

AGENDA CIUDADANA

CONSTITUCION Y CAMBIO DE REGIMEN

Lorenzo Meyer

Posibilidades.- En la ceremonia del aniversario de la constitución de 1917, el presidente Vicente Fox señaló que tras ochenta y cuatro años y casi cuatrocientos cambios en el documento político fundamental mexicano –422 cambios, según estudio de Rafael Castellanos citado por Enfoque, (11 de febrero)--, el momento era propicio para buscar un acuerdo nacional y adecuar el entramado constitucional a la nueva situación: la propia de una sociedad que acaba de mudar de un régimen político antidemocrático a uno democrático.

Es claro que la constitución vigente es formalmente la misma que entró en vigor en 1917, pero también es cierto que los cambios que se le han hecho, por ejemplo en materia agraria o religiosa, por sólo citar dos ejemplos, la hacen hoy decir casi lo contrario respecto de la original. Prácticamente cada uno de los cuatrocientos y veintidós cambios que se le han hecho al texto constitucional han obedecido a la voluntad de cada presidente –de Alvaro Obregón a Ernesto Zedillo-- de amoldar la carta magna a su particular interés. Más de la mitad de los cambios --doscientos catorce-- los hicieron los tres últimos presidentes --Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo-- para adaptar la constitución a las necesidades del neoliberalismo autoritario priísta. En suma, y gracias al sometimiento incondicional del Poder Legislativo al Ejecutivo en el siglo XX, la práctica política tuvo más éxito en hacer que la constitución se amoldara a los intereses políticos del momento que en lo opuesto: amoldar los intereses políticos al gran marco legal.

En principio, es difícil que alguien pueda negar abiertamente la utilidad de dotar al nuevo sistema político mexicano, democrático y plural, de un marco jurídico que le permita protegerse y afianzarse. Ahora bien, parece algo muy difícil lograr el consenso de las principales fuerzas y actores políticos para intentar una empresa de esa envergadura. De entrada, lo que queda del PRI ya manifestó su rechazo al proyecto y en esa decisión le acompañan personajes y grupos ligados al antiguo régimen. Así pues, no es seguro que la propuesta presidencial llegue a concretarse, y quizá tengamos que contentarnos con ponerle más parches al ya de por sí muy remendado manto constitucional y acometer las nuevas tareas con los instrumentos viejos. Sin embargo, e independientemente de lo que ocurra, la idea de hacer coincidir cambio de régimen con cambio de constitución tiene sentido y precedentes, tanto en nuestro país como fuera.

España.- Un precedente no muy lejano y sí muy exitoso de acompañar al cambio de régimen con el de constitución, es el español. En efecto, la muerte del dictador español Francisco Franco en 1975 --equivalente entonces a la derrota del PRI en México veinticinco años más tarde-- desembocó en una situación propicia para que las fuerzas y actores políticos ibéricos se enfrascaran en un debate muy similar al que hoy tiene lugar en México: ¿qué era lo apropiado y políticamente viable? ¿seguir el lento camino de la reforma o, de plano, romper con el pasado y establecer un nuevo marco legal? Como sabemos, entre temores y esperanzas los actores políticos españoles llegaron a un compromiso: a una “ruptura pactada”, pues no fue otra cosa el diseño de la nueva constitución española que entró en vigor en diciembre de 1978. Los demócratas debieron aceptar la monarquía en vez de la república y el no cobrar las

cuentas pendientes desde 1939, pero los restos del franquismo tuvieron que aceptar algo peor para ellos: ¡la democracia!.

En México, la experiencia histórica es que las transformaciones de régimen también han sido acompañadas por un cambio constitucional, pero se ha tratado de cambios que de una cierta ruptura pactada pasaron a ser ruptura simple y llana, brutal y con consecuencias no muy positivas. Hoy se abre una posibilidad distinta.

1824 o la Ruptura Pactada.- Dejemos de lado a la Constitución de Cádiz de 1812 que fue el primer marco constitucional de la Nueva España y también la Constitución de Apatzingán, elaborada por los insurgentes, pues la primera resultó efímera y la segunda también, pero además nunca tuvo la posibilidad de aplicarse realmente. Por lo anterior, resulta que la primera constitución en forma que tuvo México fue la elaborada por el constituyente de 1823 a lo largo de varios meses cargados de conflictos ideológicos, y que entró en vigor el 5 de octubre de 1824. En teoría, esa carta fundamental se mantuvo vigente hasta 1835.

El documento de 1824 formalizó no sólo la decisión mexicana de poner fin a tres siglos de subordinación colonial respecto de España, sino que también quiso ser el obstáculo insalvable frente al proyecto de las fuerzas más tradicionales que deseaban encausar la vida política de la nueva nación por la vía de una monarquía constitucional moderada, encabezada de preferencia por un príncipe de la Casa de Borbón. Fue 1824 la reafirmación de “México para los mexicanos”

El contenido de la constitución del 24 fue resultado de una ruptura relativamente pactada. En efecto, los representantes de dos proyectos contradictorios de independencia republicana debieron de llegar a un acuerdo que sin satisfacer enteramente las exigencias de ninguno. Esos proyectos opuestos eran el centralista y el

federalista. El primero deseaba hacer de México una república con un presidente fuerte, para concentrar bajo un solo mando los muy escasos recursos necesarios para hacer frente a los peligros de reconquista española; el dominico y revolucionario regiomontano fray Servando Teresa de Mier, fue el mejor exponente de esas ideas. Sin embargo, para entonces ya era una realidad que los ayuntamientos y las regiones habían adquirido un gran entusiasmo por lograr el máximo posible de autonomía; los federalistas radicales deseaban que la soberanía residiera no en la nación sino en los estados –su base armada serían las milicias locales--, y que el poder ejecutivo estuviera subordinado al legislativo y que no recayera en una sola persona sino en dos o tres, para evitar las tentaciones del caudillismo al estilo del fallido emperador Agustín I; representante típico de esa facción mayoritaria fue Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco. El resultado fue un compromiso –el gestor del acuerdo fue el sacerdote y abogado coahuilense José Miguel Ramos Arizpe-- y una transición de la monarquía y el imperio a la república federal con la soberanía residiendo en la nación pero con estados también soberanos.

1857 o el Quiebre Radical.– Si la razón inmediata de la constitución de 1824 fue el Plan de Casamata --un mero pronunciamiento militar contra Iturbide--, la del constituyente de 1856 fue un movimiento más amplio y serio: la rebelión de Ayutla (1854). Se trató de la guerra de los poderes regionales contra el centralismo de “Su Alteza Serenísima”, es decir, de Antonio López de Santa Anna; fue también una acción del grupo liberal en contra del conservador. Montados en un triunfo militar, el constituyente de 1856 fue la reunión de una facción que ya no estaban dispuestos a pactar con sus rivales, por tanto fue un documento excluyente: deliberadamente ignoró la posición de los conservadores y de la Iglesia Católica, es decir, de una parte muy

influyente de la nación, pero también excluyó a representantes de las comunidades indígenas y de las clases populares.

Desde luego que hubo posiciones encontradas en la asamblea del 56, pero se trató de una división exclusivamente entre los liberales --radicales o “puros” por un lado y moderados por el otro--, y por lo mismo el documento resultante representó los intereses de sólo una parte y no de todo el complejo político mexicano. El resultado de esa exclusión fue la guerra de Reforma, la guerra civil.

Los constituyentes liberales --básicamente abogados, militares y empleados públicos, todos de clase media— acabaron con los fueros corporativos, impusieron el Estado laico y rechazaron las ideas de Ponciano Arriaga en favor de la división de los latifundios. Por otro lado, se propusieron deshacer tanto la propiedad de la Iglesia como la de las comunidades indígenas en favor de la propiedad privada sin restricciones. El resultado fue una enorme ganancia para la gran hacienda y los acaparadores de predios urbanos, una pequeña ganancia para los rancheros y una gran pérdida para dos viejos intereses: el de los pocos y poderosos: los clérigos, y el de los pobres y muchos: los indígenas. Al final del camino de la constitución liberal del 57 estaba la dictadura liberal, es decir, el Porfiriato y la revolución de 1910.

1917 o la Segunda Ruptura.- La constitución de 1857 fue muy venerada pero nunca fue aplicada con buena fe. Sirvió para liberalizar la economía pero resultó inútil como antídoto contra la dictadura, y el bienestar popular no quedó en deuda con los constituyentes del 56 sino todo lo contrario.

Sí a la constitución de los liberales le siguió una guerra civil y una invasión, lo contrario sucedió sesenta años más tarde. En este último caso primero tuvo lugar una brutal guerra civil a la sombra de una amenaza externa --la Revolución Mexicana de

1910— y luego, en 1916 en Querétaro, se elaboró la nueva constitución. Si el documento de 1857 fue excluyente, más lo fue el que empezó a funcionar en 1917. En efecto, el constituyente de 1916 se reunió después de que los porfiristas, los huertistas y el Partido Católico ya eran, políticamente hablando, historia. Y por lo que hace a los revolucionarios mismos, éstos ya habían dirimido sus diferencias en el campo de batalla. Si sesenta años atrás las posiciones de los liberales moderados habían sido opacadas por las de los puros o radicales, en 1916 ocurrió lo contrario: fueron los revolucionarios menos radicales, los carrancistas, los que tuvieron para sí todo el campo de las páginas de la nueva constitución pues antes eliminaron a villistas y zapatistas. Ahora bien, el carrancismo mismo no era homogéneo. El documento que Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo llevó en cabalgata de la capital a Querétaro era apenas una reforma de la vieja constitución, pero el general Francisco Múgica y un grupo de radicales dentro del propio carrancismo, lo modificaron, y mucho.

En 1916 México era un país de latifundios, pero el constituyente en el que no participaban los latifundistas y si algunos representantes del México agrario y sin tierras, decretaron la reforma agraria. El México de 1916 era un país de campesinos con apenas un puñado de obreros, pero los representantes de esos pocos elaboraron e impusieron la legislación laboral más avanzada del momento. El México de 1916 era, como siempre, un país de católicos, pero los revolucionarios, furiosos por el apoyo de la Iglesia Católica al huertismo, elaboraron la constitución más anticlerical de su época. En el México de 1916 el capital externo era el factor dominante en todos los sectores modernos de la economía, pero los revolucionarios que monopolizaban el poder decidieron poner muy en alto su espíritu nacionalista y prácticamente sin discusión

nacionalizaron la enorme riqueza petrolera que recién se empezaba a explotar y que era materia estratégica en la I Guerra Mundial. En fin, que en el México de 1916, cuando la oposición estaba sin posibilidad alguna, se reafirmó que el sufragio efectivo sería formalmente la fuente de la legitimidad política aunque no había la posibilidad de dar contenido a ese sufragio.

Conclusión.- Históricamente, a cada cambio de régimen mexicano le correspondió un nuevo ordenamiento constitucional. Los constituyentes se hicieron cada vez más excluyentes y sus documentos fueron el resultado o el origen de un choque interno feroz –Independencia, Reforma y Revolución--. En contraste, hoy se tiene la oportunidad de romper esa terrible cadena de casi dos siglos y elaborar un nuevo documento fundamental que tome en cuenta los diversos y contradictorios intereses de una sociedad compleja por la vía de las instituciones políticas plurales y democráticas.

Si diéramos el paso de elaborar un nuevo documento apropiado para la democracia, es claro que el resultado no daría satisfacción plena a ninguno de los grandes actores políticos actuales, pero tampoco quedarían fuera los intereses de ninguno. Por primera vez México podría tener un documento producto del esfuerzo común y con posibilidades de funcionar como unidad. Derecho y realidad podrían ir, por fin, por el mismo camino. Desde luego, la otra posibilidad es que todos nos estorbemos y terminemos por no hacer nada. Sería una lástima.