VÍCTOR BLANCO

El Estado: legitimidad y democracia

LA HONRADEZ INTELECTUAL, el compromiso con la verdad y la búsqueda de la libertad y de la justicia deben ser las constantes que iluminen permanentemente la labor de quienes ocupan su vida en la investigación y la docencia.

Esta tarea puede volverse con relativa facilidad dolorosa y molesta cuando las directrices que inspiran las acciones que son objeto de estudio difieren substancialmente de esos valores, y es entonces cuando hay que redoblar aún más los esfuerzos, porque la crítica no es así un mero ejercicio intelectual, sino una necesidad urgente que de no satisfacerse puede conducirnos a un deterioro profundo y quizá irreparable.

Aunque se ha convertido ya en un lugar común, hay que repetir que la crisis por la que atraviesa el país es muy profunda; tanto que se ha extendido a todas las esferas de la vida social y amenaza con atentar incluso contra nuestra integridad.

No se trata sólo, pues no podría ser, de un problema de carácter económico, ni de un simple porcentaje que nos indica la medición de la inflación en un mes o en un año; no es sólo un problema de pago a nuestros acreedores extranjeros, o de nivel de precios y cuotas de exportación del petróleo. Todo esto, muy grave de por sí, sería llevadero, podría superarse, si la sociedad y el Estado mexicano conservaran su integridad, si reafirmaran sus valores, reconocieran algún liderazgo y tuvieran voluntad de sobrevivir.

Los procesos sociales pueden llevarse a cabo con una gran lentitud, aparentando casi inmovilismo. El deterioro de las relaciones humanas y de la vida colectiva puede prolongarse por años con un efecto acumulado de pesimismo, de decepción colectiva, que si bien se deja sentir a cada momento, difícilmente puede cuantificarse y ubicarse en el tiempo; pero también puede precipitarse en una sucesión vertiginosa y aglutinar en un sólo momento toda la carga

negativa del pasado, presentándose como problemas insolubles que ponen a la comunidad humana en situación de muerte inminente. El catalizador de esa aceleración social puede engendrarse en la sociedad misma, pero puede también venir de fuera de ella, como algo inesperado y repentino, incontrolable y abrumador.

Cuanto más frágil sea una sociedad, mayor será el riesgo de sucumbir ante la aceleración, endógena o exógena, de sus problemas; y la fragilidad de una sociedad bien puede medirse a través de la legitimidad que en ella existe; legitimidad en el más amplio de los sentidos: legitimidad del poder estatal, legitimidad del ordenamiento jurídico, legitimidad de las instituciones intermedias, legitimidad de la comunidad misma.

Hemos visto todos cómo paulatina, pero incansablemente, los enemigos de México socavan una y otra vez la integridad de este país. En él, no existe una disputa por la Nación, que no es ni puede ser patrimonio de nadie. Existe una disputa por el poder, pero no por el poder institucional del Estado, monopolio y coto vedado, institución tan deteriorada como cualquier otra, que puede llegar a emplearse como palestra, como máscara legitimadora. El poder del Estado, ese poder que la soberanía se da a sí misma y que se plasma a través de la Constitución, es envilecido y desnaturalizado por la ambición, por los intereses mezquinos, por orientaciones ideológicas que no corresponden a la estructura de nuestro régimen jurídico; es acosado y socavado por intereses económicos que no reconocen patria ni ley. El poder que aquí se disputa es el que somete con inclemencia al individuo, el que orienta las acciones públicas a la satisfacción de intereses bastardos (del color que sean), el que rompe todos los marcos y todas las barreras que la ley impone, el que se divorcia de la comunidad humana, del pueblo, del Estado, y, cae, con arrogancia singular, en la más profunda de las ilegitimidades.

Los acontecimientos del mes de septiembre de 1985 fueron para nosotros un doloroso crisol en el que se fundieron todas las contradicciones, todas las falsedades, todas las verdaderas carencias, para mostrarnos de repente, con una crudeza que no conocíamos, la triste realidad de nuestra Nación; para abofetearnos con un reclamo de responsabilidad que ningún mexicano de bien puede eludir. Estamos como estamos, hemos llegado al deterioro en que nos encontramos, por culpa de todos. Esta es una historia en la que no puede haber buenos y malos, es una historia en la que todos y cada uno, en la medida de su capacidad, somos responsables.

La precaria democracia en que vivimos, esta democracia que no hemos sabido consolidar, frente a la que tenemos apatía e indolencia, está hoy más que nunca en gravísimo peligro; se están integrando

todos los elementos que sirven de pretexto para quienes en aras de supuestos valores nacionales supremos la destruyen. Corrupción, ineficiencia, autoritarismo, prepotencia, inconformidad, insatisfacción, hambre, desesperación, dolor, inseguridad, no son más que las puntas visibles de esos grandes témpanos de hielo que pueden hundir este navío con el que todos estamos comprometidos.

Y es curioso observar cómo en este marasmo nacional que nos aqueja desde hace más de diez años, la inteligencia del país pretende lavarse de sus culpas acumuladas, destacando emocionada el surgimiento de la 'sociedad civil', un fantasma que deambulará por nuestras calles, pues apenas nacida esa 'sociedad civil', ya está muerta. En un Estado acrisolado a través de la autoridad (si no es que de autoritarismo), del sometimiento, del conformismo y de la imperecedera esperanza en el porvenir, no puede existir la sociedad civil, que requiere de madurez cívica, de conciencia, de convicción y de entereza.

Si el pueblo (ese maravilloso concepto que nos abarca a todos) se unió hombro con hombro, se protegió y se salvó a sí mismo, no fue en aras de una acción política (ni siquiera entendiendo el término en su más amplia acepción), sino que fue siguiendo el más elemental de los instintos del animal y del hombre: actuó, se unió, 'se salvó a sí mismo' para *sobrevivir*. Se vio ante una amenaza que no experimenta desde hacía muchos años, quizás desde la misma Revolución mexicana, y reaccionó como cualquier animal de su género lo haría, con una apariencia de valor, que en el fondo no es más que el más profundo de los temores, el temor de perecer.

Y el temor que todos padecemos, no fue sólo ante las fuerzas naturales desatadas en contra de nuestra fragilidad, fue también ante el desamparo que sentimos al ver cómo todas las instituciones del país, sin excepción alguna, fueron rebasadas por los acontecimientos; y ante el vacío no quedó más posibilidad que la acción y la precaria organización social de un pueblo que no está acostumbrado a organizarse (así, con el reflexivo subrayado), sino a que lo organicen; y esa necesidad de organizarse también da miedo, porque significa responsabilidad.

Ese gran sismo del 19 de septiembre, no sólo cimbró a la ciudad de México, no sólo destruyó una parte de su corazón enfermo, cimbró al Estado mismo y por un momento lo paralizó; pero aunque pudo haber muerto en esa parálisis, el miedo de quienes lo integramos lo sacó adelante. Al mismo tiempo que el pueblo se movía, se agrupaba con más o menos coherencia, ese mismo miedo trabajó en su rescate; pero no sólo en el rescate de quienes quedaron sepultados entre los escombros (vivos y muertos), sino en el rescate de las instituciones, de las viejas institu-

ciones que han organizado al pueblo, al país. Pasada la primera emergencia, y aun antes, la gran pregunta y el gran reclamo de todos eran ¿dónde está el gobierno? y ¿por qué el gobierno no actúa?; y el gran alivio, ciertamente inconfesado, pero patente a estas alturas, fue la toma de posiciones, la cosecha de resultados, la cooptación incluso por parte de las autoridades; y entonces la volcadura en torno a ellas, la tranquilidad de conciencia, la asimilación a nuestra normalidad, a la normalidad de cada uno, tan entrañable y tan preciada, y entonces la crítica desde fuera, desde posiciones seguras, y entonces la conformidad segura y asegurada, y entonces el abandono de quienes siguen en la lucha (costureras, tlatelolcas, médicos y pacientes del Hospital General), de quienes aún no tienen segura su sobrevivencia, de quienes han visto prolongado el temor y el desamparo, y entonces el recuerdo del 68 y el dedo apuntando a los jóvenes, a quienes el destino ha tocado y les ha depositado toda la responsabilidad de esta nación.

No se trata, claro, de proponer una nueva revolución, la destrucción de las instituciones, la mutación del Estado; ni parecen darse las condiciones necesarias para ello, ni podría garantizarse el resultado. La tarea es fortalecer la democracia, tomar conciencia como nación, agruparnos en torno a los valores que nos constituyen y nos distinguen de los demás pueblos, ponernos en movimiento permanente hacia el rescate integral de México.

Y esta tarea, una verdadera tarea de reconstrucción nacional fuera del discurso oficial, debe emprenderse a partir de uno mismo, en el campo de acción propio.

El primer paso consiste en el reconocimiento de las alteraciones que paulatinamente se han venido introduciendo en la vida nacional y que hemos convalidado con nuestra actitud pasiva y sumisa; alteraciones que en primer término se dogmatizan a través de su institucionalización, para después develarse como una realidad plenamente institucionalizada y con pretensión de absoluta legitimidad.

Por el campo de actividad intelectual y por vocación, la atención la hemos cifrado principalmente en el mundo del Derecho en el que, por lo demás, se ha registrado en los últimos años una actividad febril, una generación constante de normas jurídicas, en todos los niveles, desde el constitucional, hasta el reglamentario. Esa hiperactividad ha respondido, por una parte, al crecimiento del país, a su creciente complejidad, a necesidades reales que se han ido planteando en los últimos tiempos; pero, por la otra, ha respondido a un cierto afán innovador sin claros horizontes, al deseo de permanecer en la palestra política, no sólo nacional, sino incluso internacional, a la ambición de trascendencia que ha aquejado a los últimos presidentes de México.

Y en este contexto sorprende el descuido con que se manejan cuestiones de alto contenido técnico, que en un Estado de Derecho, con toda la formalidad que ello significa, debe ser uno de los valores que hay que preservar. No se trata de un mero, frío y hueco apego a las disposiciones de un procedimiento, porque el trasfondo de la legalidad es la Justicia, es la Libertad, es la Igualdad, cuando estos valores del Derecho se encuentran plasmados en sus normas; entonces el atentado contra la legalidad, la violación de los procesos, se convierte en un atentado contra los más preciados valores jurídicos. Esos valores que provocan en los individuos la actitud y el deseo de obedecer, esos valores que a la postre le dan legitimidad a quien gobierna.

Uno de los problemas más graves en torno al Derecho, es que el apego y la obediencia de quienes están sometidos a él se mantienen provisionalmente, aunque se haya comenzado a deteriorar la legitimidad de quien lo emite; pero el rompimiento del orden, la desobediencia generalizada, casi sistemática, son una actitud que sobreviene irremisiblemente, cuando el sometido ha dejado de encontrar en el Derecho el ideal de Derecho que concibe, cuando las normas que se le imponen no están ya reflejando su sentir (sea simple o sofisticado) en relación con las cosas que le atañen inmediatamente. Se cae entonces en una profunda ilegitimidad que sólo puede sobrevivir a través del autoritarismo.

Y es que el Derecho no es una simple maquinaria de coacción o de control social, no sólo es un instrumento de dominación (lo ha sido en ocasiones y con seguridad volverá a serlo en algunas circunstancias), es, fundamentalmente, una forma de vida colectiva que el hombre se da a sí mismo y de la que espera y exige determinados resultados. Nadie puede creer en el Derecho absolutamente justo, en el Derecho absolutamente igualitario, en el Derecho absolutamente liberador; pero todos esperamos encontrar, más cada día, justicia, igualdad y libertad en las normas jurídicas; y por eso cuando empezamos a desconocer las normas jurídicas porque no manifiestan ninguno de estos valores, o porque los hacen a un lado para perseguir otros, nuestra inclinación no es a la obediencia, todo lo contrario.

En el ordenamiento jurídico mexicano se han introducido en los últimos años, junto a normas de gran valor, otras que trasmutan principios de fuerte raíz, proponen utopías irrealizables o plantean claramente falacias formales, que se transforman en flagrantes injusticias en el momento en que se materializan. Hay pues desorden y en ocasiones falta de rumbo en la producción de las normas jurídicas; hay un claro descuido del Poder Legislativo, que a pesar de su composición nominalmente plural, no logra instituirse como un

verdadero poder del Estado y sigue respondiendo fiel y cumplidamente a los reclamos del presidente de la República; hay una respuesta lenta y tardía, cuando llega a darse, en el Poder Judicial de la Federación, que ha cosechado con su evidente falta de independencia, las semillas sembradas por el Constituyente en el sistema de nombramiento de los miembros que integran su cúpula y, hasta hace poco, el sistema de remoción que quedaba en manos del presidente de la República.

Ha habido también cambios de rumbo radicales que provocan desconcierto e inseguridad.

Ha habido, en otros casos, la falta de seguimiento normativo, a través de las leyes correspondientes, a principios asentados en la Constitución y que prometían desde ella mejores formas de estructuración y convivencia política (como por ejemplo la base segunda de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que plantea el referéndum y la iniciativa popular para el Distrito Federal).

Por otra parte, la acción político-administrativa no siempre ha respondido a los requerimientos normativos y en ocasiones tampoco a los requerimientos de los gobernados.

Este panorama de deterioro de las instituciones jurídicas, que apenas ha sido esbozado, no hizo más que entrar en crisis con los dolorosos acontecimientos de septiembre pasado. Ese vacío de poder que se dejó sentir es en el fondo también un vacío de las instituciones.

Por limitada que sea la visión que podamos tener de la realidad nacional, por miopes que seamos en apreciar los puntos sensibles de la sociedad mexicana, su idiosincrasia, no parece probable que a esas deficiencias pueda atribuirse una acción tan torpe y tan desatinada como el Decreto de expropiación de inmuebles que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el día 11 de octubre de 1985. Este es un acto que abre de nueva cuenta heridas que apenas comenzaban a sanar, que siembra la inseguridad y que genera expectativas tremendistas y corrosivas.

No hay duda de que la Ciudad estaba, y sigue estando, en una situación sumamente crítica. No hay duda de que del gobierno se estaban exigiendo acciones decididas, efectivas, a fondo. No hay duda de que la ciudad de México tenía ya grandes zonas con un deterioro físico, y aun social, muy grande. Pero en un estado de *shock* como el que dejó en todos el fenómeno natural de septiembre, cuando lo que buscábamos era seguridad, una decisión así representaba un riesgo enorme. Además del riesgo que la decisión implicaba, independientemente de su calidad, ésta se tomó sobre las rodillas y se instrumentó con una ignorancia tal de los procedimientos y de las

reglas más elementales, que la sensación de vacío, de deterioro nacional y de inseguridad se potenció a niveles insospechados.

Desde esta perspectiva, el análisis del Decreto de expropiación y el de la reforma que apareció el 21 del mismo mes, se hace indispensable, como una reflexión más que como una crítica, como una toma de conciencia, como una reafirmación clara y precisa de la vocación que tenemos como sociedad. El análisis debe abarcar toda la dimensión del fenómeno; desde cuestiones relativas a su fundamentación jurídica, que se adentran en la consideración de problemas que se registran a nivel puramente normativo, hasta cuestiones relacionadas con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a disposiciones normativas y a actos administrativos de naturaleza semejante a la de este acto del gobierno que se analiza, y que arrojan luz sobre el presente, haciendo patente que en relación al hombre nada surge espontáneamente, pues todo tiene una clara raíz en el pasado.

La expropiación es un recurso jurídico de viejas raíces en nuestro país. Ya en la Constitución de Apatzingán, primer documento constitucional propiamente mexicano, encontramos disposiciones relativas a la expropiación. Desde entonces, una de las constantes de la regulación de esta materia, es que debe mediar una causa de utilidad pública y debe indemnizarse a quien se afecta con la expropiación. En este contexto, resulta por demás claro que, la expropiación, lejos de ser un mecanismo atentatorio contra la propiedad privada, como lo ven muchos, es una garantía, pues somete a la autoridad a procedimientos y le impone limitaciones, la vincula legalmente. Pero también resulta claro que la expropiación se dispone en nuestro régimen jurídico como una medida de excepción, no como una regla de acción, no como un mecanismo de regulación de efectos generales.

En el régimen del General Lázaro Cárdenas se promulgó la Ley de Expropiación, que en muchos sentidos rebasa las limitaciones impuestas por la Constitución, para liberalizar las acciones expropiatorias gubernamentales (la primera de ellas, la expropiación petrolera). Esta flagrante violación constitucional es convalidada, en un acto en que es evidente el sometimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia, a través de la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal. Se le da así a la causa de utilidad pública una comprensión que no tenía; se posibilita la toma de posesión de los bienes expropiados por parte del gobierno, sin la intervención judicial que ordena la Constitución; y se permite la dilación en el pago de las indemnizaciones, cuando el texto del artículo 27 constitucional ordena que la expropiación se lleve a cabo "mediante indemnización".

Estas modificaciones al régimen jurídico de la expropiación, han sido de alguna manera asimiladas por la sociedad, convirtiéndose en régimen 'real'; pero no dejan, cuando se hacen efectivas en expropiaciones masivas (como la expropiación bancaria y la expropiación de inmuebles en el Distrito Federal) de causar inseguridad y descontento.

A las deficiencias jurídicas que derivan de la Ley de Expropiación, en el Decreto del pasado 11 de octubre se agregan otras muchas, que con claridad exhiben la improvisación y el desconocimiento técnico-jurídico, e incluso político, con el que se elaboró dicho decreto: su fundamentación es confusa, insuficiente y, en muchos casos, inadecuada. No se fundamenta con claridad la causa de utilidad pública, pues la secuencia que debe existir entre el Considerando y el articulado del Decreto no se llega a integrar, además de que ni siquiera se explicita de acuerdo con las disposiciones relativas de la Ley de Expropiación.

El Considerando del Decreto es confuso, incompleto y defectuoso; ni establece con claridad las causas de utilidad pública que justifican la medida, ni señala las necesidades colectivas que supuestamente se satisfacen a través del Decreto. El articulado del Decreto es impreciso y sobrepasa en diversos sentidos los marcos legales a los que debe someterse. Resulta decepcionante que existiendo la fundamentación y la forma legal suficientes para realizar actos como el de la expropiación, la autoridad, por desconocimiento, descuido o falta de voluntad jurídica, conduzca sus acciones por la vía de la inconstitucionalidad. El Decreto de expropiación, con todo y la reforma que apareció en el Diario Oficial del 21 de octubre, está plagado de inconstitucionalidades y de defectos de estructuras.

Sea cual sea el discurso oficial, el juicio de amparo procede en contra del Decreto; así pues, lo que se resuelva no será un problema de procedencia, sino que se debatirá, una vez más, en el seno del Poder Judicial Federal una cuestión de voluntad política y de integración de la independencia que la Constitución le otorga al poder, al que, a su vez, le encomienda su respeto.

Es necesario señalar que uno de los problemas más acuciantes del mundo jurídico de México, y que en buena medida ha facilitado el reducido papel que la Suprema Corte de Justicia ha jugado y juega en el país, es la desastrosa manera en que se publica la Jurisprudencia; a tal grado es deficiente, que no sólo es difícil su manejo para cualquier lego, sino que incluso para el perito en Derecho resulta complicado y en muchas ocasiones casi imposible. Si la Suprema Corte de Justicia hiciera efectivo su papel de salvaguarda de la Constitución y pudiera transmitir sus decisiones y sus criterios de manera más eficiente, las

autoridades del país tendrían más cuidado con los actos que realizan y se preocuparían más por respetar el Derecho.

No será a través de expropiaciones espectaculares como el Gobierno de la República habrá de recuperar la legitimidad perdida; será, sin duda, a través del responsable y cotidiano ejercicio de la Democracia, tal y como la define nuestra Constitución en su artículo tercero:

...No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...