

LA REFORMA DEL ESTADO: LIBERTAD, EQUIDAD Y BIENESTAR*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

Hace algunos años, cuando se avecinaban novedades previsibles, suspendimos la acción y hasta la reflexión sobre la reforma del Estado y la gobernabilidad, en espera de que los acontecimientos trajeran con una lógica milagrosa las respuestas para las preguntas que ellos mismos plantearan. Por supuesto no fue así, los problemas se extremaron, las promesas se desvanecieron y las buenas intenciones empedraron el camino que nos trajo hasta el sitio en que nos encontramos.

Hablamos preocupados de reforma del Estado y gobernabilidad, preocupados porque la reforma se halla lejos todavía y la gobernabilidad se ha enrarecido hasta el punto de escasear muchas veces y de faltar algunas más. Todo esto siembra insatisfacción y temor en una sociedad cada vez más urgente y desconcertada, cuyo instinto le dice que no es posible ni deseable seguir así.

Cuando aludo a reforma del Estado me refiero, claro está, a la que verdaderamente pudiera interesar a los ciudadanos porque se traduzca en libertad, equidad y bienestar para cada uno, no a un manual de buenas relaciones entre los poderes del Estado ni a una apertura de expectativas personales para los administradores del poder. La genuina reforma del Estado no es la reasignación de potestades ni se resumen apenas en urbanidad política o ingeniería constitucional, es un cambio en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos que ponga a aquél al servicio de éstos de manera cotidiana, comprobable y exitosa.

Ojalá que la reforma que surja de estas deliberaciones tenga ese signo; decepcionaría, me parece, si sólo proclama redistribución del poder entre los poderosos, sin novedad para la existencia diaria de los millones de

* Versión estenográfica.

mexicanos que no tienen poder alguno y que debieran tenerlo, por lo menos, para llegar al final del día seguros del retorno a sus hogares, ciertos de la subsistencia de sus empleos y de sus salarios, alentados por el porvenir de sus hijos y confiados en la competencia y solidaridad de un Estado que se legitima en el cumplimiento de los fines para los que fue instituido. Eso hará mucho por la democracia, podrá darle lo que necesita con urgencia y necesitamos que tenga prestigio, credibilidad y estabilidad.

La gobernabilidad proviene del equilibrio entre los términos de una ecuación que preside los trabajos del gobierno y, más todavía, las funciones del Estado, la demanda popular y la capacidad de atenderla con oportunidad y suficiencia.

Se dice que en las democracias la demanda explícita crece y la capacidad de respuesta mengua, no necesariamente. Es verdad que la democracia suele caminar en el filo de la navaja, siembra expectativas y renuncia a la represión de las protestas. Pero también lo es que una democracia bien organizada, que vaya más allá de su discurso, puede alcanzar resultados más satisfactorios, y desde luego mejor instalados que los que logra el autoritarismo.

Hay requisitos, uno, condición irrevocable y principal, es que los gestores de la democracia sean demócratas de buena ley resueltos a escuchar, avenir, pactar y conciliar porque existe la necesidad de hacerlo. No empeñados en ofender, dividir, enfrenar y dispersar porque ha llegado la hora de intentarlo. Antes faltó esta visión, y creo que no abunda hoy, aunque la haya en muchos mexicanos. Ojalá que este foro sea una golondrina que haga verano, y contribuya a establecer el pacto nacional que necesitamos. Aún es oportuno, aunque se haya demorado inexplicable y lamentablemente.

Con frecuencia invocamos una lúcida expresión de Justo Sierra: “Los mexicanos tienen hambre y sed de justicia”. Esa hambre y esa sed persisten a un siglo de la frase que las denunció. La impartición de justicia es un precioso instrumento de gobernabilidad. Tiene, además de sentido práctico, contenido moral. Por eso la gobernabilidad deposita en la justicia una parte de sus expectativas. La necesita para que funcione el conjunto. Es, de alguna manera, la reserva estratégica de una República.

Podemos pedir mucho a la impartición de justicia, pero no más de lo que puede darnos. De lo contrario la orillaríamos a la ineficacia y al descrédito y se convertiría en otro motivo de frustración. Tomando en cuen-

ta que la justicia es lo que nos resta cuando otras instancias se agotan o sucumben, se advertirá el peligro que entraña arriesgar su figura y su función convocándola a intervenir donde no está llamada a tener éxito, donde se animan problemas que no son de su incumbencia, o donde existen otras instancias mejor provistas para la solución de ciertas controversias.

El sentido común sugiere qué es lo que hay que llevar ante los tribunales, y qué es lo que debe quedar en otros espacios de composición. Esto se refleja en la propia evolución histórica. Alguna vez se pretendió que los tribunales resolvieran todos los conflictos mediante procesos y sentencias. Ahora se pretende que la vía procesal sea el último recurso, y que antes se agoten con la esperanza de que basten las vías alternativas en las que operan la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Debiéramos reflexionar sobre este punto, me parece, y acerca de la forma de trasladarlo a las leyes, y sobre todo a las prácticas civiles. Inquieta que la jurisdicción se vea en el trance de dar respuesta a conflictos cada vez más numerosos y complejos, algunos de los cuales pueden dividir a la sociedad. Si la vida no se reforma por decreto, tampoco se resuelve por sentencia. Se puede propiciar una judicialización de la política. En ocasiones es inevitable y hasta indispensable, lo subrayo, pero en la mayoría de los casos no lo es. Junto al derrumbe de la política pudiera sobrevenir la caída de la justicia.

Está tendido el puente, está pendiente el tendido de puentes entre el orden jurídico internacional y el orden jurídico nacional. La ausencia de aquéllos puede plantear problemas difíciles. A falta de normas explícitas nos veríamos en la necesidad de recurrir a interpretaciones discutibles que arrojen consecuencias insatisfactorias. En este orden debiéramos extender, sin demora, el juicio de amparo a los casos de violación de derechos individuales recogidos en tratados internacionales de los que México es parte, y que constituyen, por lo tanto, ley suprema de la Unión, como lo ha solicitado la Suprema Corte de Justicia. La ausencia de esta previsión implicaría, en opinión de algunos, que esas violaciones fueran llevadas directamente a instancias internacionales por carencia de un procedimiento nacional para atenderlas, ni es práctico ni es deseable.

Nuestro país se ha integrado a jurisdicciones internacionales. Ha comparecido como demandante en la Corte Internacional de Justicia y como demandada en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ambos casos reconoció previamente la competencia contenciosa de estos tribu-

nales, eso supone que el tema de la soberanía se planteó y se resolvió como era preciso hacerlo, soberanamente. Para que opere bien, la integración requiere otras normas que tomen claridad en la asunción nacional de actos internacionales. También está pendiente la incorporación al sistema de la Corte Penal Internacional. Algunas veces he opinado ante mis amigos senadores y diputados que el proyecto existente para este fin no satisface las condiciones del derecho internacional, me permito reiterarlo.

Hay quienes proponen alcanzar y mantener la gobernabilidad con el empleo de medidas penales, es decir, como alguna vez se manifestó, gobernar con el Código Penal en la mano. Ignoran que lo único que no se puede hacer con las bayonetas es sentarse en ellas. Es necesario examinar con gran cuidado las modificaciones en el sistema penal, sobre todo cuando se carece, como nos ocurre, de una política penal inserta en una política social e ilustrada por ésta.

El Congreso analiza una iniciativa de reformas constitucionales sobre justicia penal, hay necesidad de cambios, es verdad, pero es preciso hacerlos con cuidadosa reflexión a sabiendas de que no son la panacea que nos devolverá la seguridad perdida, no tengamos prisa en equivocarnos. La urgencia de imprimir novedades en el *Diario Oficial* no debe llevarnos a cometer errores, necesitamos una legislación acertada y perdurable, no promulgaciones clamorosas, ni reformas de pizarrón ni trasplantes apresurados.

En 1996 y 1999 debimos rectificar los desaciertos cometidos en la reforma de 1993; en menos de diez años modificamos la Constitución tres veces y han comenzado a llover las modificaciones al Código Penal para el Distrito Federal a menos de dos años de iniciada su vigencia.

La iniciativa que ahora se examina contiene propuestas plausibles, aunque insuficientemente discutidas, que pudieran ser muy provechosas. Pero también plantea algunas sugerencias ominosas. Una de ellas es instalar en la Constitución, por primera vez en nuestra historia, un doble sistema de enjuiciamiento: uno ordinario con plenas garantías y otro especial, excluido de las garantías constitucionales y puesto en manos de la legislación secundaria.

Ojalá que México no se sume a la lista de los países en los que ha retrocedido la justicia. Lo último que desearíamos es una guantanamoización de la justicia penal en México. Tampoco es pertinente la reforma propuesta acerca de la policía investigadora de delitos, desvinculada del Ministerio Público y colocada en una secretaría del interior, que haría las

delicias de José Fouché, el animado ministro de policía de Napoleón Bonaparte. Esto entraña peligros evidentes para el procedimiento penal y mucho más para la seguridad pública. Corremos el riesgo de que a los males que hoy nos infringe la delincuencia se agreguen los que traigan consigo las medidas para combatirla, en aras de una versión de la gobernabilidad que incendia el bosque, pero con nosotros adentro.