

COMENTARIO DE HÉCTOR FIX FIERRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reforma del Estado y Constitución*. III. *Reforma del Estado y consenso constitucional*. IV. *Reforma del Estado y vida internacional*. V. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque la magnífica ponencia del profesor Würtenberger señala en su consideración final que la reunificación de Alemania no trajo consigo un gran reforma del Estado y de la Constitución —como la que hasta cierto punto se pretende lograr en nuestro país en los próximos tiempos—, pues no se trataba de erigir un nuevo modelo político-constitucional, sino de ampliar el ámbito de aplicación del existente en la antigua RFA, hay muchos aspectos interesantes e informativos en ella que ameritarían un comentario en sí mismos, pero que, en virtud del contexto de este importante evento, invitan sobre todo a tomarlos como punto de partida para la reflexión sobre la reforma del Estado en México. En consecuencia, hemos entresacado de ella sólo tres aspectos: la relación entre la reforma del Estado y la Constitución (*infra* II); el consenso constitucional como elemento o condición de la reforma del Estado (*infra* III); y la reforma del Estado desde el punto de vista de la vida internacional (*infra* IV). En ellos se concentrará este comentario, que concluirá con algunas reflexiones (*infra* V) sobre lo que pueda significar la idea de “reforma del Estado” en relación con el modelo de Estado en la democracia liberal.

II. REFORMA DEL ESTADO Y CONSTITUCIÓN

México y Alemania parecen tener algo en común: las reformas del Estado se llevan a cabo la mayoría de las veces mediante una reforma constitucional. Esto es así, entre otras razones, porque las decisiones más importantes de la vida colectiva están consagradas en la Constitución y la voluntad de modificarlas trae consigo, necesaria-

mente, un cambio del texto constitucional (un ejemplo común a ambos países sería la privatización de ciertas funciones u organismos públicos).

Sin embargo, también hay diferencias significativas: en Alemania, la Constitución se ha convertido, quizá hasta en grado excesivo, en un marco de referencia imprescindible para el debate político y social, debido sobre todo a la muy importante función de consenso y estabilidad que desempeña allá. Así, señala el profesor Würtenberger, en Alemania la cuestión de la reforma del Estado se ha convertido, de manera típica para ese país, en cuestión constitucional.

La consecuencia de esto, así como de la existencia de un Tribunal Constitucional que ejerce activa y efectivamente un conjunto muy importante de funciones político-constitucionales, ha sido que toda cuestión constitucional, a su vez, acabe siendo vista desde la óptica de la justicia constitucional. Cuando el profesor Würtenberger discute la incorporación de derechos u objetivos sociales en la ley fundamental de Bonn y en las Constituciones de las nuevas entidades federativas, lo hace, independientemente de los aspectos económicos e ideológicos, desde la perspectiva de quien debe tomar en serio la norma constitucional y aplicarla a los posibles conflictos que suscite. Inevitablemente, esto tiene también implicaciones para la función legislativa del Parlamento.

Así, pues, la norma constitucional se juzga bajo los parámetros de su aplicación por los tribunales (especialmente por los Tribunales Constitucionales), en los que recae buena parte de la tarea de su actualización y desarrollo. Esto no es privativo de Alemania, sino que es un rasgo característico, en mayor o menor grado, de la mayoría de los ordenamientos constitucionales modernos.

Sin embargo, esto todavía no es así en México, aunque empieza a serlo. Es cierto que hemos puesto las decisiones colectivas más importantes en la Constitución, pero esto no ha sido un obstáculo para su muy frecuente modificación. Hasta ahora, los cambios constitucionales han sido tan numerosos y expeditos, que se ha inhibido en parte la función de la Constitución como marco de referencia estabilizador y efectivo de la vida política y social. De paso también se ha inhibido en buena medida la labor integradora de los tribunales y el debate constitucional.

El resultado de todo esto es un texto constitucional lleno de remiendos, excesivamente reglamentario, contradictorio y anticuado en muchas de sus partes. Si le hemos podido agregar tantas cosas a nuestra Constitución, y entre ellas, un amplio catálogo de derechos individuales y sociales y de normas programáticas para la acción pública, es porque no ha habido mucho riesgo de que los tribunales tomaran realmente en serio la norma constitucional y resolvieran los agudos conflictos que su aplicación pudiera suscitar. Pero como decía, esto está cambiando y ello tiene consecuencias para la reforma del Estado que ahora se discute.

En efecto, desde el punto de vista constitucional, no sólo es importante el contenido posible de dicha reforma, sino el diseño de los instrumentos normativos e institucionales que habrán de acompañar y guiar su puesta en práctica. Deben ser instrumentos adecuados y flexibles, capaces de desarrollar una vida y una dinámica propias, ya que damos por supuesto que éstas ya no dependerán más de una sola voluntad política.

Requerimos, pues, un texto constitucional (y si se quiere, un nuevo texto constitucional) ordenado, más esquemático y abierto, no sólo por un capricho de jurista al que le gustaría ver en él los adelantos técnicos más recientes de su materia, sino por una necesidad ineludible de la justicia constitucional.

III. REFORMA DEL ESTADO Y CONSENSO CONSTITUCIONAL

En su ponencia, el profesor Würtenberger dedica un buen espacio a la cuestión del consenso constitucional, como elemento de la identidad y efectividad de la Constitución. Se trata de la identificación básica de la población con su Constitución, cuyo trasfondo es, como bien dice él, una tradición política común que es valorada positivamente. Está claro que en Alemania, al momento de la reunificación, hubo consenso en cuanto al tipo de régimen constitucional en que a partir de entonces se viviría, pero cuarenta años de separación política, y casi sesenta años de dictadura en el territorio de Alemania del Este configuraron expectativas, tradiciones y culturas políticas divergentes. Sólo con el tiempo la población de la antigua RDA puede llegar a sentir la ley fundamental tan suya como la puedan sentir los

alemanes occidentales, pero a condición de que el nuevo régimen muestre ser más eficaz y eficiente, es decir, más legítimo, que el anterior. Por lo pronto, el tener una Constitución local, que adopta y desarrolla los principios de la ley fundamental, pero que también tiene características propias, ya es un importante paso en este sentido.

Me parece que en México no hemos reflexionado lo suficiente sobre el consenso constitucional y su significado. Aunque hasta cierto punto tenemos una tradición política común valorada positivamente, no podemos dar por descontada la existencia del consenso constitucional. Movimientos como los de Chiapas nos lo recuerdan con cierta frecuencia. Pero además, aunque ciertas decisiones históricas parecen totalmente aceptadas y nadie, o casi nadie, propone cambiarlas (por ejemplo, que México sea república en lugar de monarquía; que tengamos régimen presidencial en lugar de parlamentario; que estemos organizados como federación y no como Estado unitario, etcétera), el consenso es superficial, porque hay poco acuerdo sobre los alcances de tales decisiones.

Esto no es sorprendente, si pensamos que el consenso constitucional pocas veces ha estado presente en nuestra historia, sobre todo en momentos de cambio profundo, como ocurre en estos tiempos. Como bien dice Sergio López Ayllón, en nuestro origen histórico no hay consenso fundador, sino violencia.¹ Esta violencia se ha presentado siempre que la elite gobernante ha intentado dar un salto modernizador, porque este salto ha resultado incompleto, al no ir acompañado de las correspondientes transformaciones políticas y sociales.²

Una consecuencia de ello ha sido que el derecho, y en particular la Constitución, no cumplan con la función, que habitualmente se les atribuye, de regular y estabilizar el cambio, sino con la de instituirlo simbólicamente, sin importar, por otro lado, que poco o nada tenga que ver con la realidad.³ No es sorprendente tampoco que desde este punto de vista se hable más de imposición que de consenso. Cierto es que con el tiempo puede ir cicatrizando la herida causada por la

1 "Notes on Mexican Legal Culture", en *Social and Legal Studies*, Londres, vol. 4, 1995, pp. 478 y ss.

2 Cfr. Krauze, Enrique, "Fines de siglo en México", en *Textos heréticos*, 2ª ed., México, Grijalbo, 1992, pp. 199-212.

3 López Ayllón, *op. cit.*

imposición, pero nunca se puede estar del todo seguro de que no se abrirá de nueva cuenta.

Por lo anterior, es importante que en la reforma del Estado haya un consenso fundador, si en verdad queremos que las normas y las instituciones resultantes sean eficaces, pues el país no puede seguir viviendo, como hasta ahora, en el más profundo divorcio entre norma y realidad. Aunque en ocasiones la decisión por mayoría es inevitable, la búsqueda previa del consenso en lo fundamental impide que la minoría vea necesariamente en dicha decisión una imposición inaceptable.⁴

Quede claro que no hablamos aquí de un gran consenso fundador, capaz de reconstruir a la república desde sus cimientos más profundos. Esto, además de ser muy difícil de lograr, significaría negar sin más nuestra historia, y la historia es sumamente vengativa. Hablamos más bien de un consenso modesto, circunscrito a decisiones particulares, pero no menos importantes. Esto ya ha sucedido en algunos casos; pensemos en la reforma electoral de 1994. Pero también debemos pensar en el potencial parcial de consenso constitucional que se puede explotar en las entidades federativas. Las reformas innovadoras que allí se aprueben, si demuestran sus bondades, pueden extenderse entonces al resto del país.

IV. REFORMA DEL ESTADO Y VIDA INTERNACIONAL

En la última parte de su ponencia, el profesor Würtenberger hace referencia a las reformas habidas en Alemania que tienen su origen en acuerdos y políticas establecidos en el marco de la Unión Europea (se mencionan, por ejemplo, la privatización de correos y ferrocarriles, o la introducción de una moneda única hacia finales del siglo). Como se sabe, los países miembros de la Unión Europea han transferido a ésta algunas facultades soberanas, por lo que la política y la legislación internas en las materias objeto de esas facultades ya no están exclusivamente subordinadas a las decisiones de las autoridades nacionales.

4 El profesor Würtenberger alude en su ponencia a la exitosa búsqueda de consenso en el proceso constituyente del *Land* de Turingia, y es importante notar que este consenso se logró en buena parte en el marco del Parlamento y de los grupos políticos que actúan en él.

La ahora Unión Europea ha ido ampliando y profundizando el proceso de integración que se inició en 1957. El último paso lo ha dado mediante el controvertido Tratado de Maastricht, que para muchos va demasiado lejos en sus propósitos unificadores. Por tal razón, en Alemania se reformó la ley fundamental, para establecer expresamente las condiciones y modalidades —que el profesor Würtenberger califica también como límites, como el principio de subsidiariedad— con las que ese país participaría en la Unión Europea.

Según me parece, en México no hemos tenido todavía oportunidad de reflexionar suficientemente sobre el hecho de que muchos impulsos para la reforma del Estado, e incluso para su marcha cotidiana, provienen cada vez con más frecuencia del exterior. Por lo mismo, tampoco nos hemos cuestionado suficientemente sobre la necesidad de darles cauce jurídico-institucional y también de marcarles límites. De hacerlo, muchas presiones que hasta ahora se consideran como inaceptables o como amenazas a la soberanía nacional dejarían de serlo, para convertirse en oportunidades productivas.

No se trata nada más de la incorporación ocasional en el derecho interno de acuerdos supranacionales o de decisiones de organismos internacionales, que el país acepta soberanamente, sino de desarrollar, en respuesta a las condiciones de un mundo globalizado, nuevos mecanismos jurídicos y políticos que gobiernen la relación cotidiana con el exterior y que faciliten la aceptación controlada de las consecuencias de dicha relación. En este rubro se han logrado avances en los últimos años, así sea a regañadientes. Mencionamos algunos:

- El reconocimiento de observadores extranjeros en las elecciones federales;
- La reglamentación en la Ley de Tratados de los denominados acuerdos interinstitucionales (así sea en forma desafortunada, según comentan los internacionalistas);
- Los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y sobre todo, el apreciable número de comités y otros cuerpos de coordinación que se derivan de dicho Tratado.

Sin embargo, todavía nos falta bastante por hacer. Por tal motivo, puede proponerse, como un aspecto no menor de la reforma del Es-

tado, el establecimiento en la Constitución, a semejanza de lo que ocurre con el nuevo artículo 23 de la ley fundamental de Bonn, de las nuevas reglas operativas para nuestra inserción en el mundo exterior, pues ya no bastan los principios, o los buenos deseos, que rigen nuestra política internacional (artículo 89, fracción X, de la Constitución). Dichas reglas podrían prever, entre otros, los siguientes aspectos, como ya lo han hecho en forma reciente otros países de América Latina:

- La jerarquía especial de ciertos tratados internacionales (como los relativos a derechos humanos), así como un procedimiento especial de aprobación, que puede incluso prever un referéndum popular, para aquellos que sean de trascendencia especial para el futuro del país;
- Algún procedimiento de participación de las entidades federativas en la negociación o aprobación de acuerdos internacionales que se refieran a las materias reservadas a ellas o que les afecten de manera especial;
- La transferencia de facultades soberanas a organismos regionales de integración, así como las modalidades de participación en los mismos;
- El reconocimiento de la jurisdicción y las resoluciones de los tribunales internacionales;

Podrá estar a discusión la oportunidad de hacer cambios semejantes a éstos, pero no la necesidad de llevarlos a cabo eventualmente.

V. REFLEXIONES FINALES

Resulta evidente que la expresión “reforma del Estado” no significa lo mismo en un país como Alemania que en otro como México. Cito nuevamente lo que señala el profesor Würtenberger en sus consideraciones finales: no obstante el impacto de la reunificación en todos los órdenes de la vida social en Alemania, no hubo allí una gran reforma del Estado, porque “no estaba a debate un modelo político alternativo”. En México, en cierto modo, sí lo está, no tanto en el plano del diseño ideal de las instituciones, sino en el de su vigencia efectiva.

En su muy controvertida, y no siempre bien entendida tesis sobre el “fin de la historia”, Francis Fukuyama señala que la democracia liberal, después del derrumbe del comunismo, es el paradigma político definitivo al que deben aspirar todos los países que no lo han realizado plenamente.⁵ Este es el caso de México y en eso consiste esencialmente, para nosotros, la “reforma del Estado”.

Sin embargo, incluso los países que han alcanzado satisfactoriamente el estadio de la democracia liberal, la “reforma del Estado” sigue siendo una tarea por realizar, no sólo porque los regímenes pluralistas viven del constante y cotidiano perfeccionamiento de sus instituciones, sino porque ahora tienen que enfrentar, al igual que nosotros, los desafíos de la globalización económica, de los peligros ambientales, de la delincuencia internacional, de la migración, de los conflictos étnicos, religiosos y culturales, del regionalismo, de la comunicación sin fronteras, de los flujos financieros sin control, y de un largo, largo etcétera. No es difícil que en este camino nosotros, siempre atrasados, les hayamos tomado ocasionalmente la delantera.

Por eso es importante un evento que se proponga averiguar el estado de la “reforma del Estado”.

5 *El fin de la historia y el último hombre*, México, Planeta, 1992.