más o menos ilustrados, curiosamente), el presidente Zedillo ha insistido en que desea y por tal motivo propone un país de Leyes. Para sostener su propuesta lo primero que hizo, con una celeridad verdaderamente asombrosa, fue someter a la consideración del Congreso de la Unión su proyecto de reforma judicial la cual, salvo algunas modificaciones menores y desoyendo las críticas de muchos que pedían mayor tiempo y otros espacios para discutirla, fue aprobada —igual que muchas otras que nos rigen mediante el recurso vergonzoso de los dedos cooptados del poder legislativo (ventajas que da tener la mayoría de las curules) a resguardo de cualquier reflexión en las cámaras, foros, colegios profesionales, universidades, que pudiera significar oposición o inclusive cuestionamiento al proyecto. Poco importa que la iniciativa haya surgido de un militante panista (las siglas no hacen gran diferencia ideológica). Ahora tenemos, pues, un poder judicial acorde a la idea del país imaginado por Zedillo (antes, desde luego, de la devaluación). ¿Corresponde ya México, entonces, aun país de leyes?

Un breve pero sustancioso ensayo<sup>1</sup> de Norberto Bobbio sobre el modo de gobernar nos permite, a partir de la declaración del presidente Zedillo, por un lado, y de su ejercicio real de poder por el otro, ubicar mejor el antagonismo entre discurso y acto presidencial. En efecto, en ¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes? Bobbio reflexiona no tanto sobre la forma de gobierno que un país puede elegir como sobre el modo de gobernarlo: se puede optar, dice, por uno o por otro o por una mezcla de ambos asumiendo los riesgos que cualquier elección conlleva; es decir, aceptar junto con la opción las ventajas y desventajas de cada uno. Un gobierno de leyes es aquel donde el gobernante se rige en su conducción haciendo valer, por encima de todo, el respeto a la ley. El gobierno de hombres es aquel que se guía por la sabiduría del gobernante para crear buenas leyes. El debate es tan antiguo como la historia del pensamiento político: Aristóteles, Hobbes, Rousseau y Hegel, entre otros, se pronuncian en favor del gobierno de leyes. Platón, por su parte se inclina por el gobierno de hombres (supone un saber al gobernante que le permitiría gobernar bien: ¿será el saber de nuestros secretarios de Estado con doctorados, certificados o no?). Como se puede fácilmente deducir, es imposible de no ser filósofo quizá, señalar, en abstracto, cuál de los dos modos de gobierno es mejor para un caso dado. El mismo Bobbio lo dice "son manifestaciones diferentes de circunstancias históricas diversas". Los partidarios de una y otra forma de gobernar argumentan ventajas y desventajas que habría que considerar, la más importante de las cuales, a mi parecer, es que quienes sostienen la primacía de la ley lo hacen en la consideración de que ésta protege al ciudadano del mal gobernante, mientras que quienes propugnan por el gobierno de los hombres piensan que éste protege al ciudadano de la aplicación indiferenciada de la norma general.

El presidente Zedillo propone un país de leyes porque probablemente se percató en el inicio del ejercicio real de su poder (como presidente electo) que, rompiendo la tradición de los gobiernos priístas, Carlos Salinas ejerció el suyo más allá de la costumbre: nunca se había visto (salvo quizá durante el maximato) un presidente haciendo tal sombra a un

presidente electo como en 1994. El sexenio de Salinas fue septenio (incluyendo su año como presidente electo). Vamos, el último día, instalado en una actividad inauguratoria de obras tan desenfrenadas como peligrosamente sospechosa, Salinas declaraba adiestra y siniestra sus logros—"palabra cumplida" como lo anunció en todos los medios—como si temiera llegar el siguiente día cuando no habría nadie, ya, obligado a reconocerlo como el gran gobernante que él supone fue.

Zedillo pretende que tiene una base, que él mismo diseñó, y el poder necesario y real para convertirnos en país de leyes. ¿Qué posibilidades hay de que en efecto logremos nuestra conversión?

Volvamos a Bobbio: un país de leyes supone tres características que, manifiestamente, tendrían que reflejarse en la vida cotidiana del país: igualdad, seguridad y libertad.

En primer lugar la ley debe ser igual para todos los ciudadanos. No hay casos de excepción ni por razones personales, ni inclusive, extralegales; en tal sentido, quienes exigen la aplicación de la ley a Marcos están justificados si al mismo tiempo igualmente la exigieran, sin condición, a todos y a cualquiera, inclusive a la misma autoridad por más poderosa que sea. Ya sabemos que si bien existen voces que se alzan pidiendo la aplicación de la ley para algunos gobernantes venales, generalmente éstos quedan impunes y el castigo se utiliza no como un acto de justicia sino para reafirmar el poder de alguien sea con fines políticos o partidistas. ¿Creemos posible que en México un presidente en funciones —o un expresidente para tal caso— sean sometidos a juicio? En otras palabras, imitando a Orwell, en México, frente a la ley, todos somos iguales... salvo que hay unos más iguales que otros.

La segunda característica de un gobierno de leyes es la seguridad, es decir, la garantía de que el Estado aplicará la ley con respecto a un acto con consecuencias legales cada vez que tal acto se repita, o sea, que exista una cierta certeza (las certezas, en tanto tales, sin embargo, sólo pueden ser limitadas) de que cada hecho legal se resolverá de la misma manera o mejor dicho, bajo los mismos criterios legales y de justicia. No pueden haber actos similares (no existen dos actos idénticos: la subjetividad modifica radicalmente el acto) juzgados bajo criterios distintos. El amparo es quizá en México el mejor exponente de esta propiedad.

La última característica de un gobierno de leyes es la que se refiere a la libertad y consiste, por paradójico que parezca, en el sometimiento a la ley para poder ser libres. En efecto, no puede haber libertad si no hay una ley que le dé soporte: si la ley emana del pueblo, me estoy sometiendo a mi propio dictado, dina Rousseau, y no a la voluntad del tirano.

La forma en que un gobierno, por otra parte, se considera bajo el régimen de la ley se manifiesta de dos maneras: sub lege y per leges. La primera se realiza cuando la vida cotidiana se dirige teniendo a la ley como principio y la segunda consiste, de hecho, en el momento constituyente; es la acción del legislador: el país se regirá mediante las leyes que de él emanen.

El gobierno de hombres, contrario a lo que se pudiera creer, no es nada más aquel que toma asiento en el poder de una persona: un gobierno monárquico puede ser un gobierno de

leyes. Lo que va a marcar la diferencia es el sometimiento de quien gobierna al imperio de la ley, es decir, que se coloque, sub lege con respecto a su poder. Las monarquías parlamentarias modernas así están constituidas.

Un gobierno de hombres, en sentido estricto y restringido, se identifica más fácilmente con el tirano y con la dictadura, o en Estados de excepción. Se rige por decreto. Este tipo de gobierno es aquel que, en última instancia, pierde de vista su objeto fundamental, el bienestar del gobernado, en beneficio de su propio provecho o el de aquellos que ayudan a sostenerlo. Salinas no devaluó como debió haberlo hecho de acuerdo a las leyes de la economía según los expertos porque personalmente no era benéfico: tenía ante sí la OMC y la ilusión (como todo presidente de México) de pasara los libros de historia como el gran reformador.

No hay duda, por cierto, que la misma historia nos enseña que los gobiernos de México han sido una sucesión casi interrumpida de gobiernos de hombres, si nos atenemos, sobre todo, a las características que de igualdad, seguridad y libertad nos da ejemplos. El caudillismo nacional y regional ha sido el recurso con que el gobernante ha contado para escapar tanto al sometimiento sub lege como a regir per leges. Don Daniel Cossío Villegas describió casi a la perfección este país gobernado a base de estilos personales y Gabriel Zaid ha insistido en denunciarlo. Nuestro sistema político, sin embargo, está diseñado, de hecho, para que así funcione y, hasta en tanto otras condiciones no lo impidan, para que se perpetúe a sí mismo, a pesar de denuncias y hasta levantamientos, crisis financieras y el deseo de unos (todavía no de la mayoría como lo demostró el 21 de agosto) de que, finalmente, se acabe.

Un gobierno de hombres es un gobierno cuya autoridad funciona más a la manera del padre que del gobernante; es decir, mucho más orientado a funciones de educación, protección y proveeduría pero ejerciendo, por ese hecho, un poder decisorio casi total sobre la vida de sus hijos-gobernados. La manera en que el ex secretario Sena manejó al inicio la crisis financiera de diciembre pasado no es más que reflejo de tal postura. La forma en que el presidente Zedillo introdujo y sacó adelante su reforma jurídica la evidencia aún más.

Ciertamente las condiciones para que el país se convierta en uno de leyes no pueden ser aquellas que se pretende eliminar produciendo más de lo mismo; esto es, la paradoja, de momento insalvable, de la reforma de Zedillo es que borra con el codo lo que recién escribe: no es posible que pretenda transformarnos en un país de leyes sirviéndose, para tal efecto, de su poder casi irrestricto, o por lo menos, sabiendo que a él, en tanto presidente de la república (y futuro expresidente) el espíritu de su reforma y, sobre todo, su sometimiento, la sub lege, ni le aplica ni le aplicará porque el sistema no se lo permite. Para que nuestro sistema de con fusión partido/gobierno siga operando se requiere forzosamente que el poder último sea ejercido por un solo hombre (como el del padre). En otras palabras, la pretendida reforma tanto en lo jurídico primero como en lo político después con partidos en competencia democrática, abierta, legal y legítima es, a mi modo de ver, imposible porque va contra su esencia misma y para que sucediera se requeriría inevitablemente vivir ya en un país de leyes. La decisión de un tal cambio, el sometimiento de todos a la ley, todavía no ha llegado porque Zedillo no la ha aprehendido. Aún más, nuestro sistema que se caracteriza por el divorcio entre el discurso y el acto, dirá que sí a la reforma zedillista (así, adjetivada) para seguir actuando, en lo jurídico, de la misma manera que lo viene

haciendo. Algo así como la paradoja de pretender, por decisión de uno la democracia: "Les ordeno que sean demócratas".

Para que el presidente Zedillo tenga éxito en una reforma jurídica que verdaderamente sea eficaz, existe, sin embargo, la posibilidad de que, en efecto, se produzca un cambio, y no una reforma. En primer lugar, tendría que, a través de un acto, demostrar que se puede poner coto a la autoridad presidencial. Como es imposible que sea el juez de su propia acusación, tiene el recurso de traer a cuentas a un expresidente. La oportunidad está dada para que Salinas responda a un llamado a cuentas. Habría que aplicarle un estado de residencia hasta que respondiera de ciertas decisiones que toma, no tanto porque hubieran sido buenas o malas sino en tanto que sería el acto inicial por medio del cual quedaría claro que nadie está por encima de la ley. En otras palabras, sería necesario que, a un expresidente y todo, quedara sub lege.

Quedaría el problema de que Zedillo, en tanto jefe todavía de un gobierno de hombres, se mantendría al margen de ese dar cuentas por lo que el camino sería, ahora, entonces, el del país de leyes. Es decir, habría que hacer una nueva Constitución que per leges, someta a todos, incluido el presidente en turno, a una situación sub lege con respecto a su gobierno. Parece algo casi imposible de lograr y, sin embargo, no hay muchas más alternativas, el sistema se agotó a sí mismo y ya dio de sí lo que podía dar. Si Zedillo verdaderamente quiere un país de leyes, tiene que hacer el corte de esa manera. Cualquier cosa menos que eso, incluyendo su reforma jurídica, está destinada a mantener todo como hasta ahora; es decir, bajo el imperio de un gobierno de hombres y no de leyes.

*Norberto Bobbio, El futuro de la democracia., de José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.*