

EL CONCEPTO DE REPÚBLICA Y LAS TRADICIONES REPUBLICANAS

Juan José RODRÍGUEZ PRATS

Doy las gracias a Diego Valadés por la invitación a participar en este Seminario. Es un altísimo honor compartir esta mesa con mexicanos a los que les profeso una gran admiración como a Porfirio Muñoz Ledo y a mi entrañable amigo Emilio Chuayffet, a quien conozco desde hace muchos años, ambos protagonistas de una reforma de avanzada como fue la reforma constitucional en materia electoral de 1996. Con Alonso Lujambio, que sin duda desempeñó un papel importantísimo en el IFE y con el filósofo Ambrosio Velasco.

Dicen que hay tres cosas que uno no debe hacer, lo decía Juan José Hinojosa un distinguido mexicano. Bailar con la más fea, torear el último toro y hablar al final o casi al final. Uno trae un esquema y en el transcurso de la disertación empieza uno a percibir que las ideas que uno traía ya fueron expuestas por los anteriores expositores. Sin embargo, yo quisiera dividir mi intervención en una disquisición doctrinaria, en una disquisición histórica y después hablar de las tradiciones republicanas que no hemos respetado.

Efectivamente, la República surge en Roma. Ahí hay que mencionar fundamentalmente a Cicerón. Cicerón habla por primera vez de un pueblo organizado, o sea el poder público organizado. Es la primera concepción. El poder político organizado, instituido, pueblo organizado.

Creo que Maquiavelo insiste mucho en que la República se define por lo que no es: no es monarquía. Ya se habló de *Oceanía*, la obra utópica de Harrington que es sin duda la obra precursora de la democracia.

Rousseau dice: “Llamo República a todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma de administración, ya que sólo entonces es el interés público el que gobierna y la cosa pública se concreta en algo”.

En la Revolución Francesa surge un elemento que es fundamental: la República, identificada con un principio ético de ejercicio del poder. Creo que ahí se refleja el puritanismo de Robespierre, que está identificando República como entrega al servicio público y ejercido éste con transparencia. Esta idea que no se da mucho en la primera República de 1824, como lo dice el historiador Costeloe, pero que sí va a resurgir en la República Restaurada, o sea, con el pensamiento de Benito Juárez; es eso apego a la ley, medianía republicana como aspiración del funcionario público en cuanto al ingreso, el ejercicio transparente del poder. Ahí hay una vertiente muy importante del ideal republicano.

¿Cómo se incorpora a México esta idea? Hay dos vertientes. Una que viene efectivamente del pensamiento norteamericano, es Alexander Hamilton y es John Adams, que ve República como división. Aquí el concepto República está vinculado a la idea federalista. Pero viene también de la Constitución de 1793. Ahí República es soberanía popular, y es a su vez Poder fuerte, Estado fuerte, Poder central.

¿Cómo se incorpora? vayamos a la disquisición histórica. El *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* habla de que tal concepto apareció en la Constitución de Apatzingán. Yo investigué sobre la Constitución de Apatzingán, y hasta donde mis pesquisas llegaron, no hubo tal. Surge en el Acta Constitutiva, y concretamente el 16 de diciembre de 1823.

Curiosamente el debate no repara sobre el término República. Hay discusión sobre el término federal o el término representativo. Pero el término República se adopta tal cual. Efectivamente, Lorenzo de Zavala ya había denunciado que todos los noveles diputados llegaban con una mala traducción, hecha en Puebla de los Ángeles, de la Constitución norteamericana, que tampoco menciona el término República.

Esa primera Constitución de 1824, que tiene una vigencia de once años, en donde se dieron muchísimos gobernantes, fundamentalmente Antonio López de Santana, se derrumba en 1835.

La primera tradición republicana es que la República requiere una base de civilidad generalizada; no puede nutrirse sólo de las leyes. Creo que en México hemos tenido una obsesión por hacerlo todo a través de leyes. Esto no es algo novedoso. Desde la misma exposición de motivos de la Constitución de 1824 se percibe una ingenuidad de creer que si se modifica la ley, se modifica la realidad. Uridia Alcocer, diputada de Tlaxcala, dice: “La Constitución debe verse como un ramillete de las más hermosas flo-

res, escogidas artificialmente, dispuestas y tomadas en la mayor parte de nuestros jardines para presentarlo y llenar de bienes a la nación”.

Llama la atención la persistencia de este exagerar los efectos que en la realidad puede tener la modificación de la ley. Esto no corresponde al pensamiento norteamericano. Recuérdese que James Madison ve a las leyes como un experimento, una ley es un experimento, va a probarse allá, en la realidad.

Nosotros vemos en las leyes soluciones. Vemos en las leyes varitas mágicas. Y no fue tan sólo desde el inicio. Lean ustedes una reforma del año de 1983, en la que el mismo Miguel de la Madrid Hurtado señala en el primer párrafo del artículo 25 cómo debe ser el desarrollo económico en México. ¡A eso solamente le falta música!

Entonces es un afán de proponer y de modificar y de consagrarse. Si ustedes ven todas las iniciativas que todos los legisladores presentamos, como que tenemos la obsesión de que si no presentamos una iniciativa, pues vamos a pasar desapercibidos. Por ello hay 130 iniciativas a la Constitución en el Senado.

O sea traemos una enfermedad de origen, de una verborrea legislativa. Y no es algo nuevo. Lo denunció Edmundo O’Gorman. Él dice que eso surgió con la Constitución de Apatzingán; Jesús Reyes Heróles habla de la ingenuidad de los liberales; Octavio Paz dice que inclusive se incurrió en la mentira transformando la realidad; Leopoldo Zea también lo señala.

Hay un párrafo que me parece excelente y que creo que sintetiza esta tendencia, esta enfermedad desde el origen —que no corresponde a una tradición republicana— de Patricia Galeana que acaba de sacar un libro sobre encuentro de liberalismos, y dice:

De allí la preocupación de los dirigentes del siglo XIX para organizar políticamente al país, situación que explica por qué se promulgaron seis Constituciones distintas. En continuidad con la tradición legalista hispana, se ha considerado la Constitución como la panacea que promoverá la solución de los problemas del país. Por ello en la lucha por conformar al Estado mexicano se procura encontrar la Constitución ideal para el país, con la convicción de que una vez establecida la normatividad adecuada, la sociedad se transformará. Es por ello que a cada cambio político surge una nueva Constitución, aunque en la práctica se siguiera la consigna virreinal, de “obedécese pero no se cumpla”.

Traemos un problema de origen de no precisar los alcances del derecho. El derecho a veces es más lo que estorba que para lo que sirve. Debemos

tener cuidado con esta tendencia que tiene el derecho —lo decía Guillermo Floris Margadant—, de asimilarse a la maleza, tiene una tendencia a la exuberancia. Definitivamente la virtud republicana es el factor educativo, participación, responsabilidad ciudadana con responsabilidad de todos los sectores.

Segunda tradición republicana que no hemos seguido: la debilidad del Estado mexicano desde el origen. Aquí hay una distinción de lo que era la Constitución de Apatzingán y los *Sentimientos de la Nación* —donde había matices parlamentarios— a la Constitución de 1824, en la cual la influencia es fundamentalmente del pensamiento político norteamericano.

Ahora bien, del surgimiento de Estados Unidos al Estado mexicano, hay una diferencia fundamental. Allí primero surge la sociedad, la nación, la riqueza y después deciden organizarse en Estado. Aquí vienen los españoles y dicen: “Aquí manda el rey”. Ese es un origen que hay que desentrañar. Edmundo O’Gorman insiste mucho en esto.

¿Cómo se ve al Estado en el pensamiento político norteamericano? Como un mal necesario. En el artículo 51 de *El Federalista*, James Madison señala que si todos fuéramos ángeles no habría necesidad de Estado. Y ese es un pensamiento que se repite en Thomas Jefferson: entre menos Estado haya es mejor; Jefferson ve al Estado como un mal.

Aquí amarramos al Estado desde el principio. Teníamos o había temor de que se abusara del poder, pero a su vez se espera todo del Estado. Hay un conflicto de origen que creo que nos sigue angustiando.

Tercera tradición republicana que no hemos seguido: no hay cultura parlamentaria. Este es un tema que empieza a ser ventilado; y es natural, en el Congreso mexicano no se discutía, no era una asamblea deliberativa. Hay destellos, la República Restaurada, la XXVI Legislatura de Francisco I. Madero. Tal vez los mejores debates que haya habido en el Congreso mexicano sean los de Luis Cabrera y Querido Moheno en la XXVI Legislatura. Ahí Querido Moheno —criticando a Francisco I. Madero— dice: “Yo no soy un partido de obstrucción, soy un partido de oposición”. Fíjense que idea más central.

Salvo esas excepciones, los bloques en 1920, no podemos hablar de que hay una cultura parlamentaria. Acuña una cultura parlamentaria es lo más difícil para toda la humanidad, salvo para los tabasqueños que siempre se nos facilita mucho discutir, somos una excepción. Saber discutir es poner en juego todo: la pasión, la medida, los valores, el equilibrio, la tolerancia, el respeto a la opinión ajena.

A tal grado es importante discutir que Octavio Paz define así la democracia, “saber discutir”. Popper dice que hay tres principios éticos para discutir. El primer principio ético, el principio de falibilidad, tú puedes estar equivocado, yo puedo estar equivocado, los dos podemos estar equivocados. Pero cuando alguien dice a un grupo parlamentario: “esto no pasa”, pues está matando la función legislativa, que dicho sea de paso, no es la función más importante de un Congreso. Para mí la función más importante y primigenia de un Congreso es controlar el poder. El Poder Legislativo es punto de equilibrio, es contrapeso. Así está diseñado. Inclusive en ese espléndido libro que creo que es de necesaria lectura de todos los legisladores de México, *El control de poder*, de Diego Valadés, hasta le pone nombre: “contrapoder”. Más que Poder Legislativo, contrapoder. Eso sí lo estamos cumpliendo.

Creo que sí hay una exigencia en perfeccionar las políticas públicas, que es una responsabilidad de los servidores públicos. Creo que en la materia de función legislativa es en donde estamos mal, y no de ahora. Si ustedes ven, por lo regular en México hemos modificado las leyes ya cuando los hechos nos han rebasado. Tenemos un derecho *ex post*. Cuando se modificó el 27 constitucional es porque ya no había tierra para repartir y las parcelas ya estaban rentadas; cuando se modificó el artículo 130 constitucional había una relación de hipocresía entre Estado e Iglesia; lo único que faltó es que hubiera misa en Palacio Nacional, en Los Pinos sí la hubo. Cuando se modificó el artículo 3o. constitucional, en todas las escuelas privadas se daba educación religiosa.

Entonces definitivamente tenemos un Poder Legislativo que en materia de hacer leyes ha ido detrás de la realidad. Hay una vieja discusión si el derecho sigue o guía, si el derecho va delante de la realidad, en cuyo caso la guía; o si sigue a la realidad, en cuyo caso va detrás. Yo creo que es ambas cosas, pero debe de haber un Poder Legislativo que siempre esté viendo las necesidades del futuro y plasmando las leyes para orientar la realidad a los fines del derecho.

Entonces volviendo a los principios de Popper, segundo principio: una discusión racional. Menos ataques personales, más saber focalizar los temas. No focalizamos los temas. Yo diría, por ejemplo, ahorita discutir sobre si debe tener quinientos diputados la Cámara de Diputados. Es un mercado, captar la atención es difícil. Para mí esta reforma fue una reforma regresiva que se hizo en 1986 o en 1987, había un poco el temor del fraude patriótico que se había hecho en Chihuahua, y se aumenta a cien

diputados, lo que desde mi punto de vista era un claro atropello a la Cámara de Diputados.

Entonces hay que focalizar, la reelección. Focalicemos los temas. Por ejemplo, ¿a quién se le ocurrió en el artículo 25 constitucional el concepto estratégico como exclusivo del Estado? Fíjense ustedes que claro ejemplo de una ley que tuvo un efecto contrario. Es exactamente el efecto que no se quería. Dijeron: como esto es tan delicado y detrás de lo estratégico está la soberanía, vamos a decir que solamente el Estado puede invertir. Pero el Estado no invierte, tampoco la iniciativa privada porque es estratégico. Y entonces entregamos un mercado cautivo al mercado norteamericano, la petroquímica básica es estratégica pero no invertimos.

¿A quién se le ocurre poner en la Constitución términos que son contradictorios? Este es un problema de mala técnica legislativa. Por ejemplo, lo exclusivo es la electricidad, contrario a la reforma de Adolfo López Mateos en 1960 que decía que era el servicio público. ¿Tiene algún sentido decir que la electricidad es exclusiva del Estado? ¿El correo? ¿Tiene algún sentido hoy decir que el correo es exclusivo del Estado, que viene desde la Constitución de 1856? Entonces, tenemos que racionalizar la discusión.

Tercer principio de Popper: discutiendo podemos aproximarnos a la verdad. Y esto desafortunadamente, si ustedes ven el parlamento mexicano, no lo aplicamos. No hemos acuñado una cultura parlamentaria, y podemos hablar de muchas enfermedades, patologías del parlamento: ideologizado, partidizado, encasilla los temas. Se encasilla un tema y ya se acabó la discusión: el 122 es un atropello al Distrito Federal, y se acabó. Cualquier reforma en el sector energético es privatización: ya no hay más para poder discutir.

Está ideologizado, tiene la enfermedad mayor del parlamento. Esto ha sido estudiado desde Edmund Burke y por todos los grandes teóricos del parlamento. Hay un sectarismo faccioso. Estamos disciplinados a los partidos políticos. Entonces esto nos va a llevar años, para poder acuñar la pieza más compleja de una democracia, que es el parlamento, por su integración heterogénea, por su pluralidad. No es el Poder Judicial, que tiene cierto profesionalismo en su integración. No es el Poder Ejecutivo, que es uno. Aquí tiene muchísimas características específicas que nos va a llevar tiempo, para que pueda cumplir con esa función legislativa.

Cuarta tradición republicana que no hemos asumido y que es fundamental: el deber cívico, asumir deberes. El parlamento se guía por leyes, por reglas que son de difícil observancia y aplicación. Un gran teórico

español, Fernando Santaolalla, dice que la sanción en caso de incumplimiento de normas de derecho parlamentario opera con un alcance muy diferente al que le es propio con carácter general en el mundo del derecho. Normalmente una norma que resulta vulnerada puede llegar a ser impuesta coactivamente, si es necesario, a cargo de órganos específicos del Estado. En cambio, las normas del derecho parlamentario carecen de esta posibilidad de ser impuestas por un órgano específico en caso de faltar el cumplimiento voluntario.

Alonso Lujambio propone una serie de iniciativas. Pero yo diría que ahí está el artículo 72 que se está violando todos los días. El artículo 72 de la Constitución habla del proceso legislativo. Dice que a cada iniciativa debe corresponder un dictamen, y la Ley Orgánica dice veinte días. Luego entonces, la congeladora es inconstitucional. ¿Por qué no dictaminamos? ¿Por qué simplemente se congela? Sobre las iniciativas presidenciales en Francia hay una ley guillotina, que dice que si el parlamento no dictamina una iniciativa, ésta automáticamente entra en vigencia. De adoptarse en México esta condición podría ser un estímulo para que el Poder Legislativo funcionara mejor en nuestro país.

Tenemos la iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León en materia energética presentada en el mes de febrero de 1999. Qué pasa con el dictamen negativo si una comisión lo rechaza, pues debe llegar al Pleno, debemos discutirlo, que se aplique el artículo 72. Creo que no habría necesidad de insistir más y de que se acabe la congeladora, porque ni siquiera se asume la responsabilidad de decir no. La iniciativa del presidente Vicente Fox en materia de reforma fiscal jamás fue dictaminada desde la legislatura anterior. Entonces, ¿cómo establecer una buena relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que no parta de suma cero? No se trata de que lo que gane un Poder lo pierda el otro; se trata de que los poderes puedan ganar atribuciones para desempeñar su trabajo.

Con respecto a la cultura parlamentaria, afortunadamente ya hay varios textos, hay varias preocupaciones expresadas, definitivamente es algo fundamental en lo que nos debemos esmerar. Porque podrá haber jefe de gabinete, figura en la que yo podría coincidir, pero si no hay la cultura parlamentaria, que también se tiene que referir a valores, si no asumimos esa cultura parlamentaria, pues definitivamente va a ser difícil que hagamos nuestro trabajo.

Pienso que tampoco debemos sobrestimar el hecho de que si no hay leyes el país se frena. Peter Häberle con frecuencia recurre a una expresión

de Goethe señalando que la Constitución es forma nacida de la vida. Si nosotros no modificamos las leyes no crean que la realidad se para, la realidad camina. Deterioramos el Estado de derecho, la realidad busca sus subterfugios, y perdemos en competitividad: lo primero que un inversionista pide cuando llega a un Estado es que haya reglas claras. No tenemos reglas claras.

El principio del Estado de derecho que es un principio republicano, es que el Estado haga lo que debe hacer y se le exprese, se le señale claramente, y los particulares podemos hacer todo lo que no se nos prohíba. En un sistema totalitario todo está prohibido, inclusive lo que está permitido. En un sistema autoritario todo está prohibido —excepto lo que está permitido—, la regla marginal es lo que está permitido. En un Estado de derecho relajado todo está permitido, inclusive lo que está prohibido.

Y eso ocurre con frecuencia en el derecho mexicano. La Constitución dice una cosa y la legislación secundaria dice y acepta cierto tipo de inversiones, por ejemplo, el sector energético que es verdaderamente una maleza para poder desentrañar. El derecho tiene que permitir el primer valor del derecho que es certidumbre, es seguridad jurídica. Ese es el riesgo de que la realidad camine, que la realidad se pueda frenar si no se hacen las reformas.

Aún no logramos ponernos de acuerdo en lo que ya debería haber sido superado, que son las reglas de acceso al poder. Todavía está pendiente una reforma electoral. No hemos clarificado las precampañas, los topes de campaña con supervisión. Con las facultades del IFE se avanzó en una reforma en el Senado, en una iniciativa que fue presentada por todos los grupos parlamentarios, y a la hora del dictamen no hubo ya consenso y no pudo entrar al Pleno para su aprobación.

Carlos Castillo Peraza solía decir una frase que me parece muy adecuada: “Hay una cosa peor que una república sin democracia, y es una democracia sin república”. Creo que esta meditación sobre la República que surge en 1823, en 1824, en realidad cuaja en el periodo de la República Restaurada. Hay quien sostiene que Benito Juárez es en realidad el primer presidente de un Estado, porque antes de 1867 es difícil identificar un Estado.

Entonces, cuáles son las tradiciones que nos permiten acuñar una cultura parlamentaria, la de hacer buenas leyes pero con concientización. La de vigorizar al Estado pero fundamentalmente partir de que la ética sólo tiene sentido a partir del deber propio. En ese sentido, hoy lo más importante es que el parlamento en un esquema republicano, el Poder Legislativo, el contrapoder que existe en México, asuma plenamente su deber.