

EMILIO ZEBADÚA

A FAVOR DEL JUEGO LIMPIO

Para el consejero ciudadano Emilio Zebadúa, autor de una reciente historia de Chiapas, en México ya están sentadas las bases de una democracia formal, el reto está ahora en que los distintos actores sociales interactúen con base en una cultura democrática, más allá del marco legal.

POR LOS TÉRMINOS EN QUE SE DESENVUELVE EL DEBATE DE LA política mexicana, podría asumirse que la tesis central de Fukuyama¹ —que la evolución ideológica ha alcanzado su culminación histórica con el triunfo de la democracia— es cierta a pesar de su aparente simplicidad. Es evidente que existe un amplio consenso en México a favor de

la democracia, pues incluso las diversas posiciones en los extremos del espectro político se expresan en un lenguaje y códigos democráticos.

La sociedad parece reflejar esta concepción feliz, complaciente mayoritariamente sobre el punto que ha alcanzado el cambio democrático. Ante la pregunta,² “¿México debe seguir el proceso de democratización, aunque resulte en problemas de falta de consenso social, o es más conveniente tener mano firme en el gobierno, aunque signifique menos democracia?”, apenas el 39% de la población encuestada a nivel nacional respondió que la democratización del país no ha concluido aún. El resto, podemos inferir, o bien considera que el cambio democrático es un asunto resuelto o secundario o, en un número más reducido, simplemente no tuvo una respuesta congruente a la encuesta.

En esta lógica, los acontecimientos políticos transcurren cotidianamente y la historia no se detiene, pero lo hace desprovista de un fin o propósito último. La expresión material de la idea (hegeliana) de la democracia se concreta en el marco dentro del

cual se llevan a cabo los procesos electorales en México: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como principales instituciones, y el artículo 41 de la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otras disposiciones jurídicas.

La manifestación legal e institucional de la democracia es un hecho incontrovertible para todos; no lo es, sin embargo, su significado histórico preciso. O, puesto en otras palabras, nadie cuestiona que ha habido un tránsito de un régimen político a otro: de un “autoritario” a uno “democrático” en la versión más simple de todas. Las diferencias comienzan, sin embargo, cuando se señala una fecha de inicio (¿1968, 1977, 1988 o 1996-1997?), y esas diferencias se profundizan cuando se fija el momento del fin de la transición —en el pasado o en el futuro.

Pero no sólo es una cuestión de orden cronológico, también tiene que ver con la naturaleza actual del sistema democrático: de sus alcances y limitaciones reales. La valoración o medición de la democracia real no se puede circunscribir al texto gramatical de la ley, sino que tiene que incorporar las formas en que

¹ Su argumento fue publicado primero como ensayo en *The National Interest*, verano de 1989, bajo el título de “The End of History?”.

² Encuesta realizada para el *Dallas Morning News* por Mund Opinion Services, noviembre, 1999.

se exterioriza en la práctica el ejercicio del voto. Cabría preguntarse, en este sentido, ¿en qué contexto social y cultural se cumple la máxima del artículo 4º del COFIPE que se refiere al voto como “universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”? ¿Qué debe entenderse por la fórmula constitucional que establece que “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”? Los alcances teóricos o hipotéticos de estos adjetivos son enormes, potencialmente radicales incluso. Pero aislados en el texto legal, en el marco de una interpretación ahistórica, corren el riesgo de perder su sentido democrático. A la luz de la teoría que proclama explícita o implícitamente la democracia acabada, procesos electorales de muy distinta calidad logran ajustarse formalmente al marco del derecho aunque se pierda la intención democrática de la ley.

Así, por ejemplo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece como una causal de nulidad de una elección el que “no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida”. El 6 de julio de 1997 en el distrito federal 03 de Chiapas con cabecera en Ocosingo, al inicio de la jornada electoral, de un total de 288 casillas a instalarse en el distrito, no se instalaron 55 casillas y en el transcurso del día otras 47 casillas fueron robadas, quemadas o destruidas; esto es, 102 casillas o el 35% del total no pudieron recibir votos durante la jornada electoral. Aun así, en segunda instancia, la Sala Superior del Tribunal Electoral declaró válida la elección en Ocosingo. La verdad jurídica expresada por el Tribunal dejó sin efecto legal los hechos violentos ocurridos en el distrito federal 03 de Chiapas; hechos que atentaron contra el proceso electoral y el derecho de los ciudadanos de votar en las más de cien casillas destruidas o no instaladas. Formalmente la democracia mexicana no sufrió menoscabo alguno con los sucesos en Ocosingo, pero fue evidente que la realidad sociopolítica de una parte del país desbordó en este caso a las instancias jurídicas.

Por otra parte, el artículo 35 constitucional le otorga a “los ciudadanos” mexicanos la prerrogativa de votar en las elecciones. A partir de una reforma a la Constitución en 1996 la obligación de votar en las elecciones populares dejó de estar sujeta a que los ciudadanos se encuentren dentro del territorio nacional (artículo 36). El espíritu democrático de esta disposición constitucional es claro: incorporar dentro de la masa de electores a los

cerca de diez millones de ciudadanos, “varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos” tengan 18 años o más y gocen de un modo honesto de vivir, que no residen dentro del territorio nacional. Las adecuaciones que requerían hacerse a las leyes específicas (incluyendo el COFIPE) para que pudiera votar en las elecciones presidenciales del año 2000 este grupo grande de ciudadanos mexicanos que, por distintas razones, ha tenido que ir a trabajar o a vivir, de manera temporal o permanente, a otros países, principalmente a Estados Unidos, no se lograron llevar a cabo.



Ilustraciones: LETRAS LIBRES / Israel Mejía

Un derecho democrático fundamental —la posibilidad que tienen todos los ciudadanos (incluidos los habitantes de Ocosingo y las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero) de votar en las elecciones— fue conculcado en los dos casos descritos por distintos motivos o causas. Esto sucedió dentro, y no fuera, del marco legal democrático vigente. En ambos casos instituciones democráticas (el Tribunal Electoral y el Congreso de la Unión) resolvieron conforme a la ley. ¿Significa entonces que la democracia

(supuestamente acabada) requiere en México de un nuevo marco legal? ¿O, simplemente, que no se cuenta aún con un sistema de reglas e instituciones capaz de dar respuesta a situaciones inesperadas o difíciles de la política nacional? Dos respuestas extremas establecerían, por un lado, que la democracia en México no puede calificarse (o, mucho menos, descalificarse) por fenómenos políticos concretos o por el sentido específico en que fallen las instituciones y, por el otro lado, que no existe un marco legal e institucional verdaderamente democrático y que, en cambio, todo se deriva de una serie de relaciones de fuerza producto de la política. En los extremos se colocan quienes consideran que la transición ya concluyó y quienes creen que el proceso de cambio democrático no puede realizarse dentro del sistema vigente.

Frente a estas dos posiciones extremas se requiere una tercera vía; pero más en el sentido de Dworkin³ que en el Giddens.⁴ En su propuesta más célebre, Anthony Giddens sugiere que “la crisis de la democracia es que no es lo suficientemente democrática” y reconoce que se necesita una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos. Se desprende que la transformación institucional tiene no sólo un carácter político sino

3 Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1977, 1978.

4 Anthony Giddens, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, Polity, Reino Unido, 1998.



uno legal también. Pero su tercera vía carece de una metodología jurídica para el cambio de la democracia dentro de la democracia. Sin una comprensión sofisticada del conjunto de derechos y obligaciones políticos de los ciudadanos y del funcionamiento del marco institucional en su conjunto, el cambio democrático corre el riesgo de detenerse o desviarse ante procedimientos legales, trámites administrativos o resoluciones judiciales. De ahí que sea Ronald Dworkin, con su convicción sobre los derechos fundamentales, quien mejor proporciona una guía para el ejercicio democrático del derecho.

La democracia ha estado asociada formalmente al Estado mexicano desde sus orígenes. Pero el proceso histórico reciente (¿desde 1968, 1977, 1988 o sólo 1996-1997?) la ha dotado de distintos y cada vez más profundos significados, a la luz de los cuales el nuevo marco legal ha adquirido un nuevo sentido. De manera explícita y directa, la Constitución vigente establece que es “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal”. Se trata de un concepto fundamental que aparece (o debería aparecer) como el eje rector, no sólo de la actividad política, sino de la aplicación de las leyes: el principio democrático atraviesa a lo largo de la Cons-

titución y establece el referente para el funcionamiento democrático del conjunto de disposiciones y códigos legales.

La teoría contractualista —desde Rousseau⁵ hasta Rawls⁶ propone una reunión entre individuos con derechos inherentes, capaces de alcanzar un acuerdo sobre el ejercicio, la defensa o incluso la renuncia a ciertos derechos para preservar la propiedad o la libertad, o bien, buscar la felicidad. El resultado de un convenio o contrato social genera un marco institucional que, a su vez, define los derechos y las reglas bajo las cuales se desenvuelve la democracia. Los ciudadanos están obligados a cumplir con las leyes, pero pueden no estar conformes frente a situaciones o problemas concretos. De ahí que puedan, como en todo orden jurídico, presentar impugnaciones, hacer cuestionamientos o exigir cambios. Las demandas que los individuos hacen —por sí mismos o en forma colectiva— sobre las instituciones legales y políticas deben reconocer, para ser efectivas, las reglas preestablecidas que rigen el orden social. Pero una vez planteadas las demandas dentro de ese marco, pueden contribuir a fortalecerlo, ampliarlo o transformarlo, dependiendo de la forma democrática en que las reglas y procedimientos sean interpretados y aplicados. El punto de partida de este proceso democrático es el conjunto de principios fundamentales (esto es, la Constitución o el contrato ideal) sobre los cuales se erigen las instituciones, y el punto de llegada es la concepción sobre la historia y la ética que tenga el funcionario encargado de administrar y ejercer el poder.

Para que el funcionamiento del sistema legal no sea solamente democrático en sí mismo, sino además tenga el potencial de producir un cambio democrático, requiere de un método de interpretación fincado en la historia y en la ética. El cambio debe realizarse dentro del conjunto de reglas y procedimientos que forman el marco legal e institucional —un marco que en el caso de México goza de amplio consenso porque explícitamente tiene un carácter democrático, real y actualizado o, al menos, potencial. Los principios políticos y morales que dan sustento a este marco (inscrito en la Constitución y el COFIPE, entre muchas otras disposiciones de carácter político-jurídico) forman, en síntesis, la *teoría democrática* dentro de la cual puede llevarse a cabo el cambio político.

La forma de concebir o elaborar esta teoría determina, a su vez, la posición personal que cada autoridad o funcionario encargado de la justicia (civil, penal, administrativa o electoral) tenga en la política mexicana. Su perspectiva histórica —esto es, su visión sobre el proceso de cambio mismo, sus alcances, el momento por el que atraviesa la democratización nacional y su posición ética sobre los derechos políticos de los ciudadanos, la distribución y el ejercicio del poder, incluso sobre las condiciones sociales y económicas de la población— determina la forma de interpretar ordenamientos jurídicos específicos o conjuntos de normas aplicables a casos concretos. Es por ello que las

5 En su “Discurso sobre el origen y fundación de la desigualdad entre los hombres”, J. J. Rousseau rastrea la relación entre legalidad y la legitimidad del Estado o el marco legal e institucional vigente.

6 John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

decisiones que las autoridades administrativas o los tribunales jurisdiccionales toman en cada asunto concreto dependen del marco legal e institucional prevaleciente, pero también de la concepción particular de la democracia que tengan las autoridades en su calidad de órganos constituidos o de manera individual y personal.

En sí mismo, el principio constitucional y legal que busca salvaguardar y promover la libertad del ciudadano para participar en la política lleva implícito un enorme potencial democrático de cambio. La promoción de los derechos políticos de los individuos le provee a las autoridades y a la sociedad una vía para el cambio democrático *dentro* de la democracia. El artículo 69, párrafo 1º, inciso f del COFIPE, señala que es un fin del IFE “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”. Se trata de una disposición muy amplia que —trasladada al caso de la elección de Ocosingo en julio de 1997 donde sólo pudo votar un 25% del padrón electoral del distrito, o al caso de los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero que no podrán votar en la próxima elección presidencial— implica un juicio severo, no sobre el marco legal e institucional vigente, sino sobre su interpretación y aplicación frente a situaciones concretas que, como se sabe, resultaron inesperadas y difíciles de resolver. Una solución *posible* (dentro del marco democrático actual) también implicaba el reconocimiento de que —desde Chiapas hasta Chicago— todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho a votar. Esta sería una interpretación, además de justa, acorde con la ley.

Pero la ley no puede prever toda la gama de casos concretos que genera una realidad social, a la vez compleja y dinámica. No se puede incluso pretender reglamentar todos los aspectos de una vida política rica y diversa; en cualquier caso, la rapidez del cambio en algunos ámbitos rebasará siempre la capacidad creativa del legislador. La tecnología moderna o el mercado de las comunicaciones, por ejemplo, han planteado desafíos que apenas unos años atrás resultaban impensables para los políticos y especialistas en materia electoral. Es por ello que las previsiones que la ley tomó en ese entonces para garantizar una mayor equidad y objetividad en la cobertura y difusión de los procesos electorales resultan insuficientes para garantizar plenamente los principios democráticos en que se sustenta dicha legislación. Del mismo modo, la relación que existe normalmente en las democracias electorales entre la gestión pública y la promoción del voto a favor del partido en el poder (especialmente cuando esta relación asume formas perversas) tampoco puede ser controlada del todo por disposiciones de carácter jurídico, a pesar de que existe una serie de normas orientadas a evitar la compra y coacción del voto tanto en el COFIPE como en el Código Penal. Es la responsabilidad (ética e histórica) del funcionario o la autoridad resolver problemas o situaciones concretas a la luz de su propia teoría democrática. Aquí es donde interviene la capacidad creativa del juez o administrador en la interpretación y aplicación de la ley.

El alcance y las limitaciones de este ejercicio de justicia es-

tán determinados, a su vez, por la cultura democrática prevaleciente en el país. La cultura democrática es el espacio o ambiente y también el prisma a través del cual los ciudadanos conciben y entienden sus derechos y obligaciones y las autoridades realizan la lectura de las leyes y códigos. En última instancia, no hay sustituto perfecto para la mentalidad del individuo.

La concepción de la democracia define la forma concreta en que tanto ciudadanos como autoridades se relacionan con las leyes. En palabras de Régis Debray,⁷ “la República interior cuenta más que la forma de gobierno. Cuando ya no está en los corazones sino sólo en los textos, su fin está próximo”.

Es el grado de educación cívica o política el que permite o impide que el ciudadano pueda discernir en la vida democrática, tomar conciencia crítica y evitar ser manipulado. Por ello el civismo es un instrumento de cambio poderoso dentro de la democracia, porque influye incluso en las propias autoridades encargadas de interpretar y aplicar la ley. El grado de desarrollo de la cultura democrática de una sociedad determina la forma en que se materializa el estado de derecho frente a situaciones concretas.

En la democracia, como en el fútbol, la vigencia del *fair play* implica el respeto al reglamento o las normas legales —pero en el *espíritu* del juego. Esto es, la aplicación de las reglas debe ser interpretada para que el juego se desenvuelva a su máxima expresión. ¿Por qué se introduce el concepto de juego limpio si existe un reglamento? Porque no se trata de una simple aplicación textual y acrítica de la norma, sino de una interpretación a la luz de la *idea* del fútbol. Se busca preservar y desarrollar los principios del sistema; se trata de que se juegue fútbol respetando las reglas, pero sin que éstas afecten adversamente la contienda o el juego.

Frente al mismo marco jurídico, las distintas concepciones y compromisos democráticos de quienes interpretan y aplican las leyes determinan el sentido del cambio posible. De ahí que aun con leyes democráticas pueda haber una regresión si se carece de una cultura que le otorgue valor al proceso mismo de democratización del país. Las estructuras de poder se reproducen de muy variadas formas, no todas ellas necesariamente indebidas o ilegales. Interpretarlas y descifrarlas a la luz de principios democráticos es un reto político mayor si México va a continuar por la ruta de la democracia.

Cuando se haga una revisión histórica del proceso de transición que ha vivido el país en el último cuarto del siglo XX, no se podrá ignorar el cambio profundo que ha registrado el marco legal e institucional.⁸ Pero el cambio democrático más ampliamente concebido es una cuestión de mentalidades, y por lo tanto su paso es más lento y su plazo es el del *longue durée*. —

7 Régis Debray, *La República explicada a mi hija*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 25.

8 En este sentido, compárese el contenido y el alcance de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977 o, más aún, de la Ley Federal Electoral que desde 1946 normó, con varias modificaciones, las elecciones en el país, con el actual COFIPE.