

Legitimidad versus legalidad en los procesos de transición

JOSE ANTONIO CRESPO

Durante los procesos de transición a la democracia, suele presentarse una constante tensión entre la legitimidad de las acciones políticas y el apego estricto a la legalidad. Esto es inherente al fenómeno mismo de la transición, que suele definirse como un desacuerdo profundo entre los actores políticos acerca de las reglas (las leyes) del juego político, que deban regular la lucha por el poder, y las condiciones de su ejercicio. Es decir, una parte sustantiva de los "jugadores" quieren seguir con las mismas reglas, mientras que otros las desean cambiar, pues las vigentes les resultan desventajosas. En tanto no se pone de acuerdo, cada uno de estos bloques define como legítimas sus propias reglas, descalificando las del adversario. La legitimidad a la que apelan los primeros se basa en la legalidad vigente; la legitimidad de los segundos se funda en la justicia de sus demandas, no consideradas adecuadamente por el orden jurídico existente. En ese lapso, quienes quieren cambiar las reglas, poco a poco dejan de acatarlas, y se manejan a partir de las reglas que quieren establecer; pero por definición, eso implica pasar por alto la normatividad imperante. Sin embargo, en la medida en que sus acciones y sus propósito de cambiar las reglas tengan simpatía entre los ciudadanos, gozarán de legitimidad, o al menos la suficiente para crearle problemas a la élite gobernante. Al fin de cuentas, la legitimidad es subjetiva: no depende de un valor o una razón absoluta, sino sólo del grado de aceptación que goce entre los ciudadanos.

Esta tensión entre legalidad y legitimidad se acentúa cuando se vive en un régimen como el mexicano, que mantiene una estructura formalmente democrática pero que habitualmente es pasada por alto en la práctica; un Estado de derecho que no se aplica, en el que las élites son impunes y la ley se aplica al "enemigo", pero además, de manera arbitraria y caprichosa. Un régimen en el que además, muchas de sus leyes son injustas, y éstas, generalmente sí se aplican con regularidad. La lucha por la democratización busca el cambio de la normatividad actual, y de las condiciones de su aplicación. Es decir, la legitimidad del movimiento democrático proviene de la promoción de un auténtico Estado de derecho, y ello lo vincula con la legalidad como una aspiración, y como fuente de legitimidad.

Sin embargo, precisamente porque el régimen en vigor no se apega al derecho, quienes promueven la democratización no encuentran los canales institucionales adecuados para lograr su propósito. Por esta razón es altamente probable —incluso prácticamente inevitable— que el movimiento por el cambio político caiga en actos de ilegalidad —que pueden ser violentos o no— para conseguir sus propósitos. Un régimen autoritario se distingue de otro democrático, entre otras cosas, porque obstruye las posibilidades institucionales para la expresión libre del descontento ciudadano, y sus instituciones —cuando las hay— están diseñadas para detener o retrasar, y no para promover, un orden democrático. Los medios de expresión y participación políticos permitidos en una

democracia, son vedados o desvirtuados en los autoritarismos. En casos extremos, quedan prohibidos los partidos políticos, las manifestaciones, el derecho de asociación, la libre expresión de las ideas, etcétera. En tales regímenes, cualquiera de estas formas de hacer política incurre de inmediato en la ilegalidad, y pocos dudarían de su legitimidad, al menos dentro de una concepción moderna de la política.

En un autoritarismo más flexible e institucionalizado como es el mexicano, están abiertos varios canales legales de expresión política, pero han sido fundamentalmente desvirtuados para evitar que cumplan con sus propósitos formales, de llamar a cuentas a los gobernantes por motivos legales o políticos. Así, aunque los partidos son reconocidos legalmente, se les confina a un marco de acción inequitativo y limitado de acción; se celebran elecciones formalmente competitivas, pero no son suficientemente libres ni limpias, y en esa medida queda disminuido su potencial reformador; hay tribunales, pero no son imparciales ni independientes y por tanto no ofrecen la protección adecuada a los ciudadanos frente a los abusos y arbitrariedades de sus gobernantes. Hay libertad de expresión, pero limitada; los medios de comunicación, salvo excepciones, invierten su papel de fiscalizadores del poder, en legitimadores del mismo. Por ello quienes quedan inconformes con un veredicto electoral o jurídico, de pronto se ven obligados a rebasar el marco institucional para conseguir los propósitos que no pudieron satisfacer dentro de los canales legales. La negativa del doctor Salvador Nava a impugnar los resultados de la elección de 1991 ante las autoridades respectivas, por considerarlas como parte del operativo del fraude, es un caso típico de esta situación. Resulta absurdo acusar de un delito a quien fungirá como juez en el juicio correspondiente, por más que se cuente con suficientes pruebas de su culpabilidad.

La búsqueda de alternativas más eficaces para conseguir el cambio, lleva a los disidentes a caer en la subversión, por necesidad, aunque sea pacífica (bloqueo de carreteras, obstrucción de inmuebles públicos, tomas de puentes internacionales, etcétera). Y sin embargo, la legitimidad puede estar de su lado, si lo que defienden es una causa justa, o considerada como tal por un amplio sector de la sociedad. De hecho, un movimiento revolucionario —que por definición jurídica desafía el orden legal vigente y propone otro alternativo— puede gozar de una amplia legitimidad. De no ser así, no se podría explicar el éxito de muchas revoluciones sociales y políticas a lo largo de la historia. En todo caso, parte de las dificultades típicas en los procesos de transición política —y de sus riesgos implícitos de que se pierda la estabilidad— se debe precisamente a la contradicción inherente que en tales circunstancias se da entre legitimidad y legalidad.

Esto significa que cuando la élite dominante desea resolver los conflictos con el apego estricto a la ley en vigor, sin negociaciones de por medio, no ha entendido lo que está ocurriendo. Al no cumplir las normas imperantes, los disidentes son acusados de transgresores, si bien éstos, a su vez, hacen lo propio con sus adversarios (debido a la injusticia de las leyes existentes, o a su falta de cumplimiento por parte de las autoridades).

Cuando se cae en esa situación, resulta sumamente difícil, cuando no imposible, lograr una negociación que dé lugar a un conjunto único de reglas, más o menos satisfactorias para todas las partes. El desenlace más probable en tal caso es que los rivales lleguen a las manos. Es por esto que cuando los actores en pugna se percatan de que insistir en su propia idea de legalidad los llevará a la confrontación, prefieren pasar del terreno estrictamente

juridicista al ámbito netamente político, para así evitar el choque. En tal caso se llega a un entendido implícito de que, para alcanzar un acuerdo eficaz debe, por lo pronto, soslayarse la normatividad vigente —pues ésta constituye el motivo de la controversia y no el medio adecuado para su solución— y dar paso a la negociación política: es decir, en los procesos de transición política, la legalidad vigente se ha convertido en una camisa de fuerza para avanzar en la construcción de un nuevo conjunto de reglas que normen la lucha por el poder en el futuro inmediato, y sirva para la solución pacífica de las diferencias entre los actores sociales. Se trata de una actitud de pragmatismo puro, fundamental en los momentos de cambio político.

Desde luego, sin leyes no sería posible mantener la convivencia y la paz social de manera indefinida. No es viable tampoco hacer un acuerdo distinto sobre cada conflicto que vaya surgiendo. La normatividad permite justamente conocer de antemano las consecuencias de los actos individuales y de grupo, de modo que éstos, normen su conducta social a partir de ese marco legal. Entonces, el periodo de "política pura" —que mientras más breve sea mejor— sirve precisamente para dejar sentado un nuevo marco jurídico, aceptado por los actores pertinentes, que en adelante regule por vía pacífica los conflictos naturales en cualquier sociedad, y la legítima lucha por el poder. La negociación política no debe servir únicamente como un medio para la solución de casos concretos, sino también para la formulación de un nuevo conjunto de reglas que permitan dirimir civilizadamente futuros litigios políticos, sociales o civiles.

Por lo mismo, durante la transición, no tiene mucho sentido que el gobierno acuse a sus adversarios de haber transgredido las leyes en su afán por cambiar las reglas, aunque en realidad lo hayan hecho —precisamente por no encontrar respuesta a sus demandas dentro de la institucionalidad vigente, esencialmente injusta e ineficaz. No es recomendable en tal caso mezclar la negociación política con los aspectos legales. Un ejemplo claro de todo esto, es la aplicación de la ley a los perredistas que bloquearon los pozos petroleros en Tabasco, que generó tensiones en ese estado, siendo que la legalidad no había sido clara en los comicios de noviembre del año pasado. Después, ante la posibilidad de que el gobernador Roberto Madrazo fuera removido desde el centro, los priistas de esa entidad se movilizaron cayendo también en algunos actos ilegales, pero protegidos bajo el manto legitimador del federalismo y el respeto a la Constitución. ¿Quién infringió primero la ley, en Tabasco; los priistas, al hacer fraude, o los perredistas, al bloquear los pozos petroleros?

Algo similar ocurrió con el enorme embrollo en que cayó la negociación entre el gobierno y el EZLN, como consecuencia de que el primero giró una orden de aprehensión en contra de los líderes zapatistas el 9 de febrero, en lugar de haber manejado el conflicto por la vía estrictamente política (y si acaso militar). Después de eso, el panorama chiapaneco se complicó innecesariamente. El discurso oficial cayó abiertamente en una contradicción entre su disposición a negociar con los insurgentes chiapanecos, y la orden de aprehensión vigente en contra de sus líderes. ¿Cómo negociar con delincuentes; cómo esperar que los líderes guerrilleros se sentaran a la mesa de negociación, si en el acto serían capturados, según declaración de las propias autoridades? Otro ejemplo de la confusión entre legalidad y legitimidad en periodos de cambio acelerado, fue la discusión sobre si el operativo militar de febrero en Chiapas representaba la recuperación de la soberanía de la zona en conflicto —la tesis oficial— o si la soberanía que recae en el pueblo se recupera sólo

cuando las instituciones políticas son plenamente legítimas y representativas —la postura de la disidencia.

Finalmente, el episodio del alcalde juarense Villarreal, que violó la ley al imponer casetas de peaje municipales, vuelve a poner en evidencia este conflicto inherente a la transición política. Este audaz alcalde violó en efecto la legalidad vigente, por considerarla injusta para los intereses de su municipio; quedó protegido por un manto ampliamente aceptado de legitimidad en su inusual acción; fue aprehendido, pero no se le formalizaron los cargos, pues ello hubiera generado elevados costos políticos. De nuevo, quedó en evidencia la abierta contradicción entre legitimidad política y legalidad, en las actuales circunstancias.

Así pues, si lo que se desea es la construcción de un auténtico y eficaz Estado de derecho, no es adecuado pretender la aplicación ciega y automática de las leyes imperantes en la relación con los disidentes políticos, sino abrir el espacio para negociar políticamente el surgimiento de un nuevo conjunto de normas, que brinde un trato equitativo a todos los actores sociales, y que por tanto goce de suficiente aceptación de su parte. Desde luego la negociación implica que cada bloque ceda parte de sus aspiraciones, pero también lo que cada uno logre depende de su fuerza política real y la percepción subjetiva que de ella se tenga en relación al adversario. Si el Estado mexicano tuviera la fuerza de hace treinta años, nada de lo que ahora ocurre estaría sucediendo, y las posibilidades de un cambio cualitativo en el marco jurídico-institucional serían tan remotas como lo fueron en esa época. Pero precisamente como el régimen priísta ya no cuenta con ese poder, es ahora desafiado como nunca por múltiples actores, a través de actos ilegales —pacíficos o violentos—, para orillarlo a aceptar el cambio en sentido democrático. Al no tener ya una abrumadora potencia de su lado, no le queda más que aceptar las demandas de los disidentes —o al menos una parte sustancial y satisfactoria de ellas— o arriesgarse a que las acciones ilegales —pero en sí mismas legítimas— de sus adversarios se multipliquen al grado en que puedan derrocarlo de manera poco civilizada.

Actualmente, ninguno de los conjuntos de reglas en pugna será acatado por su adversario, y el resultado de ello es el desgarre institucional. Hoy es el tiempo de la negociación política, más que de la aplicación de leyes no consensuales; negociación que en la medida en que sea exitosa permitirá el paso a un auténtico y eficaz imperio de la ley, pero de una ley justa y de aplicación sistemática y universal.