



Órgano de Información de la LVI Legislatura

# RÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año VI / Nueva Época / N° 12 / diciembre 1996-enero 1997

## POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: RETOS Y ALTERNATIVAS

Luis González Souza



## POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Edmundo Hernández-Vela S.



## LA POLÍTICA EXTERIOR

PRAGMÁTICA: DE 1988 A 1994

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez



## AL FIN DEL MILENIO: 1995-1996

Alejandro Chanona Burguete



## MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Patricia de los Ríos



## EL JOVEN WILLIAM JAMES

José Luis Orozco



## ¿SE RENOVARÁ EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO?

Emilio Rabasa Gamboa



Susan Kaufman Purcell

Graham P. Ramsden

Alejandro Díaz Pérez Duarte

Matthew Soberg Shugart

John M. Carey

# **C**RÓNICA LEGISLATIVA

---

Órgano de Información de la LVI Legislatura

# CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1997



## Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

**Dip. Juan José Osorio Palacios**

*Partido Revolucionario Institucional*

**Dip. Ricardo García Cervantes**

*Partido Acción Nacional*

**Dip. Pedro René Etienne Llano**

*Partido de la Revolución Democrática*

**Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez**

*Partido del Trabajo*

# Crónica Legislativa

Año VI/nueva época/número 12/  
diciembre 1996-enero 1997

**Dip. Salvador Mikel Rivera**

*Director General*

**Joel Hernández Santiago**

*Subdirector Editorial*

## CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; Dip. Francisco José Peniche Bolio, PAN; Dip. Jesús Sánchez Ochoa, PAN; Dip. Humberto Roque Villanueva, PRI; Dip. Luis Antonio Godina H., PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, PRD; Dip. Ezequiel Flores Rodríguez, PT; Mtro. Rafael Segovia, Dr. José Barragán Barragán, Mtro. Alonso Lujambio, Dr. Carlos Martínez Assad, Dr. Enrique Montalvo Ortega, Lic. Abraham Nuncio, Dr. José Luis Orozco, Dr. Ilán Semo, Dr. José Luis Soberanes Fernández, Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Joel Hernández Santiago, Secretario Técnico.

**Teresa Martínez González**

*Apoyo Editorial*

**Rafael Alfaro Izarraráz**

*Investigación*

**Jorge López González**

*Diseño*

**Víctor Manuel Reyna**

*Distribución*

**Claudio Cortés García y**

*Formación*

**Genaro Cortés García**

Las ideas expresadas en cada uno de los textos aquí publicados son responsabilidad exclusiva del firmante.

© D.R. Cámara de Diputados  
LVI Legislatura  
México D.F., enero de 1997  
Hecho en México

**Crónica Legislativa**, órgano de análisis e información de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es una publicación bimestral y se distribuye de forma gratuita.

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo en San Lázaro, Col. El Parque, C.P. 15969 México, D.F. Tel. y Fax (5) 522-3159.

Certificado de Licitud de Título No. 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derechos de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Tanto el contenido como el diseño de **Crónica Legislativa** son propiedad legal de la Cámara de Diputados. Se prohíbe su reproducción parcial o total sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto llamar al (5) 522-3159 o dirigirse a Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo.

*Ilustración de portada:*

*Fernán Revueltas, Colores, trazos y proyectos, UNAM, México, 1984.*

# ÍNDICE

## **P**OLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: RETOS Y ALTERNATIVAS

*Luis González Souza* 09

---

## **P**OLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

*Edmundo Hernández-Vela S.* 17

---

## **U**N NUEVO CONSENSO EN POLÍTICA EXTERIOR

*Gloria Abella* 25

---

## **L**A POLÍTICA EXTERIOR PRAGMÁTICA: DE 1988 A 1994

*Paulino Ernesto Arellanes Jiménez* 33

---

## **A**L FIN DEL MILENIO: 1995-1996

*Alejandro Chanona Burguete* 49

---

## **M**ÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Patricia de los Ríos* 57

---

## **R**USIA Y LA EXPANSIÓN DE LA OTAN

*Alexey Kravchenko* 63

---

**E** **L JOVEN WILLIAM JAMES**

*José Luis Orozco*

**71**

**M** **ODERNIDAD DILATADA**

*Alejandro Díaz Pérez Duarte*

**85**

**¿** **SE RENOVARÁ EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO?**

*Emilio Rabasa Gamboa*

**93**

**M** **ÉXICO EN TRANSICIÓN**

*Susan Kaufman Purcell*

**101**

**M** **EDIOS Y ELECCIONES**

*Graham P. Ramsden*

**115**

**D** **INÁMICAS ELECTORALES: EFICIENCIA E INEFICIENCIA**

*Matthew Soberg Shugart*

*John M. Carey*

**133**

**C** **RÓNICA LEGISLATIVA**

**177**

---

## COLABORAN EN ESTE NÚMERO

**Gloria Abella**

Es profesora e investigadora de la Coordinación de Relaciones Internacionales en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Paulino Ernesto Arellanes Jiménez**

Es investigador de tiempo completo en el Programa de Estudios de Economía Internacional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Asimismo, es profesor invitado por el posgrado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

**John M. Carey**

Es coautor de **President and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics**.

**Alejandro Chanona Burguete**

Es profesor e investigador de carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

**Luis González Souza**

Es Maestro en derecho por la Universidad de Harvard y en Relaciones Internacionales por la London School of Economics. Actualmente es catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Autor de **México en la Estrategia de Estados Unidos**, Siglo XXI, 1993, y **Soberanía Herida**, 2 tomos, Ed. Nuestro Tiempo, 1994.

**Edmundo Hernández-Vela S.**

Es Presidente de la Sociedad Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Asimismo, fundador y exdirector del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Autor del **Diccionario de Política Internacional**, Ed. Porrúa, Cuarta edición, 1996.

**Susan Kaufman Purcell**

Es directora del proyecto *América Latina* del Consejo de Relaciones Exteriores en E.U.A. Fue miembro del equipo de Planeación Política del Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, para América Latina y el Caribe. Es vicepresidenta de *Americas Society*, en E.U.A.

**Alexey Kravchenko**

Es licenciado en Periodismo por la Universidad de la Habana, Cuba. Graduado en la Universidad Lomonosov de Moscú. Desde 1987, es director de la Agencia de Información Rusa ITAR-TASS para América Latina.

**José Luis Orozco**

Es doctor en Ciencia Política por la UNAM y Maestro en la misma disciplina por la Universidad de Texas, E.U.A. Desde 1985 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y autor de aproximadamente 40 artículos publicados en México, Estados Unidos, Italia, Puerto Rico y España.

**Alejandro Díaz Pérez Duarte**

Es diputado federal por el Partido Acción Nacional (PAN). Es consejero regional del Distrito Federal. Secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores y miembro de las Comisiones de Comercio y Fortalecimiento Municipal.

**Emilio Rabasa Gamboa**

Es licenciado en Derecho por la UNAM, maestro en Ciencia Política por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Fue director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). Es autor de **¿Por qué la Democracia?** y **De Súbditos a Ciudadanos, sentido y razón de la participación Política.**

**Patricia de los Ríos**

Es licenciada en Sociología por la UNAM, con maestría y doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Maryland-College Park. Actualmente es coordinadora del Posgrado en Ciencias Sociales en la Universidad Iberoamericana.

**Mattehew Soberg Shugart**

Es coautor de **President and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics.**



# POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: RETOS Y ALTERNATIVAS

Luis González Souza

**D**icen que el siglo XXI ya inició, porque las postrimerías del actual siglo arrojan transformaciones en verdad complejas y vertiginosas. Y frente a estas transformaciones, México parece navegar sin una brújula equiparable a la de mejores tiempos.

Por esas dos razones, los retos que hoy afronta la política exterior de nuestro país son numerosos a la vez que difíciles, algunos hasta espeluznantes. Las alternativas ante una política exterior errática —algunos tratadistas la califican incluso de inexistente— obviamente comienzan a proliferar. Su viabilidad ya es cosa de otro debate.

Aquí sólo hay espacio para delinear tanto retos como alternativas. Y no todos, sino únicamente los que se antojan ya inevitables. En otra ocasión podremos profundizar en ellos. Por lo pronto parece urgente estimular el debate y el consenso en torno a su simple identificación.

## 1. En el Plano General.

Históricamente, la política exterior de México se había distinguido por nutrirse de una visión amplia, estratégica, así fuese ora más ora menos certera. Por ello se le sintetizaba en la idea de una política *principista*, esto es, basada en principios: autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, cooperación para el desarrollo y todo lo atinente a la paz. Sin perder nunca esa matriz, su instrumentación es lo que daba lugar a variantes: política *defensiva* y legalista, hasta los años sesenta de este siglo; o político *activo*, durante los años setenta y principios de los ochenta.<sup>1</sup>

**LOS RETOS QUE HOY AFRONTA LA  
POLÍTICA EXTERIOR DE NUESTRO  
PAÍS SON NUMEROSOS A LA VEZ  
QUE DIFÍCILES, ALGUNOS HASTA  
ESPELUZNANTES**

Simplificaciones aparte, lo cierto es que a partir sobre todo de la modernización salinista (1988-1994) aquella visión estratégica tiende a ceder su lugar a una visión

inmediatista, *cortoplacista*. Y este cambio —más allá del discurso oficial— aparece en la base de las principales críticas a la política exterior moderna. Críticas que se condensan en su caracterización

<sup>1</sup> Ver Mario Ojeda Gómez, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP Cultura, México, 1986.

como una política sólo de intereses, (ultra) pragmática.

Conviene, entonces, comenzar con los retos y las alternativas correspondientes a este plano, digamos de lo conceptual. Y ya dentro de éste, conviene encarar de inmediato lo que a nuestro juicio es una falsa disyuntiva: "principios o intereses". Llamémoslo el *reto de la comparación*.

Sólo bajo una visión muy estrecha, los intereses de México se contrapondrían con los principios históricos de su política exterior. Del mismo modo en que sólo bajo una crítica a ultranza, podría afirmarse que los gobiernos modernizadores de México han abandonado por completo esos principios. A nuestro juicio, más bien se ha debilitado su defensa, comenzando por el propio debilitamiento de ése su sustento clave, que es la soberanía.

Por ejemplo, los principios de no intervención y de libre autodeterminación de las naciones, lejos de ser entelequias, corresponden a intereses tan concretos y vitales como lo son la posibilidad de sobrevivir como Nación soberana; la conveniencia de evitar guerras a causa de invasiones; en fin, las ventajas de contar con un espacio propio en el mundo. Y estas ventajas abarcan desde cuestiones de democracia y dignidad —tener voz y voto, y hacerlos respetar— hasta las cuestiones más caras para los enfoques *mercantilistas*: contar con un espacio y con protecciones estatales para emprender lucrativos negocios.

Esto nos lleva al *reto de repolitizar la política exterior* y, en consecuencia, poner un alto a su creciente *mercantilización* durante los gobiernos de la *modernización*.

Otra vez, más allá de los discursos, ya es bastante claro que, so pretexto de la globalización neoliberal, el Estado mexicano tiende a sobreponer a todo lo demás, los asuntos de orden económico y, enseguida, los que prometen beneficios más jugosos en lo inmediato. Los indicadores van desde la colocación de expertos financieros en puestos clave para la política exterior, hasta la virtual subordinación de todo a cuestiones como la firma de acuerdos comerciales, el incremento de las exportaciones, la captación de divisas y... el pago de la deuda externa.

Los resultados están a la vista. En el mejor de los casos, sólo algunas regiones, grupos y sectores de México han logrado modernizarse. Lo han hecho a cambio de grandes costos: apuntalamiento del resto del país en el sótano del *Tercer Mundo*; mayor subordinación, aquí sí de todo el país; en suma, menor presencia y respeto en el ámbito internacional. De manera simplificada, el alud de dólares captados por este tipo de modernización, más bien han servido para pagar la deuda externa; peor aún, sobre bases que garantizan el cautiverio no sólo económico de México. Los 90 mil millones de dólares a que ascendía su deuda externa al iniciar el *cambio estructural* en 1982, ahora rondan la escala de los 160 mil millones. Y lo que es peor, los condicionamientos políticos para las interminables renegociaciones de la deuda, también suben como la espuma.

Lógicamente, la política exterior de México ha dejado de brillar y ser lo que debiera: una estrategia para garantizar no sólo la viabilidad del país en el mundo de la globalización, sino para actuar en éste con creciente dignidad e

influencia. Y es que, en los hechos, el Estado moderno si ha hecho incompatibles a los *intereses* y a los *principios*. Y, enseguida, ha optado por los primeros al tiempo que ha priorizado los intereses mercantiles.

Nadie niega, mucho menos en plena globalización, que la economía es un asunto de primer orden. Pero, en primer lugar, la economía no se limita a la cuestión del mercado. En segundo lugar, y en virtud de la misma globalización, la economía está más politizada que nunca: el adelgazamiento o repliegue del Estado neoliberal no significa la desaparición del poder; en todo caso significa su traslado a los dominios *del mercado*.

Por lo mismo, la política exterior —por eso se llama política— tendría siempre que poner por delante y de manera abierta los asuntos de orden político; y, tratándose de asuntos económicos, sus implicaciones políticas. Obviamente, esto no se ha hecho al encarar el problema de la deuda externa, ni al negociar acuerdos como el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (y Canadá). De ahí que sus costos políticos parezcan un cuento sin fin.

Lo que si han hecho los últimos gobiernos de México, es afrontar —

aunque equivocadamente, a nuestro juicio— el **reto de la coherencia o integralidad globalizadora**. Nos guste o no, la globalización es otro peldaño más de un proceso histórico y en cierto modo irreversible. Pero hay muchos cauces para llevarla adelante<sup>2</sup> y no sólo el cauce elitista, excluyente y, por tanto, antidemocrático, que está en curso. Aclarado lo anterior, es un hecho que las fronteras entre lo interno y lo externo de las naciones, tiende a borrarse. Pero hablamos de las fronteras más bien gnoseológicas, y no del fin de las soberanías, como sesgadamente lo hacen los ideólogos de la actual globalización.<sup>3</sup>

LA POLÍTICA EXTERIOR
TENDRÍA SIEMPRE QUE PONER
POR DELANTE Y DE MANERA
ABIERTA LOS ASUNTOS DE
ORDEN POLÍTICO

En consecuencia, más que nunca, la política interior y la política exterior han de verse como un todo. En el caso de México, todavía llega a hablarse de una especie de esquizofrenia entre

ambas políticas, y de un saldo que favorece a la política exterior ("candil de la calle") y no a la política interior ("oscuridad de la casa").<sup>4</sup> Sin desestimar la persistencia de contrastes entre ambas políticas, la tendencia *modernizadora* apunta a la superación de tal esquizofrenia, pero de manera lamentable.

Lo ideal sería que los mejores valores de la política exterior hubiesen contagiado a la política interior; es decir,

<sup>2</sup> Ver Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, Siglo XXI-UNAM, México, 1996; o Richard Barnett y John Cavanagh, *Global dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1994.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el empresario Walter B. Wriston, augura el ocaso de las soberanías a raíz, en este caso, de la revolución informática. Ver su libro *The twilight of sovereignty*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1992.

<sup>4</sup> Señalamiento típico de dirigentes del Partido Acción Nacional (PAN), pero que ha encontrado eco en otros círculos

que ambas se hubiesen matrimoniado bajo la égida de posturas tradicionales de México ante el mundo, tales como el respeto de los derechos humanos, la defensa de los débiles, la cooperación para el desarrollo de todos, la justa distribución de la riqueza, el fin de los monopolios (o bloques políticos o económicos) y un largo etcétera.

En realidad, sin embargo, la política interior (sobre todo la llamada política económica neoliberal) es la que contagia a la política exterior. De hecho, esta última se utiliza más bien para impulsar el tipo de modernización que hoy sufre México. En particular, se le utiliza para transformar su integración antes “silenciosa” a Estados Unidos, en una integración *programática* (como programa, y central, de gobierno) e *institucional* (con candados del tamaño del TLC). Ello, con el discurso de la más eficaz incorporación de México al Primer Mundo, aprovechando no sólo la vecindad, sino este nuevo mundo de la globalización, que supuestamente pone fin a una variedad de cosas, las ideologías, los bloques antagónicos, la guerra fría... los nacionalismos-trasnochados.

En esa lectura de la realidad mundial, por lo menos hay una omisión grave: el conflicto Norte-Sur (desarrollo y subdesarrollo, dominación y dependencia, riqueza y pobreza), lejos de desaparecer, se coloca en el centro de la agenda internacional. Y esa omisión es complementada con otra igualmente grave, al analizar la realidad nacional: igual (o más) que antes, México pertenece al Sur. Por todo ello, se antoja lamentable la manera de superar la esquizofrenia antes apuntada.

En suma, la buena noticia es que por fin el Estado mexicano ya cuenta

con una política coherente, integral — interna y a la vez externa— ante el imperativo cohesionador de la globalización. La mala noticia es que esa política se prueba una y otra vez incapaz de alcanzar la modernización genuina de México.

Así, la tradicional “oscuridad” de la política interior se expande hasta oscurecer a la otrora brillante política exterior. Baste un sólo dato, o cruel ironía para constatarlo. En los discursos e inclusive en algunas acciones (ingreso a la OCDE y retiro del Grupo de los 77) México ya camina hacia el *Primer Mundo*; pero, en el terreno de los hechos, más bien se hunde en el *Tercer Mundo*. Ello, con un serio agravante: al renegar de su pertenencia al Sur, ya no cuenta con la fuerza mancomunada de los países pobres para abrirse paso en el Club de los Ricos. Ya no cuenta con la misma autoridad, credibilidad, prestigio y peso que antes tenía en el Sur. Aquí el reto, entonces, podría traducirse en el **desafío de evitar las amarguras del esquirolaje**. Nada peor que renegar de los suyos para congraciarse con los otros, y al final quedar despreciado por éstos y por aquéllos. Por si solo, todo un reto.

Pero hay por lo menos otro reto importante en este campo de lo conceptual y que alimenta desde abajo a los anteriores, al tiempo que juega como puente hacia los retos del siguiente apartado. Nos referimos al **reto de la congruencia** entre los discursos y los hechos, entre las políticas y los objetivos.

Difícil será revigorizar nuestra política exterior mientras sigamos declarándola en magnífica salud, al tiempo que ya ni siquiera parece una política. Del mismo modo en que el loable objetivo de modernizar a México (pero sobre bases

tan genuinas como democráticas) difícilmente se alcanzará con una política de empobrecimiento masivo, codo a codo con una política desnacionalizadora. Y, en fin, del mismo modo en que se antoja difícil fortalecer nuestra soberanía con más y más discursos, ya incluso chocantes, mientras que se desvanecen sus nutrientes así sociales como económicos, así políticos como culturales.<sup>5</sup>

### **HOY MÉXICO ES, SIN DUDA, UNA NACIÓN VULNERABLE**

## **2. En el Plano de lo Específico.**

¿De qué manera puede México participar mejor en el mundo de la globalización? Tal vez esta interrogante sintetiza los retos actuales de nuestra política exterior y a la vez orientaría los debates más constructivos en torno a las alternativas.

La primera respuesta, porque hay lugar para muchas, es simple pero vital y no fácil de cristalizar: para participar, lo primero es *sobrevivir* es decir, mantenerse como nación con soberanía e identidad propia. Se dice rápido, pero el tipo de globalización en curso en verdad atenta contra la soberanía; no de todas las naciones, pero sí de las más vulnerables. Tiende a concentrar lo mismo riquezas y poder que decisiones clave en unos cuantos, al tiempo que excluye a más y más regiones, naciones e inclusive franjas sociales del propio mundo industrializado.

Y hoy México es, sin duda, una Nación vulnerable. Muy distante de los

años del *milagro económico*, su crecimiento —para no hablar de desarrollo— exhibe tendencias por demás erráticas. Y también exhibe fracturas en cierto modo crecientes: economía informal vs formal, especulativa vs productiva, maquiladora vs vanguardista, extranjera vs nacional. Fracturas que, lógicamente, trascienden a lo social, como lo ilustra por sí sola, la polarización entre los ya famosos 24 *multimillonarios* que aparecen en la revista *Forbes* y la masa que engrosa día a día las filas de la pobreza. En lo político, las fracturas se registran lo mismo en el surgimiento de organizaciones insurreccionales (EZLN, EPR y nadie sabe cuántos ni cuándo más) que en el aniquilamiento —físico o político— dentro de la propia cúpula gobernante. Incluso, en el ámbito territorial comienzan a sonar reclamos separamatistas, desde Nuevo León (empresarios) hasta Chiapas (priistas inconformes).

Para colmo, aparte de su propia vulnerabilidad, México es vecino de quien insiste en fungir como comandante en jefe del mundo de la globalización. Estados Unidos es la “única Nación indispensable”, al decir del Presidente Bill Clinton en el discurso inaugural, 20 de enero de 1997, de su segundo mandato.<sup>6</sup>

Por todo ello, el **reto de la soberanía** —y así aparece en el propio programa del gobierno mexicano— es el número uno. Y, desde luego, porque México de hecho ya experimenta una merma crónica de su soberanía,

<sup>5</sup> Así intentamos documentarlo en *Soberanía herida. México ante Estados Unidos a la hora de la modernización*, 2 tomos, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1994.

<sup>6</sup> Un análisis de ese discurso lo hacemos en *¿Otro siglo americano?* en *La Jornada*, 24 de enero de 1997, pp. 1 y 11.

como elemento cosustancial al tipo de modernización en curso desde la década pasada.<sup>7</sup>

Una estrategia distinta de modernización es, en consecuencia, la primera pieza de ese rompecabezas en que, literalmente, se ha convertido cualquier alternativa. Una estrategia que comience por reemplazar la idea tecnocrática y foranea de la modernización, con una idea humanista y acorde con nuestra cultura. Y que aterrice en un nivel de bienestar, de democracia y autodeterminación, ahí sí equiparable al de los países avanzados.

Indisolublemente ligado al reto de la soberanía, aparece el *reto de la democracia interna*. Ni una modernización alternativa, ni una soberanía revigorizada se antojan factibles mientras una minoría, peor aún estranjerizante, sea quien tome las decisiones fundamentales del país. Pero, además, la ya famosa transición de México a la democracia ahora aflora como la única posibilidad para mantener lo mismo estabilidad y gobernabilidad, que integridad e identidad propia. Hoy, un mayor autoritarismo sería algo así como la puntilla para la desintegración de México. En el mejor de los casos, las élites mexicanas lograrían integrarse por completo al Norte, y el resto de la sociedad quedaría a la deriva. Pero ya nadie podría hablar de soberanía nacional.

Identificadas las piezas angulares del rompecabezas, el siguiente reto también tiene que ver con la democracia, pero ahora en lo internacional. Este *reto de la democracia internacional* tiene varias aristas, por lo que no se limita a

impulsar la democratización la ONU y demás organismos supranacionales. De igual o mayor importancia nos parece la edificación de nuevas relaciones entre todas las naciones con apego a los principios de la democracia: participación igualitaria de todos en las decisiones clave, superación de la brecha entre las naciones atrasadas y avanzadas, predominio del consenso (no más coerciones de ningún tipo), respeto a las voces e intereses mayoritarios, por mencionar sólo lo elemental.

México podría y debería, como lo ensayó en los años setenta (Carta de Derechos y Deberes Económicos de las Naciones), encabezar un movimiento por la democratización de las relaciones internacionales. Y tendría en su relación con Estados Unidos una inmejorable piedra de toque para dicho propósito. Pero aun sin un movimiento a escala mundial, el *reto de democratizar la relación México-Estados Unidos* se antoja ya indispensable para la buena salud de ambas naciones y de su vecindad.

Históricamente, pero mucho más bajo los gobiernos de la *modernización*, esa relación descansa sobre el vicioso entramado de la *desigualdad/opresión/sumisión/más desigualdad*. Ahora al punto de haber engendrado otra dinámica no menos viciada: en casi todas las cuestiones de fondo, Estados Unidos aporta las exigencias y los *palos*, al tiempo que México aporta las concesiones y los *autogoles*. El tipo de TLC que acabó firmándose, así lo corrobora y, para colmo, lo legaliza.

Aquí, entonces, la primer alternativa consiste en reformar el TLC en un

<sup>7</sup> Ver *Soberanía herida...* op. cit.



sentido democratizador. Por lo pronto, implantando como principio rector el de *trato preferencial a la Nación más atrasada* (México). Y no, como ocurre ahora, el de *trato nacional*, es decir, tratando por igual a los desiguales, con lo que no pueden sino reproducirse las desigualdades de origen.<sup>8</sup>

Pero aun con el respaldo de una sociedad viva y actuante; aun con democracia interna, difícilmente México podría por sí sólo lograr la democratización de su relación con Estados Unidos. La democracia interna es una condición necesaria, indispensable, mas no suficiente en esta época de globalización. Sin duda habría que añadir respaldos externos, lo que conduce al reto las alianzas y *diversificación*.

Al menos en el discurso oficial, ya está clara la imperiosa necesidad de diversificar relaciones.<sup>9</sup> De hecho ya se avanza —con más espectacularidad que frutos— en el acercamiento a Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina. En cambio, el asunto de las alianzas aparece trágicamente errado: a partir del TLC y muchas otras cosas, hoy por hoy, el principal aliado (inclusive, socio) del gobierno mexicano es, ni más ni menos, que Estados Unidos. Es decir, el mismo que insiste en dictar al mundo (helms-Burton, certificaciones antidrogas y demás) la forma de comportarse; y el primero cuya relación con México urge democratizar.

Sobra decir que de poco serviría una diversificación inclusive real (no retórica) de las relaciones con otros países, si hay equivocación al momento de jerarquizarlas. Ese es el punto acaso neurálgico: ¿con quién aliarse y con quién mantener relaciones, simplemente?

A estas alturas de la posguerra fría, ya es evidente que la historia no ha finalizado, como precipitada o mañosa-mente, lo vaticinaron algunos.<sup>10</sup> Por el contrario, todo indica que nos encontramos en los umbrales de una nueva época infernal en la que el mundo casi se autodestruyó. O bien, la época del orden mundial en verdad nuevo, democrático, si las cosas se hacen bien.

Según pensamos, igual que muchos otros, la solución o el agravamiento del conflicto Norte-Sur es lo que a final de cuentas determinará si la nueva época resulta dorada o infernal. Para que sea dorada, es preciso, en dos palabras, que el Sur se haga escuchar. Y para ello, se antojan indispensables tanto la reunión (no necesariamente total e inmediata) de las naciones oprimidas, como la construcción de puentes hacia el Norte.

¿Quién sería el más idóneo para comenzar? México, en tanto el país-frontera por excelencia del Sur con el Norte; y América Latina, en tanto histórico traspatio (sic) de la potencia única (sic) en el mundo contemporáneo. Mu-

<sup>8</sup> Muchos otros elementos de un TLC democrático y democratizante los formulamos, inclusive con respaldo en las posturas de diversas organizaciones estadounidenses, en **México en la estrategia de Estados Unidos, enfoque a la luz del TLC y la democracia**, Siglo XXI, México, 1993, especialmente pp. 301-310.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Andrés Rozental, **La política exterior de México en la era de la modernidad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 78-95.

<sup>10</sup> Por delante, el estadounidense Francis Fukuyama en su ya clásico **The End of History and the Last Man**, The Free Press, Nueva York, 1992.

cho mejor si caminan como lo que son: la constelación más grande de naciones en términos de afinidad y fuerza cultural, lo mismo que en históricos agravios y anhelos de emancipación.

Tan sólo por ello se antoja decisivo para México, el *reto de relatioamericanizarse*. Esto es, dejar de jugar con el fuego del esquirolaje y volcarse a su reencuentro con Latinoamérica. Una cosa —audaz e inclusive visionaria— es acercarse al Norte, tanto mejor por su puerta principal (EU), para construir el impostergable puente democratizador, con el Sur. Otra cosa muy distinta —lamentable y autodestructiva— es aprovechar al viaje para mejor incorporarse al Norte, así sea como *chalán*.

El mundo, y el propio Estados Unidos, tarde o temprano apreciarían la

labor de un México digno. Si una vez logra su democratización y bien acompañado del resto de América Latina, México se decidiera a democratizar su relación con Estados Unidos, todos ganarían. Por fin la gran potencia se encontraría con la oportunidad, y la presión necesaria, para aprender a relacionarse con el mundo sobre bases democráticas. Al mismo tiempo, la nueva relación México-Estados Unidos serviría como ejemplo de que si es posible desactivar el conflicto Norte-Sur y, a la vez, serviría como la piedra angular de un orden mundial de verdad nuevo.

Llamemos a éste último, el *reto histórico* de México. Sólo apuntemos los ingredientes necesarios para encararlo de manera exitosa: democracia, dignidad, soberanía.

---

**DEMOCRACIA, DIGNIDAD,  
SOBERANÍA**

---



## RESPONSABILIDADES Y DESAFÍOS

## POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

*Edmundo Hernández-Vela S.*

## I

**E**l inicio de un segundo periodo de la administración estadounidense del Presidente William Clinton, la experiencia de los pasados cuatro años, así como las abiertas amenazas profेरidas contra México por la nueva Secretaria de Estado, deben llamar a reflexión y obligada revisión de las relaciones que nuestro país mantiene con la potencia nortea, sobre todo de sus inequitativas condiciones como de los procedimientos y métodos hasta ahora empleados por los dos últimos gobiernos mexicanos.

En realidad estas relaciones deberían estar permanentemente bajo análisis y revisión minuciosas, para estar en posibilidad de evitar sus efectos nocivos y salvaguardar nuestros principios e intereses. Claro que esto requeriría que hubiera una disposición y, más que eso, la determinación del gobierno de México de tomar las medidas preventivas necesarias y llegado el caso, responder apropiadamente aplicando en retorsión las contramedidas necesarias.

Por el contrario, a pesar de que el gobierno mexicano debe estar bien informado de todo lo que sucede desde que se está tramando y preparando; la "línea" de evitar a toda costa cualquier fricción con Estados Unidos suele significar vernos frente a acciones dañinas, ante las cuales nuestra tímida "reacción" casi nunca va más allá de débiles e ineficaces declaraciones o simples comentarios informales de inconformidad o lamento.

Acciones indignantes claramente punitivas como las de las cercas metálicas, incluso triples, en sitios claves de la línea fronteriza, junto con las campañas xenofóbicas contra los migrantes mexicanos, a quienes genéricamente se califica de delincuentes, para pretender justificar el trato cruel e inhumano que se les inflige, del que dan cuenta los numerosos casos de ciudadanos mexicanos, incluso mujeres y hasta turistas, que han perdido la vida por haber sido salvaje e impunemente agredidos por policías estadounidenses; y el ominoso continuo incremento de personal del Servicio de Inmigración y Naturaliza-

**NUESTRA TÍMIDA "REACCIÓN"**  
**CASI NUNCA VA MÁS ALLÁ DE**  
**DÉBILES E INEFICACES**  
**DECLARACIONES**

ción (SIN), encargado de la "Operación Guardián" de la frontera, con su generosa dotación de recursos económicos y tecnología avanzada para el mejor desempeño de tan oprobiosa labor.

Asimismo, la aplicación *ad libitum* de barreras no arancelarias de toda índole, como el embargo atunero, y las continuas medidas *fitosanitarias* que afectan al jitomate y aguacate, entre otros; o las tan recurrentes acusaciones de discriminación de precios<sup>1</sup> contra estos y muchos otros productos como el cemento o el vidrio mexicanos.

El Tratado de Libre Comercio, contra lo que tal vez vanamente algunos esperaban, no ha significado abatir dichas prácticas inamistosas y hasta hostiles, por lo que siempre hay que esperar alguna nueva triquiñuela, sobre todo cuando nuestros productos son altamente competitivos, por calidad y precio, con los estadounidenses. El incumplimiento del TLC resalta con el impedimento de circulación en las carreteras estadounidenses a los camiones cargueros mexicanos, y peor todavía, con la "ley Helms-Burton", que implica la vigencia extraterritorial de ciertas leyes de aquel país.

La transferencia de la culpabilidad de Estados Unidos a nuestro país por los elevados índices de drogadicción de todo género de su población, la exigencia sumisamente cumplida de ejercer esfuerzos descomunales, evidentemente desproporcionados en función de la magnitud de ese problema en México, en la lucha contra el tráfico de drogas, en la que desacertadamente se ha llegado a involucrar al Ejército y la

amenaza, a pesar de todo, de la "descertificación", son indudables muestras de "buena vecindad".

El gobierno de Estados Unidos agiganta las pajas en los ojos ajenos mientras soslaya la viga que tiene en el propio. El "único país indispensable en el mundo", por boca de su actual Presidente, nunca está en falta, y es severo juez que tiene la sagrada misión de "certificar" los avances neoliberales, los democrático-electorales, de protección de los derechos humanos, de lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero, y hasta de la seguridad del transporte público. Establece y aplica también los premios y las sanciones correspondientes.

En falso descargo, el gobierno de México considera que Estados Unidos lo ha "ayudado" cuando lo ha necesitado imperiosamente, como sucedió en 1994, cuando el Presidente Clinton decidió, sin esperar el aval del Congreso, "otorgar a México" un cuantioso préstamo de emergencia para solventar la crisis ocasionada por el "error de diciembre" y la "ineptitud consecuente" que condujo a una nueva devaluación de nuestra moneda. Como siempre, sólo se culpó en términos indefinidos a los capitales especulativos que habían huido; su principal nacionalidad no contaba, ni el origen de los "rumores" que dieron la voz de salida, como tampoco las comisiones y los intereses devengados, además de las garantías en prenda que incluían el secuestro de nuestros ingresos petroleros hasta que se pagaran las letras correspondientes, ni las francas y cru-

<sup>1</sup> En inglés: *dumping*.

das explicaciones del Presidente Clinton al Congreso, de que su intención, por encima de todo, era la de proteger y asegurar los intereses de los ciudadanos estadounidenses que estaban en riesgo.

## II

En nuestro concepto, la política exterior<sup>2</sup> es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente; basado en principios claros sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad Internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la Nación y de su desarrollo durable, así como del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.

En ese sentido, la política exterior de un país no es únicamente un conjunto de principios que el gobierno en turno reinterpreta a su juicio y conveniencia cada vez que demagógicamente

les reitera su fidelidad, y que no son consecuentes con las políticas que bajo su amparo está aplicando.

Así, la política exterior de México se basa en un conjunto de principios, producto de su devenir histórico, cuyo objetivo fundamental ha sido contener los ímpetus expansionistas estadounidenses y establecer relaciones de igualdad con todo el mundo. Sin embargo, la probada creciente incapacidad de los grupos gobernantes en turno para impulsar al país por una senda de desarrollo durable, propio e igualitario, y ante las permanentes presiones del vecino del Norte y las subsecuentes situaciones cada vez más deplorables del país en el ámbito económico, optan por reinterpretar su significado y aplicación para acomodarse a las circunstancias.

Dichos principios de política exterior tienen su propia inercia, por lo que es muy importante destacar que gracias a su permanente y consistente promoción en todos los foros internacionales, los medios de comunicación colectiva difunden mundialmente la reconocida y respetada imagen de México como abanderado de las grandes causas de la humanidad: paz, desarme, desarrollo, respeto por el derecho internacional en todas sus ramas y esferas, etcétera.

No obstante, en nuestras relaciones bilaterales con Estados Unidos,

<b>LA POLÍTICA EXTERIOR DE</b>
<b>MÉXICO SE BASA EN UN</b>
<b>CONJUNTO DE PRINCIPIOS,</b>
<b>CUYO OBJETIVO HA SIDO</b>
<b>CONTENER LOS ÍMPETUS</b>
<b>EXPANSIONISTAS</b>
<b>ESTADOUNIDENSES</b>

<sup>2</sup> Hernández-Vela S., Edmundo, **Diccionario de Política Internacional**, Edit, Porrúa, México, cuarta edición, 1996, p. 425.

país que constituye el más ominoso factor omnipresente en nuestra vida cotidiana, esos principios frecuentemente adquieren un carácter vago, difuso y maleable, en las manos de los gobernantes asustados, temerosos e incapaces de resistir y enfrentar los embates del Norte. En la práctica esto significa, a fin de cuentas, la aceptación de las condiciones impuestas y no pocas veces hasta el ir más allá de lo que la potencia esperaba o buscaba.

La política exterior tampoco es el conjunto de las medidas aisladas, ocasionales e inconexas que un gobierno va tomando para responder a su entorno internacional, sobre todo frente a hechos que pudo y debió prever.

Gracias a los acelerados y sorprendentes avances de la informática y las comunicaciones internacionales (transportes y telecomunicaciones) los gobiernos pueden disponer oportunamente, casi siempre adelantada, sobre todo si así lo han previsto y provisto, de la información necesaria, para la mejor orientación de sus decisiones tanto internas como externas.

Sin embargo, la información se puede *seleccionar, encubrir y distorsionar* a voluntad, de ahí que, conforme a su habilidad, los gobiernos la manipulen a su antojo o por cuenta de los grupos que representan y/o que los controlan, tanto internos como externos para el logro de sus metas personales, en función de los intereses que sirven.

Por todo ello, la política exterior no puede ni debe ser pragmática por excelencia, ya que ningún país, por poderoso que sea, puede permitir de-

jarse llevar por el curso de los acontecimientos internacionales e ir reaccionando de acuerdo a sus circunstancias, casi siempre de manera desfavorable. Asimismo, en gran parte debido a las percepciones e intereses particulares de cada administración, nuestro país generalmente reacciona a hechos consumados y, por lo tanto, tardía y desventajosamente.

Más aún, los medios de comunicación son una excelente base para ejercer a nivel nacional la *diplomacia preventiva*, que desde las Naciones Unidas ha tratado de aplicarse en el plano internacional, para no encontrarnos casi siempre desprevenidos e inermes frente a acciones de otros países o actores de la sociedad internacional que nos pudieran afectar, a menudo anunciados con mucha antelación, acontecimientos o fenómenos internacionales en evolución o sucesos imprevistos.

Por lo tanto, ya no hay cabida para la *política pragmática* de la que tanto se ufanan y afanan gobiernos como el nuestro, y que significa, en el mejor de los casos, ir a hechos consumados, cuyos efectos ya no se pueden evitar, pero si empeorar, como en el bochornoso y desastroso *error de diciembre*, aunque este haya sido la gota que derramó el vaso, ni de su torpe e insensible tratamiento, como lo ha sido para la mayoría de los mexicanos.

Asimismo, antes del auge de las comunicaciones internacionales la figura del Embajador Plenipotenciario correspondía a la de una persona confiable por su elevada capacidad, habilidad y experiencia en la materia que se le encargaba, y era el prototipo de diplomático eminente. Ahora, aunque **sigue**

existiendo ese tipo de personas, el cargo está casi siempre asociado a cierta imagen lograda por sus antecedentes y vinculaciones políticos.

**Esto se deriva del hecho de** que, muy especialmente en el campo de la política exterior, en nuestro país frecuentemente se anteponen a una consistente preparación profesional específica, así como las capacidades y habilidades tanto personales como las derivadas de aquellas, el gozar de la confianza del jefe en turno por ser dócil y obediente a sus designios, saber utilizar, o tener quien lo haga por él, los medios electrónicos, especialmente el teléfono en sus diversas formas y derivados, para ir informando y recibiendo instrucciones sobre la marcha de una diligencia.

**Por ello, además de la falta de** reglas y orientaciones precisas al respecto, los medios de comunicación también han propiciado y permitido que en países como el nuestro prácticamente todas las dependencias gubernamentales, sin distinción de esfera de acción y rango, y cada vez más entidades privadas, hagan su propia política exterior, no forzosamente circunscrita a su ámbito específico, y casi siempre sin coordinación con la dependencia encargada formalmente de dirigir y ejercer la política exterior y las relaciones internacionales de México.

**Buena parte de todo ese** maravilloso material y equipo electrónico, avanzado, complejo y costoso, con el que se están dotando las dependencias gubernamentales, se usa para fines menores o secundarios, no está sirviendo, como debería. En el caso particular de la encargada de los asuntos exte-

riores de México para orientar y encauzar lo mejor posible nuestra política exterior y nuestras relaciones internacionales, sino para justificar un trabajo al que sólo dan sustento en apariencia, y que se deriva de las decisiones que voluntariamente acostumbra tomar una persona, si acaso oyendo a un pequeño grupo de subordinados que, dada su lealtad personal, difícilmente podrían diferir de ella, más empeñada en sacar adelante su proyecto personal, que preocupada por la suerte del país en su conjunto.

### III

**Ante el complejo escenario mundial** en transformación, la política exterior mexicana está obligada, hoy más que nunca a responder directamente, sin desviaciones ni encubrimientos o simulaciones, a los múltiples desafíos que hasta ahora sólo ha soslayado o resistido.

**El primero de ellos implica,** necesariamente, tomar una conveniente distancia de las directrices políticas trazadas por Estados Unidos, ya que la mayor parte de los intereses de ambos países no pueden ser coincidentes, sino por error o excepción; por el contrario, como lo muestra definitivamente la historia, éstos casi siempre están en curso de colisión, siendo nuestro país el que invariablemente ha cedido ante los designios del vecino. Además, generalmente este comportamiento se trata de explicar por medio de una retórica incoherente que llega al absurdo de presentarlo como si dicho resultado hubiera sido un triunfo para nosotros.

**De lo anterior se desprende** que México debe elaborar y aplicar su



política exterior a partir de su propia naturaleza y para realizar sus objetivos en aras del interés nacional, el de la mayoría de los mexicanos, y no única y prioritariamente de algunos grupos privilegiados, que no suelen caracterizarse precisamente por su orgullosa identidad nacional y por lo común no tienen mucho reparo en mimetizarse con todo aquello que les aporte mayores ganancias. Esto seguramente podrá causar conflictos con Estados Unidos, pero nada extraordinario que no pueda ser resuelto con una diplomacia basada en opciones más dignas, no forzosa o expresamente antiestadounidenses, que a la vez que nos abran márgenes de acción más amplios, forjen unas relaciones más equilibradas y justas y, por lo tanto, más sólidas y consistentes de beneficio mutuo.

De igual modo, en la práctica y no como simple retórica demagógica, nuestra política exterior no puede ni debe tener como único o casi exclusivo punto de referencia a Estados Unidos. El mundo está cambiando y el horizonte se está ampliando, lo que propicia y facilita una verdadera transformación de nuestra estrecha visión. Despojémonos de todo aquello que nos ha autolimitado en nuestras reales expectativas de acción en la sociedad internacional. Aprovechemos y capitalicemos nuestros importantes recursos y responsabilidades; ayudemos decisivamente al cambio, no seamos sólo pasivos y frustrados espectadores, ni mucho menos dóciles y maleables instrumentos de fuerzas usualmente ajenas y nocivas.

Asimismo, no debemos seguir confundiendo la política exterior con el comercio exterior, que es una de sus múltiples formas, pero de ninguna manera la más importante, aunque la ideo-

logía neoliberal diga lo contrario, ya que la sociedad internacional no es un gran mercado en el que todo tiene un precio y se compra o se vende. Tampoco nuestra cultura nacional está integrada exclusivamente por las expresiones artísticas, ni sus máximos representantes son exclusivamente los novelistas, cuentistas, pintores o poetas.

Si bien la formulación de la política exterior es responsabilidad fundamental del Presidente de la República, esta no es la labor solitaria de una sola persona, aunque fuera experta en una materia tan vasta, compleja y delicada, como tampoco es cuestión de la que deban ocuparse aisladamente todas las dependencias del poder ejecutivo y otras instancias, por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México debe recuperar su papel de principal órgano coformulador, gestor, director y coordinador de una sola política exterior, firme, coherente e integrada, en la que se entrelacen las carreras académica y profesional; es decir, la preparación y capacitación expresas para las relaciones internacionales, propias de los internacionalistas, y la experiencia y antigüedad en los cargos diplomáticos; con el auxilio complementario de los mejores expertos mexicanos en los campos específicos requeridos: politólogos, abogados, economistas, sociólogos, etcétera.

Está muy claro que cuando una decisión depende exclusivamente de la voluntad de una o varias personas, es más fácil hacer presión sobre ella (s) y contenerla o anularla, que si aquella goza del sólido respaldo de haber sido formulada y ejecutada como resultado de un proceso en el que participaron y fueron considerados todos

los elementos y sectores involucrados y sus respectivos intereses, tarea de fundamental importancia para el Poder Legislativo.

En este sentido, Estados Unidos sí da ejemplo al contrastar, casi siempre, la obligada opinión condescendiente y hasta favorable del Presidente respecto de alguna manifestación o demanda del exterior, con su igualmente expresa "impotencia" para revertir la causante decisión de un gobierno estatal o "ley" federal o estatal, o su aplicación por un órgano judicial federal, estatal o local.

Así, es indudable que la labor del Poder Legislativo en este campo tan vital para México constituye una enorme responsabilidad que todavía está por asumirse, por lo que su avance significará movernos realmente hacia una democracia cabal y, seguramente, hacia un desarrollo individual y social duradero en beneficio de la Nación entera.

<b>LA LABOR DEL PODER</b>
<b>LEGISLATIVO EN ESTE CAMPO</b>
<b>TAN VITAL PARA MÉXICO</b>
<b>CONSTITUYE UNA ENORME</b>
<b>RESPONSABILIDAD</b>

En especial, las fracciones correspondientes de los artículos constitucionales 71; 73, particularmente la fracción XX; 76, específicamente las tres primeras fracciones; 79, fracción VII y 89 confieren responsabilidades fundamentales para la acción del Poder Legislativo, que deben dejar de ser un mero trámite o de mayoriteo en apoyo incondicional del Poder Ejecutivo.

De manera sobresaliente, la expedición o aprobación por el Congreso de

las leyes, los tratados internacionales y los nombramientos a que se refieren las respectivas fracciones del artículo 89 Constitucional, en torno a las facultades y obligaciones del Presidente ante las relaciones internacionales de México, deben ser una magnífica oportunidad para que el Poder Legislativo asuma, efectivamente, su responsabilidad, no en detrimento del Ejecutivo sino en su apoyo para fortalecer la política exterior de México y obtener mejores resultados en su figura misma del Primer Mandatario del país, como verdadero representante nacional.





# UN NUEVO CONSENSO EN POLÍTICA EXTERIOR

*Gloria Abella*

**U**na sólida tradición sustenta a la política exterior de México. Ninguna historia se escribe en el vacío. Cada uno de los principios que han hecho de la actuación internacional de nuestro país una norma tienen una razón válida para su existir. El artículo 89 constitucional condensa la suma de respuestas que el pueblo mexicano ha dado a larga lista de agresiones de que ha sido objeto en diferentes momentos históricos y a la búsqueda de espacios para su actuación, la cual nunca ha tenido como propósito el conflicto, pero tampoco lo ha rehuído cuando ha sido un imperativo.

La no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, constituyen los ejes normativos de la política exterior mexicana, porque son expresión de un consenso nacional larga y difícilmente construido.

Ese consenso se encuentra hoy fracturado. Al igual que muchos otros de los pilares del régimen político posrevolucionario, los objetivos y prioridades de la política exterior son objeto de redefiniciones, cuestionamientos, suposiciones y confusiones. Al igual que el mundo actual, adjetivado por la fatalidad de la globalización y la pérdida de referentes ideológicos, la política exterior no encuentra una definición acorde con los cambios que han cimbrado este final de siglo. Mientras que el gobierno mexicano continúa sosteniendo un discurso que pretende asumir una tradición prácticamente irrenunciable, en los hechos parece existir una incredulidad, por no llamarla desprecio, hacia esa historia que por momentos aparenta ser una carga más que una posibilidad. Es, cuando el discurso se convierte en retórica.

**NINGUNA HISTORIA SE ESCRIBE  
EN EL VACÍO**

Pragmatismo sería la palabra con la que podría calificarse la actuación internacional del gobierno mexicano. El signo de los tiempos es lo funcional y, en esa perspectiva, los principios, el apego a la normatividad, la cautela que no la sumisión, carecerían de sentido práctico. Comparto en

este sentido la opinión de Bernardo Sepúlveda: "Con una dosis de frivolidad, se acusa a la política exterior de México de ser principista, imputación despectiva que se asocia con ideas utópicas e ilusas, ausentes de la realidad y alejadas del ejercicio del poder. A esa política se le atribuye el defecto de ser legalista, de envolverse en un ropaje jurídico que elude enfrentar los efectos que se derivan de la negociación política, como si el respeto al derecho de gentes no fuese parte del interés nacional, esto es como si México pudiese darse el lujo de despreciar un sistema de normas imperativas que, en el orden internacional, le otorgan una protección esencial."<sup>1</sup>

Dos justificaciones primordiales sustentan esta posición: por una parte, el reordenamiento de los centros hegemónicos de poder a nivel internacional aunado al acelerado cambio científico-tecnológico, impulsan una visión inmediateista del tipo de inserción que debería tener México en un escenario dominado por la competencia. Por la otra, se asume que en un mundo globalizado, el concepto de soberanía debe ceder paso al de interdependencia. La soberanía nacional se convierte en una especie de utopía carente de posibilidades ante la vorágine de los intercambios comerciales, la constitución de estructuras supranacionales como la Unión Europea o el poder casi omnipotente de los centros financieros internacionales.

Ambas justificaciones, a mi juicio, contienen una dosis de verdad pero también de ignorancia, de irrenuncia a la búsqueda de una columna vertebral para la política exterior mexicana. Ningún analista, político o diplomático que, aunque sea superficialmente, conozca las características principales del mundo contemporáneo, pretendería dejar a la política exterior suspendida en el tiempo. Sin embargo, es altamente dudosa que una política exclusivamente reactiva y carente de contenido histórico tenga viabilidad.

El mundo contemporáneo, en efecto, presenta un conjunto de características que imponen renovar las estrategias de la política exterior de México. Existe una amplia bibliografía acerca del alcance y significado de los procesos de globalización mundial, de los conflictos étnicos y religiosos, de las desigualdades internacionales; en suma, del significado del Estado y su interrelación con un conjunto de actores internacionales que si bien, en sentido estricto no son nuevos, sí lo son sus formas de expresión.<sup>2</sup>

Sin embargo, ninguno de estos factores tiene que ser apreciado como una fatalidad histórica que necesariamente conduzca a una posición pasiva que en nombre del pragmatismo, abdique en lo fundamental. En última instancia, lo que da sentido a cualquier comunidad es la certidumbre de una existencia identificada por objetivos esencial-

<sup>1</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, *Los intereses de la política exterior*, en César Sepúlveda (compilación), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, F. C. E., 1994, p. 18

<sup>2</sup> Véase Jean-Marie Guéhenno, *El fin de la democracia*, México, Ediciones Pidós, 1995; Alain Minc, *La Nueva Edad Media*, España, ediciones Temas de Hoy, 1993.

mente comunes. ¿Cuál es entonces el significado, la viabilidad y los límites de la soberanía nacional? ¿Cuáles son los intereses nacionales de un país como México? ¿Cuáles deberían ser los propósitos y las estrategias de la política exterior mexicana? ¿Existe en verdad una contradicción fundamental y excluyente entre el principismo y el pragmatismo?

Ninguna de las posibles respuestas a estas preguntas puede ser definitiva. En cambio, es posible descartar visiones unilaterales y ubi-

car el análisis de la política exterior mexicana en el vértice de un proceso de redefinición cuya perspectiva tome en consideración la importancia del entorno internacional, pero sin ignorar que su objetivo esencial es precisamente el interés nacional.<sup>3</sup>

Es casi ya un lugar común afirmar que México se encuentra en un proceso de transición. Incluso, algunos analistas, han realizado certeras críticas al abuso de lo que con razón comienza a llamarse, con tono irónico, la "transitología". Sin embargo, no es posible negar que en la última década se han acelerado importantes cambios en la sociedad mexicana. El proyecto

posrevolucionario, tanto por condiciones externas como internas, derivó en una sociedad básicamente cercada. La herencia de las intervenciones, presiones, del largo proceso de formación y consolidación del Estado-nacional en el siglo XIX y la constante amenaza de las potencias extranjeras plasmaron en Constitución de 1917 el nacionalismo, la reivindicación de los recursos natu-

rales para uso de los mexicanos y una clara oposición a cualquier tipo de intervención externa en los asuntos internos. Como afirmaba don Luis Quintanilla:

*"No se debe a simple coincidencia que el México posrevolucionario, en su actividad y internacional, haya insistido sistemáticamente en la estructuración legal de las relaciones públicas entre Estados. La ley es la mejor protección del débil ... Cuando los débiles ignoran esto, o por su conducta debilitan la fuerza de la ley, hacen sin saberlo el juego a los fuertes. El México revolucionario nunca cometió ese grave error y siempre tuvo fe en la eficacia del Derecho."*<sup>4</sup>

No obstante, debe reconocerse también que esos mismos principios fueron utilizados en múltiples ocasio-

EL PROYECTO
POSREVOLUCIONARIO DERIVÓ
EN UNA SOCIEDAD
BÁSICAMENTE CERCADA

<sup>3</sup> Entendido según la definición de Bernardo Sepúlveda Amor: "Defender su propia existencia como entidad independiente es el deber primario, junto con la protección de la integridad territorial. Afir-mar la naturaleza soberana de las decisiones que adopta, ejerciendo autónomamente la capacidad de determinar la esencia de su organización política, es otro elemento básico. Explotar y aprovechar en beneficio de la Nación los recursos naturales, sin interferencias externas, es también un fin primordial. Constituirse en instrumento para que mediante la acción externa, se impulse la estrategia de desarrollo nacional, es otro de los objetivos centrales", en Bernardo Sepúlveda Amor, op.cit., p.17.

<sup>4</sup> Luis Quintanilla, *La política internacional de la Revolución mexicana*, Foro Internacional, El Colegio de México, Vol.2, julio-septiembre, 1964, p.19

nes como una forma de legitimación de políticas autoritarias que, al amparo de la unidad nacional, pretendieron desconocer —en ocasiones incluso con el uso de la fuerza— el conflicto social y retardaron el camino hacia una democratización del régimen político. El exterior se convirtió en un excelente pretexto para culpar al imperialismo o a los comunistas de cualquier legítimo reclamo de la sociedad mexicana.

Actualmente, utilizando el concepto acuñado por Jesús Reyes Heróles, se podría calificar a México como una sociedad fluctuante.<sup>5</sup> De la misma forma que internacionalmente se redefinen las nuevas expresiones del poder, internamente no acaban por resolverse las contradicciones que genera el tránsito de una sociedad cerrada a una de carácter abierto y, por ende, esto se refleja en la relación con el exterior. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid y con mayor profundidad durante el de Carlos Salinas de Gortari, la apertura económica generó profundos cambios no sólo en la estructura productiva y en la inserción internacional de la economía mexicana. Los asuntos nacionales, tanto económicos como políticas son, cada vez más, objeto de juicios del exterior, algunos válidos, otros más con un claro interés intervencionista.

No obstante, el gobierno, los partidos políticos y, en general, la sociedad mexicana, continúan reaccionando principalmente con los parámetros de una sociedad cerrada. Por ejemplo: el gobierno mexicano promueve —con exageración según mi parecer— la apertura económica, la

abierta integración con Estados Unidos y la diversificación comercial, pero se niega a firmar la cláusula de la democracia y los derechos humanos con la Unión Europea.

No tiene tampoco ningún sentido negar sistemáticamente los problemas sociales derivados de la crisis económica y del programa de ajuste e intentar asumir la desgastada posición del complot internacional ante cualquier crítica del exterior. La preocupación por la imagen más que por lo sustantivo constituye un grave distractor para la definición de lo que deberían ser las prioridades de la relación de México con el exterior.

Habría que definir, en efecto, cuáles son los límites que deben sustentar una política exterior autónoma y diferenciar lo que constituyen métodos de presión que utilizan campañas difamatorias. Sin embargo, El gobierno mexicano bien podría responder a las críticas en áreas como la de derechos humanos, inseguridad o narcotráfico con argumentos realistas que enfaticen, por una parte, que no son problemas exclusivos de la sociedad mexicana y, por la otra, que son resultados de un explicable proceso de descomposición social producto de las condiciones económicas.

Es obvio que la crisis económica ha estrechado los márgenes de la acción internacional del gobierno mexicano. A pesar de que el Presidente de la República ha realizado un conjunto de visitas internacionales que han cubierto prácticamente todos los centros

<sup>5</sup> Jesús Reyes Heróles, **El liberalismo en pocas páginas** (selección y textos de Adolfo Castañón y Otto Granados), México, SEP, 1985.

de poder estratégico para México y se han mantenido posiciones definidas ante un conjunto de temas importantes, tales como: la vocación latinoamericanista de la política exterior, la necesidad de impulsar la diversificación de mercados, el rechazo a las posiciones injerencistas de Estados Unidos en el caso de Cuba, el impulso a la democratización de los organismos internacionales, los buenos oficios de México en los procesos de pacificación en Centroamérica, entre otros, es también evidente que en otros rubros de la agenda las respuestas no han sido los suficientemente claras y, en otras, han constituido un franco retroceso. Entre estos últimos se incluirían: el asunto de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, el narcotráfico, el derecho de asilo y la concepción de la seguridad nacional.

Lo anterior tiene su explicación, no justificación, en diversos factores. En primer lugar, apesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se define como un objetivo de la política exterior "promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones..."<sup>6</sup> El gobierno del Presidente Zedillo asumió que los errores en materia económica correspondían únicamente al gobierno mexicano. Sería insensato no aceptar que, en efecto, la responsabilidad primordial de la crisis recae sobre aquellos que impulsan en

forma precipitada un supuesto proceso de modernización que a lo que ha conducido a una sociedad aún más polarizada tanto económica como socialmente. No obstante, ni los inversionistas extranjeros, ni el gobierno estadounidense, ni los organismos financieros internacionales están exentos de responsabilidad en el colapso de diciembre de 1995. Precisamente por la profundidad del proceso de internacionalización de capitales, ninguno de sus agentes está al margen de la crisis económica en México.

El Ejecutivo mexicano negoció con Estados Unidos un tipo de salida a la crisis financiera que condicionó las posibilidades de acción en otros ámbitos. Por momentos, a lo largo de los dos primeros años de la administración del Presidente Zedillo, la política exterior pareció servir más a los propósitos e intereses de la contienda electoral estadounidense que a la negociación con el gobierno de William Clinton.

Es el caso, por ejemplo, del problema migratorio que tuvo su máxima expresión en la tristemente famosa Propuesta 1E37 del gobernador de California, Peter Wilson; la cancelaría mexicana en vez de

asumir una posición de Estado orientó sus esfuerzos a intentar justificar al gobierno demócrata frente a sus adversarios republicanos.

En el tema del narcotráfico, en vez de defender firmemente que este es un problema de carácter global, en el cual Estados Unidos tiene tanta respon-

<b>NI LOS ORGANISMOS</b>
<b>FINANCIEROS INTERNACIONALES</b>
<b>ESTÁN EXENTOS DE</b>
<b>RESPONSABILIDAD EN EL</b>
<b>COLAPSO DE DICIEMBRE DE</b>
<b>1995</b>

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHCP, México, 1995.

sabilidad como el resto de los países involucrados en la cadena oferta-demanda y tráfico de estupefacientes, nuevamente se cedió a las presiones del gobierno de Clinton en el marco del proceso electoral

Si por el contrario, el gobierno mexicano comprendiera en su cabal dimensión el concepto de corresponsabilidad, es claro que podría tener mayores márgenes de autonomía en una relación que por razones naturales e históricas ha sido y será conflictiva. Por ello, lo que sí constituye una utopía es partir de la premisa de que Estados Unidos puede ser un aliado de la misma forma en la que se han planteado las relaciones, por ejemplo, entre los miembros de la Unión Europea.

Es cierto que el avance en el proceso de integración económica, a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio, le otorga un nuevo carácter al tipo de negociación entre ambos países; no obstante, si el gobierno mexicano superara la visión de "socio menor" podría desplegar una actividad diplomática que tuviera como eje central de definición cumplir primero con sus compromisos nacionales.

Es desde esa perspectiva que podría también apreciarse la política de diversificación de mercados. A pesar de que México ha signado un conjunto de acuerdos de libre comercio con diversos países latinoamericanos, entre los que destacan el Acuerdo de Complementación Económica con Chile y el del llamado Grupo de los Tres,

en América Latina se están produciendo un conjunto de cambios de primer orden a raíz de la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSU). Este espacio que concentra el 46 por ciento de la población de América Latina, el 55 por ciento del PIB regional y el 70 por ciento del comercio intraerregional logró, en el primer año desde la firma del Tratado de Asunción, incrementar en 45 por ciento el comercio entre los cuatro países que lo conforman (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Con una concepción diferente a la que prevaleció cuando crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o el Pacto Andino y, a pesar de los obstáculos que enfrenta este proyecto, representa una posibilidad real de diversificación y complementación para la economía mexicana.<sup>7</sup>

El gobierno de Carlos Salinas promovió un conjunto de iniciativas entre las que se incluyeron la convocatoria a la Cumbre Iberoamericana y una presencia más activa en el Grupo de Río; pero, en los hechos, su prioridad fue Estados Unidos y la presencia en América Latina fue más de carácter declarativo que de convencimiento de las potencialidades real es que podría significar alentar la integración latinoamericana. La estructura del comercio exterior mexicano, en lo que al destino de sus exportaciones se refiere, sigue concentrando el 75 por ciento de sus intercambios con Estados Unidos. Hoy, el gobierno de Ernesto Zedillo tiene la posibilidad de replantear sus relaciones con la región latinoamericana buscando nichos de competitividad internacional.

<sup>7</sup> Véase Iris Laredo, *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, pautas para su viabilización*, Universidad Nacional de El Rosario, Argentina, 1994; IRELA, *Un nuevo ensayo de integración regional: el MERCOSUR*, Madrid, 1994.



En el caso de la Unión Europea, la estrategia de acercamiento a ese bloque ha sido, a mi juicio, errónea. Ciertamente es que España constituye el principal socio comercial europeo de México y que por razones incluso históricas es un interlocutor privilegiado para las negociaciones con ese espacio económico. Sin embargo, esa relación no tendría que implicar la cesión en una de las más respetadas y generosas instituciones de la política exterior: el derecho de asilo.

Se podrían escribir páginas enteras acerca del tema. Cientos de perseguidos políticos han encontrado en México no sólo la posibilidad de salvar su vida, sino de desarrollarse en una tierra que les ha dado casa, empleo y una nueva identidad.

El terrorismo es una vía, a mi parecer, equivocada. Inocentes, pierden la vida en aras de un proyecto político que podía hoy conducirse por los cauces legales políticos. Pero son cosas distintas apreciar el fenómeno desde la óptica de equiparar al terrorista con un delincuente común o un delincuente político. México ha ratificado la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, en la cual se establece que "Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito a de los motivos de la persecución".<sup>8</sup>

Por ello, la firma del Tratado de Extradición con España, las negociaciones en el mismo sentido con Chi-

le, el caso de Enrique Gorriarán Melo con Argentina y la práctica de aplicar procedimientos administrativos en el caso de la extradición, constituyen *de facto* el abandono de una práctica que, incluso, más allá de las consideraciones de carácter humanitario (las cuales en sí mismas serían suficientes), ponen en entre dicho los com-

promisos internacionalmente contraídos México. Si llegara a darse el caso de que un asilado político viole las leyes mexicanas sería clara la procedencia de aplicar el artículo 33 constitucional. Lo que resulta inadmisibles es negociar el derecho de asilo por compromisos comerciales o confundir la extradición de delincuentes del orden común con la de delincuentes políticos.

Contrariamente a la estrategia que hasta ahora ha seguido el gobierno mexicano con respecto a la Unión Europea, podría justamente asumirse que en nuestro país se están efectuando transformaciones políticas importantes y, como tal, al igual que se ha promovido la apertura económica tendría que profundizarse la apertura política. No hay demorancia a la mexicana. Hay formas y tiempos de instrumentación que deben defenderse como decisiones exclusivas de México. Pero la transparencia y los compromisos a favor de la democracia no deberían apreciarse como una injerencia en los asuntos internos; por el contrario, pueden capitalizarse como un compromiso no sólo del gobierno, sino de la sociedad en su

---

**CIENTOS DE PERSEGUIDOS  
POLÍTICOS HAN ENCONTRADO  
EN MÉXICO LA POSIBILIDAD DE  
SALVAR SU VIDA**

---

<sup>8</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, México, Editorial Porrúa, 1996, p.30.

conjunto para avanzar en la construcción de instituciones más sólidas y participativas.

En suma, si se revisa cuidadosamente la historia del México posrevolucionario, se puede comprobar que nunca ha existido una contradicción entre la defensa de los principios y una política de carácter pragmático. Los casos de Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas son, entre otros, ejemplos de que la elación

y, en su caso conflicto con el exterior, han implicado negociaciones difíciles.<sup>9</sup>

Si existe algún ámbito en el que México cuenta con referentes históricos y bases para su quehacer es justamente el de la política exterior. Evidentemente, esta afirmación no constituye un llamado al inmovilismo o a la inercia. Cada tiempo requiere de sus propias estrategias, de imaginación y de construcción de nuevos consensos. Convocar a este debate es tarea de las instituciones políticas.

---

<sup>9</sup> Véase Gloria Abella, *La política exterior de México en el gobierno de Carlos salinas: ¿una nueva concepción?*, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, FCPyS. UNAM, Número. 148, abril-junio de 1992, p.p. 63-76.



# LA POLÍTICA EXTERIOR PRAGMÁTICA: 1988-1994

*Paulino Ernesto Arellanes Jiménez*

## Introducción:

**L**os antecedentes contemporáneos de la política exterior de México se consolidan con Lázaro Cárdenas, puesto que allí se ponen las bases del nacionalismo popular, un nacionalismo que deriva del poder estatal a la sociedad; y a la sociedad civil se le involucra para socializarla a través de mecanismos, de normatividad, de cuotas sindicales, de alianzas en las diligencias obreras y campesinas; un nacionalismo que trata de recoger lo más eficiente de los movimientos postrevolucionarios, en los elementos de la consolidación de un partido en el poder, de manipulación de masas, de corporación de las dirigencias sindicales, de un conjunto de ideas que justificaban la acción política del Estado.

Con Lázaro Cárdenas se define en forma práctica el presidencialismo, pues el Presidente como figura política se privilegia, de donde derivarían las principales acciones de la política interna y exterior de México, haciendo

erradicar las posibilidades de un equilibrio del poder entre los demás órganos del mismo. De ahí en adelante, las decisiones de política económica, también derivarían del Ejecutivo nacional y como vínculo onmimodo entre el Estado y la sociedad, se representaría en las caracterizaciones que aquél tendría: Estado Benefactor, Estado Empresario, Estado Impopular, etc., creando a su alrededor todo un sistema con una infinidad de variables en ellos, diferentes gobiernos se presentaban, ya sea hacia el populismo para continuar en el modelo cardenista, pero en momentos posbélicos y de industrialización, o de

autoritarismo presidencial en momentos de alianzas y liberalismo económico, y así continuar hacia el Estado rector, como nuevo modelo inscrito en la época de crisis.

El militarismo desaparece de la escena política en forma oficial, de tal manera tiene que supeditarse al poder civil presidencial. El priismo, como tal logra una fortaleza a partir de Miguel Alemán y todo servicio público forma parte de él y a través de la central obrera

---

**LOS ANTECEDENTES  
CONTEMPORÁNEOS DE LA  
POLÍTICA EXTERIOR DE  
MÉXICO SE CONSOLIDAN CON  
LÁZARO CÁRDENAS**

---

(CTM) y central campesina (CNC), podrá manipular en los grupos particulares de poder y de desvirtuar las demandas populares. El capitalismo nacional se fortalece en un ámbito moderno a través de la consolidación de los inversionistas nacionales y de los inversionistas extranjeros, en los sectores productivos predominantes de la época.

Aunado a los sucesos internos, encontramos un contexto internacional de guerra fría (1950) hasta la década de los ochentas, la creación de la ONU, hasta la necesidad de su reestructuración después del éxito bélico de Estados Unidos en el Golfo Pérsico; desde la Guerra de Corea hasta los nuevos sucesos en China, Corea del sur misma y Japón. De la Revolución China hasta las represiones de la plaza Tiananmen; los Pactos militares (OTAN y Pacto de Varsovia), hasta sus desmantelamientos o modificaciones; de los pactos económicos (CE, COMECON, ALALC, etc.), hasta la formación de bloques internacionales; de los golpes gobiernos militares hasta la democratización y asociaciones de países latinoamericanos; de la dependencia de México de Estados Unidos, hasta su plena inserción al mercado norteamericano; de la Revolución cubana hasta su total aislamiento y necesidad de cambio; del desmantelamiento del socialismo, hasta nuevas democracias socialistas, etcétera.

En este contexto, la política exterior de México ha ido cambiando conforme a sus valores expresados en doctrinas, principios y normatividades; así fue durante al menos todas las décadas iniciales de este siglo, y todavía hasta 1960, como lo revelan los hechos de ciertos gobiernos; sin embargo, de 1970

en adelante, ya empiezan a materializarse esos valores en forma ambivalente en las máximas jurídicas para legitimar ciertas contradicciones entre lo interno y lo externo. Las políticas exteriores se concretan y guían las tendencias de las políticas internacionales con respecto a los nacionales, los grandes centros financieros y comerciales internacionales imponen o inducen las decisiones nacionales; los grandes países industrializados en aras de defender sus intereses, se vuelven más proteccionistas en forma conjunta (bloques) y los países de menor desarrollo se ven obligados a incorporarse para poder subsistir.

La política exterior de México responde y reacciona ante tales estímulos, aparte de sus propias vulnerabilidades; la voluntad política del gobierno ya entrada la década de los años ochenta se magnifica por su inclinación al mercado libre, puertas abiertas internacionales, flexibilización político-jurídica y desregulación económica-comercial, inserción en el Primer Mundo, particularmente a Estados Unidos. Sus acciones se concretan en los intereses que son coincidentes con tales políticas económicas, y es aquí, donde la frontera de lo nacional se desdibuja para identificarse con lo internacional, sacrificando el proyecto nacional político y social por un mayor privilegio de lo económico; es en este momento donde la nueva crítica se vuelca contra el gobierno y éste trastoca sus tradicionales alianzas en favor de la clase financiera y empresarial, porque ellas le darán su apoyo en la búsqueda de mercados, particularmente el Tratado Trilateral de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos e internamente la privatización de las indus-

trias estatales, que a la postre serían compradas por la misma iniciativa privada.

A partir de 1980 en adelante, se da una triada y unión de situaciones internas, internacionales y de posición de México; se puede decir que existe una coherencia y congruencia *a fortiori* entre política interna y externa, por la necesidad de un Proyecto Nacional, en particular el salinista, y de aquí que las posiciones en la política exterior con respecto a lo internacional sean tomadas en forma práctica, correspondiéndose con lo interno en cuanto "intereses" concretos y de grupo se refiere. Ejemplo de esto, lo manifiestan las políticas exteriores del gobierno mexicano hacia Estados Unidos, hacia áreas de conflicto, hacia cuestiones económicas y comerciales, hacia los bloques internacionales. Privilegio especial merecen las políticas exteriores comerciales hacia el mercado norteamericano, hacia la Cuenca del Pacífico y hacia Europa Unida.

Mucho del contenido de las políticas exteriores de México de 1980 en adelante, derivan del contexto de crisis estructural interna en que se encuentra el país, lo cual significó una reconversión industrial y un cambio ideológico, que se manifestó en una nueva composición de las fuerzas políticas y una posibilidad de alternativas en el poder, como sucedió a nivel local; aun aunado en este rubro la vinculación entre la continuidad del PRI-gobierno en el poder y el TLC se selló precisamente con el reconocimiento de garantía de los gobiernos, en una coin-

cidencia de intereses, manifestado en el *Fast-Track*, que era algo más que un mecanismo y procedimiento legal: "El cambio de que la política exterior mexicana, pase de lo jurídico a lo activo, se da cuando el mundo entra en un proceso de diversificación del poder internacional".<sup>1</sup> Este proceso es resultado de la recuperación económica de Europa y Japón, a la vez que se genera también un clima mundial de mayor tolerancia política, que es el relajamiento de la guerra fría.

### **Década de los Años Noventa y Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.**

Carlos Salinas de Gortari recibe una situación económica del país bastante difícil, pero además con una oposición política, la cual desconfiaba más que cuestionaba abiertamente su legitimidad por el supuesto de haber llegado al poder con base base a un escandaloso fraude electoral. Para afianzar su legitimidad tiene que hacer múltiples políticas internas y adaptarse a los acontecimientos externos. Tiene que enfocarse a la búsqueda del apoyo de otros países que apuntalen los objetivos propuestos por él para el desarrollo económico mexicano, y esto es una nueva cara y rasgo de la política exterior de México: con la finalidad de buscar legitimidad entre el pueblo, incrementa la inversión nacional y extranjera, para lo cual flexibiliza radicalmente las normas en favor de la inversión extranjera directa, para así mejorar la planta productiva, los medios de comunicaciones y transportes e incrementar el comercio exterior; emplea la geopolítica para incrementar

<sup>1</sup> Mario Ojeda, **México: El Surgimiento de una Política Exterior Activa**, Edit. SEP, México, D.F., 1986, p. 31.

su condición económica; soluciona a corto y mediano plazo la deuda externa con el fin de incrementar el desarrollo económico, para lo cual lleva a cabo una "espectacular" renegociación de la deuda externa en 1989-1990, para fines de consumo político nacional y, finalmente, fortalece sus relaciones amistosas con Europa, Norteamérica y Latinoamérica.

El gobierno mexicano tuvo una política exterior contradictoria ya que: "(...) ha condenado la intervención de Irak en Kuwait (...)"><sup>2</sup> sin tomar en cuenta una participación más activa en política exterior por el temor de no contrariar<sup>3</sup> al en ese entonces posible "gran socio" de derecho mediante el Tratado de Libre Comercio que estaba negociándose con el vecino del norte, pasando de lo jurídico a lo activo y luego a lo pragmático.

Lo que significaba que a finales del gobierno de Miguel de la Madrid, la política exterior de

México, debido a las condiciones de su economía tuvo que, primeramente, resolver sus problemas originados por la deuda externa y después adoptar una posición determinada ante la comunidad internacional, pero 1988 marca otro momento político histórico en México, ya que por primera vez se da política y económicamente una continuidad en el gobierno,

<b>EL GOBIERNO MEXICANO TUVO</b>
<b>UNA POLÍTICA EXTERIOR</b>
<b>CONTRADICTORIA</b>

concretado en una pactonomía, eso es, los pactos económicos (PCE y PSCE), en las renegociaciones de la deuda externa y la cada vez mayor apertura económica y comercial. Pero en tanto, el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari tomó el poder deslegitimizado y sin el suficiente consenso nacional, tuvo que hacerlo internamente a través de ciertas acciones espectaculares para así atraerse el apoyo de la población; ejemplo de esto fue la pretensión de quitar ciertas bases del corporativismo sindical, como lo fue cortar algunas cabezas en los dos principales sindicatos del país: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y sindicato nacional de trabajadores de Petróleos Mexicanos;<sup>4</sup> pero al mismo tiempo el fortalecimiento a la dirigencia sindical obrera (CTM), particularmente en el Congreso del Trabajo.

En política exterior, 1989 fue un año de profunda transición, pues la vinculación de México con el exterior ad-

quiría un perfil radicalmente distinto, caracterizado fundamentalmente por:

a) Una creciente mezcla de la política interna y exterior como reflejo de los cambios ocurridos al interior y del contundente fenómeno de interdependencia económica, política y cultural que experimenta el mundo.

<sup>2</sup> Ricardo López, *México ante la crisis del Golfo Pérsico*, en *El Heraldo de México*, México, D.F. 20 de octubre de 1990. pp. 3 y 19.

<sup>3</sup> Cfr. Ricardo Valero, *ex-subsecretario de Relaciones Exteriores enjuicia: el Servicio Exterior, subordinado a Washington*, *Proceso* No. 748, 4 de marzo de 1991, pp. 6 y ss.

<sup>4</sup> Existe la sospecha de que el quitar la cabeza de la dirigencia petrolera, respondería más bien a una confrontación entre el gobierno y ciertos sectores o secciones petroleras, porque estos no lo favorecieron con su voto en las elecciones presidenciales de 1988; aparte de que en ciertos momentos, el sindicato petrolero representó ser un Estado dentro de otro Estado.

**b)** Una modificación de la participación mexicana en Centroamérica que implica una disminución del grado de participación que se había tenido en la gestión del grupo Contadora.

**c)** Un avance significativo en el problema de la deuda externa, gracias al acuerdo con la banca.

**d)** Una mayor apertura a la inversión extranjera como complemento de la política económica del régimen.

**e)** Una mejora sustancial en las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos

**f)** Un replanteamiento de los instrumentos de la política exterior mexicana.

**g)** Una mayor coordinación de las agencias burocráticas que intervienen en la política exterior

**h)** Una ampliación de la agenda geográfica de la política exterior, con especial énfasis en los polos de desarrollo económico mundial.

Uno de los principales retos de la administración salinista era la conciliación entre modernización económica del país, que atravesaba por un estrechamiento de los vínculos con el exterior, principalmente con Estados Unidos, y un nacionalismo contruido desde hacía más de siglo y medio sobre la base del rechazo a lo extranjero, particularmente con EEUU. Ello explica la búsqueda de una diversificación econó-

mica con las principales regiones del mundo, la cual, sin embargo, no se reflejó en la cifras.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció como uno de los objetivos primordiales, la promoción de la imagen del país en el exterior, por medio de:

**a)** Mejorar el sistema de información entre las dependencias del gobierno federal, en especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas.

**b)** Aumentar la coordinación interinstitucional para tener una presencia más uniforme y congruente de las distintas instituciones mexicanas.

**c)** Anticipar cuentas que puedan repercutir desfavorablemente sobre la imagen de México, a fin de estar en condiciones de realizar acciones preventivas o campañas para contrarestarlas.

**d)** Dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas de México.

**e)** Influir de manera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior, proporcionándoles información oportuna y confiable en una perspectiva a mediano plazo

**f)** Adoptar una actitud activa para crear una imagen que corresponda a una realidad y aspiraciones.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Heraldo Muñoz, **México: Entre el nacionalismo y la Interdependencia. gestión: el desafío de los 90?**, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990, Edit. Nueva Sociedad PROPEL. México, pp. 45,55,59 y 60.

Cada uno de los puntos anteriores, si bien es cierto que se ejecutaron en mayor o menor medida, lo que más peso e incidencia tuvo en la política exterior desde 1990, fueron los asuntos económicos que caracterizaron las acciones externas, llegando a privilegiarse tanto lo anterior, especialmente con EU en la década de los noventas, en el juego contradictorio entre regionalización-globalización: "la política exterior mexicana se norteamericanizó articulándose en torno a un tema económico como lo es el acuerdo de libre comercio",<sup>6</sup> punto de partida y de llegada del cambio y del paso de una política exterior activa a una pragmática, contrastando evidentemente los principios tradicionales de la política exterior, como el de no intervención, con las tendencias de apertura e integración económica, que en todo el proceso mexicano de su política exterior durante la década de los noventas provocó el debate entre "soberanía" e integración y globalización. En lo económico, la continuidad del gobierno se manifestó en lucha contra la inflación en favor del aumento de impuestos, mayor privatización de las empresas estatales, inclusive de las llamadas prioritarias, tales como Teléfonos de México, reprivatización de la Banca Nacional, etcétera.

Sin embargo, y de acuerdo a estudios de la CEPAL, esta década llamada "década perdida", que para el caso

mexicano se hizo más evidente; la gran diferencia radicó, y radica, en que el gobierno de México se disciplinó en lo financiero, económico y comercial, no así en lo político; y no precisamente a las necesidades internas del país, sino a los requerimientos de los acreedores internacionales, a los mercados comerciales y financieros y a su mejor relación con Estados Unidos.

LA POLÍTICA EXTERIOR
MEXICANA SE
NORTEAMERICANIZÓ

Politicamente, el proyecto económico no correspondió al proyecto democrático interno, por cuanto que observamos una negación

casi permanente de logros y triunfos de la oposición y en particular, aquella llamada de izquierda, y más aún en lo que se refiere a la problemática social no resuelta. Además, a esto habría que añadir cómo se dio el proceso de aceptación del nuevo código electoral (Cofipe), para que la mayoría priista del Congreso le pudiera dar paso; en particular cabe mencionar el principio de gobernabilidad<sup>7</sup> por el cual se privilegia aun todavía al partido en el poder.

Un elemento más que se innova en el gobierno salinista, es el hecho de que tuvo una constante relación con el sector jerárquico de la Iglesia, en particular la Católica, manifestado desde la toma de posesión del presidente, donde la clerecía se hizo presente, pasando por la formulación y formalización de la "representación per-

<sup>6</sup> Cfr. Jorge Heine, *México: Soberanía electoral e Integración con Estados Unidos. Edición. ¿Hacia unas relaciones de mercado?*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991. Edit. Nueva sociedad., pp. 56 y 57.

<sup>7</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*, Talleres Gráficos de la Nación, Octubre 1990.



sonal" del Presidente de la República en el Vaticano,<sup>8</sup> hasta la discusión del reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia y la reconsideración de la formalización de las relaciones Iglesia-Estado.

Todo lo anterior encuentra su correspondencia en la continuidad y aceleramiento de una política exterior pragmática que posee los elementos siguientes: a) acciones en el exterior para justificar y legitimar al gobierno, en lo interno; b) dar más peso a lo económico en las relaciones exteriores de México; c) inclinación a negociar en forma más bilateral que multilateral los asuntos de México; d) inserción de México en los bloques y regiones económico-comerciales debido a las tendencias internacionales; e) apertura (puertas abiertas) comercial y su particular formalización de pactos comerciales con EE.UU. y Canadá; f) institucionalización de las relaciones exteriores hacia Estados Unidos.

Cada elemento señalado lo podemos observar en hechos contundentes; por primera vez, el gobierno mexicano trata de encontrar consenso en gobiernos extranjeros, ejemplo de ello es el encuentro de Salinas de Gortari con George Bush, siendo los dos apenas *candidatos electos*, encuentros que se proseguirían por buen tiempo ya siendo presidentes; la invitación que se hizo

para la toma de posesión de distintos gobiernos como el de Estados Unidos, a Daniel Ortega de Nicaragua, a Napoleón Duarte del Salvador, a Fidel Castro de Cuba, y desde luego, a los representantes de la Iglesia, ya que cada gobierno representaba el encontrar consenso popular en los diferentes sectores sociales de oposición y disidentes.

Ya desde el sexenio anterior, el gabinete económico del gobierno era quien mayormente tenía que ver con las decisiones en política exterior, y en el siguiente sexenio, inclusive, se notan ciertas confrontaciones entre el gabinete económico y el gabinete político, particularmente entre las secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda.<sup>9</sup> Una muestra de la bilateralización de las relaciones exteriores de México es la renegociación de la deuda externa,<sup>10</sup> aunque aquí existe un elemento de medida unilateral y se deja casi a un lado las relaciones multilaterales. Se puede afirmar que así México se pliega más a su *interés nacional*, no condicionando o no alineándose a posturas multilaterales, es decir, en conjunción a las políticas latinoamericanas o de otros foros internacionales.

Lo que más confirma tales situaciones es la inclinación y decisión del gobierno mexicano a integrarse a los

<sup>8</sup> Véase Pedro López Gallo, *Relaciones diplomáticas entre México y la Santa Sede*, Ediciones el Caballito, México, 1990; a su vez en la revista *Proceso*, los números: 706 de mayo de 1990 y *Prgione: Todo listo para las relaciones con el Vaticano*, *Proceso*, No. 749, México, marzo de 1991, pp. 6-11.

<sup>9</sup> *Se abandonan los principios. El pragmatismo rige la Política Exterior*, *Proceso*, No. 748, Marzo de 1991, México, pp. 6 a 13.

<sup>10</sup> Cfr. Jorge Sohby y otros, *Deuda Externa y Seguridad Nacional*, 2a. edición, Ed. IMEIDE, México, 1989.



bloques en formación; haciendo juego a las tendencias internacionales de los países altamente desarrollados, ya que esto le significaba una forma de subsistir. De aquí la insistencia en formar parte de la Cuenca del Pacífico, formalización lograda en 1990-91,<sup>11</sup> la búsqueda de mercados o insertarse a la Comunidad Económica Europea, ejemplo es la decisión del gobierno de formar parte de la OCDE en 1991<sup>12</sup> o la obsesiva búsqueda por incrustarse al bloque norteamericano a través de tratados de libre comercio, con todas las implicaciones que de ello derivarían y cuyas repercusiones puedan juzgarse en el ámbito político, social a corto y mediano plazo en el interior de México.

La apertura de la política exterior, manifiesta lo que formalmente ya había quedado inscrito en la Constitución Mexicana, artículo 89, fracción X,<sup>13</sup> y es en este punto donde el gobierno mexicano aumenta sus visitas de Estado, principalmente a Europa y Estados Unidos, para ser gestor de los negocios de los inversionistas nacionales o bien para atraer negocios internacionales.<sup>14 y 15</sup>

Existen muchas críticas, en el sentido de que en tanto no funcionó la apertura hacia Europa, por lo acontecimientos en Europa Socialista, se tuvo que apostar el mercado norteamericano, "México está en el proceso de cambiar dramáticamente la sustancia e imagen de su política exterior. Ha ido de una visión ideológica, nacionalista y proteccionista, a una visión de los problemas mundiales más pragmática, competitiva y hacia afuera. El factor que obligó a ese cambio fue el proceso de la política previa para responder a las necesidades del pueblo mexicano, pero el mejor y más responsable liderazgo político fue claramente un factor indispensable. (...) Desde una perspectiva de política exterior, un TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores de México (...) en el frente económico, un TLC podría ser visto como un instrumento para promover, consolidar y garantizar la continuidad de las políticas de reforma económica en México más allá de la administración de Salinas".<sup>16</sup>

<sup>11</sup> 21 de mayo de 1991. México fue aceptado formalmente junto con Perú y Chile en la Conferencia Económica de la Cuenca del Pacífico.

<sup>12</sup> OCDE; Organización Comercial y de Desarrollo de Europa.

<sup>13</sup> **Constitución Mexicana**, Edit. Porrúa. Ver también, Jorge Chavat, *La incorporación de los principios tradicionales de la política exterior a la Constitución Mexicana*, **Carta de Política Exterior Mexicana**, CIDE, México, D.F.

<sup>14</sup> Cuyas negociaciones se empezarán a dar el 12 de junio de 1991. **Proceso** N° 162, 10 de junio de 1991.

<sup>15</sup> Que finalmente, México recibió con beneplácito la autorización que el Congreso Norteamericano otorgó al Ejecutivo George Bush (*fast track*) para iniciar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con el gobierno mexicano. (el 23 y 24 de mayo la Cámara de Representantes y los Senadores autorizaron respectivamente), en junio de 1991.

<sup>16</sup> Tags: MX. Subject Official-informal. Confidencial. Texto completo: *México está en el proceso de cambiar dramáticamente su política exterior*, **Proceso**, No. 758, 13 de mayo de 1991, p. 6-9.

La institucionalización de la política exterior de México, vía Estados Unidos, es un rasgo muy acentuado desde el sexenio de Miguel de la Madrid, donde se dieron los primeros condicionantes hacia las posiciones y posturas de México. Durante el salinismo se evidenció tal cuadro en varias situaciones: negociación bilateral con Estados Unidos, primero por la agenda existente, como inmigración, deuda externa,<sup>17</sup> narcotráfico,<sup>18</sup> maquiladoras fronterizas, etc.; y segundo, por la supeditación de nuestra política exterior a la alianza con Estados Unidos por la nueva agenda, que en lo central fue cubierta con un contenido económico-comercial; esto último se puede constatar en la alianza política con el gobierno norteamericano durante el conflicto del Golfo Pérsico,<sup>19</sup> en el hecho de que el gobierno salinista se haya convertido en portavoz de la Iniciativa

Bush en América Latina,<sup>20</sup> en la búsqueda de tratados de libre comercio con ciertos países de América Latina a la imagen y semejanza del Tratado de Libre Comercio con E.U., la apertura total y necesaria a las inversiones extranjeras directas de dicho país y, finalmente, y lo más crucial, es la norteamericanización de nuestra política exterior, de tal suerte, e inclusive, de jure las normatividades, las leyes y las regulaciones de la vida nacional tendieron a modificarse,<sup>21</sup> a veces, radicalmente, en aras de pertenecer al *status* de integración e inserción, haciendo a un lado las leyes de origen y sacrificando las leyes de compensación.<sup>22</sup>

En el mismo sentido, se puede afirmar que el hecho de que el Gobierno de Estados Unidos estuviera tan interesado en la negociación del Tratado de Libre Comercio con México, tiene el

<sup>17</sup> Jorge Alberto Pérez Zoghbi, **La Deuda Externa y la Seguridad Nacional**, Ed. Instituto Mexicano de Estudios Internacionales de la Deuda Externa, México, 1989.

<sup>18</sup> SRE. *El Problema del Narcotráfico*, **Visión Internacional**, Ed. SRE, México, 1989.

<sup>19</sup> Véase la oposición y crítica de la prensa mexicana, cuando el 15 de enero de 1991 se dio autorización al Consejo de Seguridad de la ONU para aplicar la fuerza a Irak. Poco después el Gobierno Mexicano ofreció aumentar su producción de petróleo en 100,000 barriles más para provecho del mercado norteamericano.

<sup>20</sup> Paulino Ernesto Arellanes J. **Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales**, Unidad de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1990; También en *Relaciones Hemisféricas ¿Somos paleros de Bush?*, John Saxe-Fernández, *Excelsior*, 4 de octubre de 1990, pp. 7 y 8-A.

<sup>21</sup> Cfr. "Es aquí donde la política de desregulación, junto con otras políticas, puede jugar un papel importante. Estas políticas de desregulación son políticas microeconómicas que tratan de evaluar el funcionamiento de las regulaciones que afectan a las diferentes actividades económicas... así la desregulación se ha dado principalmente en: Envases y empaques, autotransportes Federal de Carga, Petroquímicas, básicos: azúcar, cacao, y café y agentes aduanales. *México en la década de los 90*. Primer Seminario del Economista. Periódico, *El Economista*. S.A. de C.V. México, 1990, pp. 53 y siguientes.

<sup>22</sup> Las leyes de origen significan que una vez firmado un Acuerdo Internacional, en donde se obliga a las partes a que por ningún concepto pueden exportar a partir de los territorios bienes y productos a la otra parte del Acuerdo que sean de otro bloque o país no miembro del acuerdo. Las leyes de compensación significan que una de las partes contratante puede o debe compensar a la otra en caso de que salga perjudicado en algún aspecto comercial o económico, esto se lleva a cabo en la Comunidad Económica Europea en lo que se refiere a salarios de los trabajadores.

firme contenido de seguridad nacional,<sup>23</sup> por la competencia que le presentaban otros bloques comerciales internacionales como Europa y Japón, y nada mejor que formar un bloque con sus vecinos: Canadá y México. "La Economía de Estados Unidos enfrenta tres problemas fundamentales de cara a la década de los noventa:

1. Déficit comercial.
2. Déficit presupuestal.
3. Inflación.

Estos tres puntos, como resultado conjunto, es una pérdida de competitividad de las empresas norteamericanas frente al mundo, por lo que el déficit del país continuaría durante la década de los noventa y Estados Unidos se volvería más dependiente del capital externo."<sup>24</sup>

Por el lado mexicano, el interés del gobierno por el Tratado de Libre Comercio significaba convenir políticamente un seguro del sistema, consecución y continuidad del gobierno salinista en los siguientes sexenios, sobre todo cuando la oposición crecía o bien se perfilaba para restar dominio al partido en el poder;<sup>25</sup> y sobre todo para salir de la crisis de acumulación de ca-

pital y la crisis de empleo. Este fenómeno ya se preveía por ciertos analistas desde 1983, en donde se afirmaba "la rectoría del Estado junto con la inversión extranjera tienen como finalidad común el crecimiento de la acumulación interna"<sup>26</sup> y así también la CONCANACO, a través de sus dirigentes, declaró: que en la firma de la Carta de Intención del gobierno mexicano ante el FMI "se manifiestan las *políticas económicas del futuro*, que nos permitirán sustituir las medidas anteriores (...)"<sup>27</sup>

El pragmatismo de las relaciones de México en el ámbito internacional parecen empezar con el TLCAN y sus acuerdos comerciales con otros bloques latinoamericanos, o bien, bilaterales con algunos países del continente, para así en lugar de contradecir el proyecto más ambicioso de una área de libre comercio en el hemisferio estilo norteamericano, más bien lo apoya; no se puede negar que tal situación sea apuntalada con el esfuerzo de México para que la "Claúsula de Acceso" del TLCAN pudiese ofrecer a los demás países latinoamericanos ser un puente directo o indirecto hacia Estados Unidos, como se pudo observar durante la IV Cumbre Iberoamericana,

<sup>23</sup> Leonard Silk, *Bloqueo E.U.-Canadá-Japón-México y respuesta a la Unidad Europea*, Excélsior. 31 de agosto de 1988. pp. 1-F.

<sup>24</sup> Martin Feldstein, *Las grandes tendencias de la Economía Mundial. México en la Década de los 90*, *El Economista*, 1990, pp. 70 y siguientes.

<sup>25</sup> Cfr. *Proceso*. No. 758. 13 de mayo de 1991. En base al memorándum confidencial que el Embajador de Estados Unidos, Negroponte, envió al Subsecretario de Estado.

<sup>26</sup> Paulino Ernesto Arellanes J. *El Estado Mexicano y la Política Exterior (Contradicciones entre Política Exterior e Interna)*, México, 1986. p. 97. (Existente en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM).

<sup>27</sup> Jaime Contreras Salcedo, *Se podrá reencauzar el desarrollo, la firma de la Carta de Intenciones les satisface*, *Excélsior*, 12 de noviembre de 1982, p. 34-A.

en Cartagena de Indias, Colombia en junio de 1994.

A estas alturas "el análisis permanente de la política exterior es un ejercicio democrático e indispensable en el mundo contemporáneo, pues las relaciones internacionales nos afectan a todos."<sup>28</sup> Los eventos más importantes de la política exterior pragmática son:

#### **A) El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá.**

El Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLCAN) demuestra la política de inserción de la política exterior de México en la norteamericana.

Los objetivos primordiales de México en un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en resumen, fueron el de asegurar un acceso más abierto y seguro al mercado más grande del mundo, el de estimular el aumento en el flujo de capital externo (incluyendo el regreso de capital fugado mexicano). A través de las reglas y obligaciones del tratado libre comercial, como son la eliminación mutua de barreras arancelarias y no arancelarias, un proceso de resolución de disputas, se buscó aumentar las posibilidades de exportación de México en el mercado de Estados Unidos y eliminar la amenaza del proteccionismo estadounidense.<sup>29</sup>

ES INDISPENSABLE MANTENER
VÍAS DE COMUNICACIÓN CON
ESTADOS UNIDOS PARA
PROMOVER NUESTRAS
POSTURAS

En el fondo subyace la enorme dependencia comercial de los mexicanos hacia un sólo mercado en detrimento de las relaciones económicas de México con el resto del mundo. Los objetivos fueron:

1) La eliminación de barreras al comercio de bienes y servicios, tanto en territorio mexicano como en el estadounidense, con el deseo de regular el comercio que *de facto* ha existido de una manera irregular entre ambos países y así "mejorar" dicha relación.

2) Dar facilidades para que en la zona de libre comercio exista una competencia real, buscando así incrementar las condiciones de inversión en libre comercio.

Esto implica crear mecanismos adecuados para la administración tanto del Acuerdo, como de la solución de conflictos que pudieran presentarse.

En el caso de un activismo bilateral es necesario recordar que es indispensable mantener vías de comunicación con Estados Unidos para promover nuestras posturas, dado el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. y Canadá, por esto el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, y su gabinete económico, tomaron la iniciativa en todos y cada uno de los sectores comerciales para iniciar negociaciones. Al terminar el segundo periodo de sesiones del Con-

<sup>28</sup> Eduardo Roldán Acceta, *Una Nueva Política Exterior. Los Intereses de México: Áreas y Temas prioritarios*, **Revista Contexto**, México, D.F., 1989, p. 17.

<sup>29</sup> Gustavo Vega Cánovas, *México, América Latina y el Grupo de los Tres en el Contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México y América Latina*, Edit. Partido Revolucionario Institucional (PRI), Comisión de Asuntos Internacionales, México, 1993, pp. 123 y 126.

greso de la Unión, el Presidente "estimó apropiado" que la Cámara Alta convocara a un diálogo nacional "sobre las nuevas relaciones comerciales con el mundo"; la consulta se hizo rápidamente, la cual abarcó siete aspectos de "las relaciones comerciales de México con los países de América del Norte..."<sup>30</sup> la que se aprueba rápidamente, contrastando con la consulta hecha por Canadá que fue larga y cubrió todos los sectores tanto gubernamentales, empresariales, académicos y políticos, y es aquí donde también, el gobierno mexicano crea su *fast track*, aunque muy a la mexicana; esto es, entendido como "vía rápida" en cuanto a tiempo no en cuanto a seriedad, profundidad y apoyo legal y de procedimiento.

El *fast track* en EU significaba para Salinas asegurar inclusive el reconocimiento y legitimización para próximos sexenios, en caso de que la oposición pudiera llegar al poder.<sup>31</sup>

Pero también, hay que reconocer que del lado norteamericano, el gran interés hacia el tratado son el petróleo y la mano de obra barata. Del lado mexicano la única gran ventaja sería que dentro del sector servicios, la abundante mano de obra barata pudiera ser aceptada legalmente y así se crearan empleos y se evitara un mayor proble-

ma político-social; pero, es en estos puntos donde el regateo en la negociación encuentra su mayor punto álgido; hágase la lectura de los discursos y de los hechos desde el encuentro de George Bush con Salinas de Gortari en Monterrey. Ya existían antecedentes de lo pragmático en ciertas políticas exteriores vía inserción a Estados Unidos, así por ejemplo podemos mencionar como en diciembre de 1989, las tropas estadounidenses hicieron una incursión armada en Panamá, con el pretexto de capturar al general Manuel Antonio Noriega. Esta acción, a todas luces, representó una flagrante violación a todas las normas del derecho internacional; y sin embargo, México no manifestó objeción alguna, y cuando intentó emitir su opinión a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos recriminó a los mexicanos, sugiriendo que a través del territorio mexicano eran introducidas armas al Salvador.<sup>32</sup>

El 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait. Unos días después, cuando Estados Unidos comenzó a hacerse del consenso internacional para conformar un grupo de apoyo al uso de la fuerza contra Irak, el Presidente Salinas habló del envío de tropas en apoyo a la decisión estadounidense; aunque después se haya retractado.

<sup>30</sup> Rafael Rodríguez Castañeda, *El Acuerdo de Comercio como el que México persigue devora ya a Canadá*, Revista *Proceso*, México, D.F. 1989, p. 6.

<sup>31</sup> En varios discursos de funcionarios públicos norteamericanos y del propio Ejecutivo ven lo conveniente y lo oportuno que resultaría firmar el Acuerdo de Libre Comercio con México. Además que el área económica, comercial y financiera es ahora prioritaria para la Seguridad Nacional norteamericana.

<sup>32</sup> Encarnación, Teresa McCartney, Clem y Rosas Cristina, *The Impact of concerned parties on the Resolution of Disputes*, en Göran Lidgren, Peter Wallsteen y Kjell Ake Norquist (eds), *Issues in Third World Conflict Resolution*, Upsala, Department of Peace and Conflict Research, Upsala University, 1990, p. 79.

El posponer la solución al problema chiapaneco, cuyos centrales indicadores políticos y de seguridad nacional ya se conocían desde 1993, para que no se alterara el calendario de entrada en vigor del mismo tratado.

Puede mencionarse aquí mismo los múltiples y variados aspectos del presidencialismo centralista y autoritario con que se impusieron acciones, se modificaron leyes, se armonizaron leyes internas desde 1992 en favor del tratado, a través de

decretos presidenciales o aprovechando la mayoría priista-gubernamental en las cámaras del Congreso favorables a las iniciativas presidenciales. Se buscaba así con acciones de política interna darle fuerza a decisiones en política exterior, particularmente de corte económico-comercial producto de un proyecto "modernizador", de apertura e integrador al norte, propio de las nuevas élites mexicanas hacia los resultados inmediatos, eficientistas rompiendo tradiciones, principios y formas legales.

### **B) Cuenca del Pacífico.**

El concepto Cuenca del Pacífico cobra importancia después de la Segunda Guerra Mundial y evoluciona hasta crear una zona de libre comercio en 1966, de la cual se pasó a la iniciativa para crear una organización económica que impulsara la cooperación entre los países de la zona.

La Cuenca del Pacífico está formada por cuarenta y siete países que tienen litorales en el Océano Pacífico; son países de América Latina, Asia y

Oceanía. Su relevancia radica en la fuerza económica de algunas de las naciones que la integran. Las naciones con mayor poder económico impulsarán el desarrollo económico de los países menos fuertes.

### **JAPÓN ES UN ALIADO FUERTE, YA QUE AYUDARÁ A MÉXICO CON TECNOLOGÍA, EMPRESAS PRIVADAS Y GUBERNAMENTALES Y ASÍ TENDRÁ MAYORES FACILIDADES DE INVERTIR EN MÉXICO**

En primer lugar, debemos aclarar que es un acuerdo multilateral, pero que sin lugar a dudas beneficiaría a México ampliamente, de acuerdo a la tendencia existente en las clases gobernantes y empresariales en particular.

Básicamente es una alianza con países tanto del tercer mundo como del primer mundo; las relaciones comerciales con países como Canadá, Estados Unidos y principalmente Japón, Hong Kong y Singapur, entre otros, quienes son los principales actores activos dentro del mundo de las finanzas y el comercio.

Japón es un aliado fuerte, ya que ayudará a México con tecnología, empresas privadas y gubernamentales y así tendrá mayores facilidades de invertir en México.

Podemos resumir diciendo que la integración de México a la Cuenca del Pacífico cumple con los requisitos de búsqueda de mercados, alianzas con el primer mundo y apertura al exterior.

La tendencia económica internacional apunta hacia una nueva organización bajo dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la conformación de bloques económicos, que permitirá a las naciones fortalecer su capacidad negociadora en los mer-



cados mundiales; y en segundo lugar, la globalización del comercio, que es la transformación del comercio internacional tradicional. En el caso de México, era necesario poner énfasis en el proceso de modernización que se había emprendido, lo cual había significado grandes sacrificios de la población; pero se sigue un camino para fortalecer la estructura social y la estabilidad política del país, lo que ayudará a la Nación a regresar al crecimiento y el desarrollo sostenido, de acuerdo al proyecto salinista.

### **C) Ingreso de México a la OCDE.**

Dentro de las políticas exteriores que más llamaron la atención en el período salinista se cuenta la insistencia para ingresar a la OCDE; varios fueron los argumentos que se invocaron para tal efecto: a) para ingresar al "Primer Mundo", b) para diversificar los mercados mexicanos, c) para atraer los flujos de capitales de los países industrializados que forman esa Organización.

En el fondo de todo, existían intereses no aclarados, tales como las presiones que el gobierno mexicano había recibido de los acreedores europeos, la otra vez búsqueda de legitimación en el exterior de ciertos hechos políticos fallidos en la política interna, paliar un tanto el descontento de ciertos sectores por la determinante alineación hacia Estados Unidos.

En los primeros meses de 1994, México fue aceptado como parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Europeo. Con el propósito de saber cuáles podrían ser los objetivos

de México al ingresar a la OCDE, también se pueden mencionar:

- 1.- Promover el crecimiento económico, la creación de empleos y elevar el nivel de vida de los países miembros en un marco de estabilidad financiera.
- 2.- Contribuir al desarrollo de la economía mundial, apoyando la expansión y los procesos de desarrollo, tanto de los países miembros, como de los no miembros.
- 3.- Contribuir a la expansión del comercio mundial apoyado en relaciones multilaterales no discriminatorias y con plena vigencia del derecho internacional.
- 4.- Analizar y proponer iniciativas de solución para los problemas económicos y sociales que enfrentan los países miembros.
- 5.- Intercambiar información y experiencias sobre la forma en que los Estados miembros han enfrentado y solucionado sus problemas económicos.
- 6.- En el marco de la interacción mundial, analizar la eficiencia de las políticas económicas y sociales de los países miembros.

México, al ingresar a la OCDE se comprometía adoptar algunos códigos y a participar en diversos grupos de trabajo contemplados en la estructura de esa organización. De igual manera, México aplicará el principio de trato nacional que establece que los países miembros otorgarán a las empresas propiedad de otros estados miembros, un trato no menos



favorable que el otorgado, en las mismas condiciones, a empresas domésticas.<sup>33</sup>

México estuvo de acuerdo con estos requisitos, pero en pleno respeto a su Constitución y a la legislación aplicable, los sujetó a diversos "candados"<sup>34</sup>

Por otra parte, hay que mencionar el hecho de que el gobierno mexicano, personalizado e individualizado hasta el extremo en la figura presidencial, ya desde la misma búsqueda de ingreso a la OCDE, estaba cabildeando para ser candidateado más adelante como uno de los más cercanos a ocupar la dirigencia de la nueva Organización del Comercio Mundial (OMC), que vendría a sustituir al GATT, cuya concreción estaba proyectada para 1995. De otra manera, no se justificaba el ingreso de México a la OCDE de forma tan prematura.

A decir de algunos analistas: "Pero mientras esto se define, los cabilderos de Salinas tendrían que asegurarse de que los japoneses no veten la candidatura a la OMC del presidente mexicano, que era uno de los objetivos personales de Salinas. Pero además, el gobierno de México tenía que neutralizar la posición japonesa entre las partes contratantes del GATT.

## Conclusiones:

Podemos afirmar que desde que se privilegió el aspecto económico en la política exterior de México, es cuando ésta se convierte en pragmática por los intereses que *per se* incluyen y por las finalidades que se persiguen. "El resultado es que la política exterior de México ha reducido su ámbito de acción prácticamente a las cuestiones económicas y comerciales, y se dirige, principalmente, a fortalecer sus relaciones con Estados Unidos".<sup>35</sup> Todas las demás acciones que lleva a cabo con el exterior de alguna manera quedan supeditadas a esa relación; así es como podemos analizar la aceptación de determinados ciudadanos cubanos en nuestro territorio durante la "crisis de los balseros", que tal parece respondió más que a la aplicación de una política humanitaria en la relación con Cuba, a apoyar o ayudar indirectamente al gobierno estadounidense con el apoyo financiero o económico y la aceptación que pudiera otorgarse a Ernesto Zedillo.<sup>36</sup>

Así pues, con los tres eventos más importantes, representativos de políticas económicas que tienen que ver con la política exterior, a saber, ingreso al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el ingreso a la Cuenca del Pacífico y

<sup>33</sup> Existe la idea de que México al ingresar a la OCDE se comprometió a condiciones no contempladas o mal negociadas, tal es el caso de aceptar equis toneladas de desechos industriales cada año, como miembro que ya es de jure.

<sup>34</sup> Genaro Hernández Villalobos, *Ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, **México Internacional**, junio de 1994, pp. 8 y 9.

<sup>35</sup> Consuelo Dávila, *La Dimensión Política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993*, **La Nueva Relación de México con América del Norte**, UNAM, 1994, p. 187.

<sup>36</sup> Paulino Ernesto Arellanes Jiménez, **Diagnóstico de la Política Exterior de México hacia Cuba y las Inversiones hacia ese País**, *Foro Económico*, Facultad de Economía-BUAP, Puebla, abril de 1996.

a la OCDE que, sea dicho de paso, son los tres bloques comerciales que marcan ya el rumbo de integración contemporánea. Se comprueba que la política exterior mexicana se ha transformado en el curso de los últimos años, sobre todo a partir de 1988, siendo una de las características dominantes en esta etapa la vinculación estrecha que se establece entre política exterior y el proyecto de modernización económica, convirtiéndose por tanto en prioridades fundamentales

**UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS  
DOMINANTES EN ESTA ETAPA ES  
LA VINCULACIÓN ESTRECHA  
QUE SE ESTABLECE ENTRE  
POLÍTICA EXTERIOR Y EL  
PROYECTO DE MODERNIZACIÓN**

ligadas entre sí; la política económica, la relación con Estados Unidos y la puesta en marcha del TLCAN,<sup>37</sup> además, la política exterior de México, como expresión y conjunto de reacciones de un Estado por los estímulos internos, crisis y problemas políticos, también responde a factores externos que influyen, en mayor o menor grado, para determinado diseño del quehacer externo; en este caso la transnacionalización, sinónimo de globalización.

<sup>37</sup> Consuelo Dávila. Op. Cit. p. 183.

# AL FIN DEL MILENIO: 1995-1996

*Alejandro Chanona Burguete*

**R**eflexionar sobre los dos últimos años de política exterior del país desde la simple perspectiva coyuntural, sería muy injusto para comprender los alcances y obstáculos de esta política durante la presente administración presidencial. Hay que ponderar con cuidado que los cambios de estrategias y la continuidad de sus principios han estado sujetos a intensos momentos de tensión nacional e internacional desde 1982, por lo menos en lo que a la agenda económica se refiere.

En consecuencia, hacer un balance a dos años del arranque de la gestión del presidente Ernesto Zedillo, sin considerar no sólo los retos cotidianos y las vicisitudes actuales, sino también los cambios de concepción y las nuevas prioridades a los que esta política pública ha estado sujeta durante los últimos quince años, sería un error de interpretación que regularmente invitaría a la elaboración de conclusiones muy inmediatistas que poco reflejarían los avances y cambios de fondo de una política que cada vez está más ligada a los problemas del desarrollo nacional y a la viabilidad de nuestra Nación durante el próximo milenio.

SI ENTENDEMOS LA
NATURALEZA HISTÓRICA Y
POLÍTICA DE ESTOS CAMBIOS,
ESTAREMOS EN VÍAS DE SER
CRÍTICOS, PERO TAMBIÉN
PROPOSITIVOS

El debate serio, académico y empírico del tema debe ser abordado desde la más amplia perspectiva interdisciplinaria. Observaciones tales como "la subordinación de la política exterior a la política económica", "el economicismo de la política exterior", "la entrega de la soberanía en asuntos económicos" etc., suena más a una consigna ideológica que al legítimo interés de explicarnos el por qué de los cambios contemporáneos de esta política del Estado Mexicano. Sólo entonces, si entendemos la naturaleza histórica y política de estos cambios,

estaremos en vías de ser críticos, pero también propositivos, con el objetivo de construir y fortalecer una política pública que nos represente e inserta en un sistema internacional cada vez más complejo y en transición al

fin de este siglo.

Este ensayo intenta llamar la atención del lector desde un punto de vista que no se repita con algunos balances que tradicionalmente dan cuenta de una serie de eventos temáticos, bilaterales y multilaterales de los que se ocupan en la actualidad las agencias cotidianas de la política exterior de México.

### **Del Aislacionismo Económico a la Apertura Comercial.**

La crisis económica de 1982 obligó a un cambio de actitud y de estrategia del sistema de negociaciones internacionales del país. Con el giro de fortuna de la Nación, al pasar del *boom* petrolero a la crisis económica y financiera entre el último semestre de 1981 y el primero de 1982, la forma de administrar, diseñar y ejecutar nuestra política exterior empezó a cambiar rápidamente.

En efecto, la puesta en práctica de un nuevo modelo de desarrollo, sustentado en el exterior, esencialmente en una apertura comercial, obligó al Estado mexicano a reasignar tareas y a modificar su concepción tradicional de política externa. El pago de la deuda, la promoción de las exportaciones y el fomento de las inversiones extranjeras se convirtieron en eje de las acciones internacionales del país. El problema fue como insertar esta iniciativa en una política exterior que tradicionalmente había velado por el respeto de sus principios y la defensa de su soberanía, ganada a pulso desde la independencia y del exterior.

El ejercicio no fue fácil, bajo un pragmatismo ineludible las administraciones presidenciales, desde la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), echaron a andar las bases de una concepción de política exterior que intentara reconciliar el respeto tradicional de los principios con la urgente necesidad de promover los intereses por desarrollar al país y sacarlo de la crisis.

Como resultado, se perfiló desde entonces un estilo gubernamental

que sectorizó las prioridades económicas internacionales ligadas al desarrollo del país y buscó un balance con el respeto a los principios tradicionales de su política externa. El impacto fue muy severo en la conciencia nacional y en el imaginario político de los ciudadanos, de una sociedad acostumbrada a la defensa del exterior a "ultranza" y a un nacionalismo que no se ha acabado de adaptar a un orden internacional cada día más mundializado.

Ni el federalismo mexicano ha hecho las suficientes reformas para adaptar el aparato gubernamental a las nuevas necesidades internacionales del país, ni los sectores académico, político y social han propuesto las fórmulas que contribuyan a explicar la naturaleza del cambio.

Lo que sí se desató fue una serie de celos interinstitucionales que enfrentaron entre sí a diferentes Secretarías de Estado por preservar sus intereses sectoriales de política exterior. El caso más ilustrativo fue el "enfrentamiento" entre la Cancillería Mexicana y la Secretaría de Comercio (Secofi) a propósito de la apertura comercial, sobre todo a partir de 1995, el ingreso de México al GATT en 1985-86 y la negociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), a partir de 1990. La Secofi "monopolizó" los procesos de negociación a expensas de "desplazar" a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Esta falsa concepción confundió a más de uno, ya que desvió el debate hacia el hecho de que si tal o cual ministerio debía ganar el predominio sobre tal o cual tema, alejando la percepción nacional de un enfoque maduro en el sentido de discutir cómo se debía organizar el apa-

rato gubernamental para atacar un problema común de la política exterior de México, que por lo demás tenía que especializarse ante la apertura en materia económica, es decir, debía dar lugar a una estrategia amplia en materia de política económica exterior<sup>1</sup>

La estrategia a aplicar era la de una división clara de las tareas bajo el principio federalista de la autonomía ministerial y en un claro vínculo con el Poder Legislativo, lo cual a todas luces hubiera contribuido a aclarar el trabajo especializado de los ministerios, evitando roces innecesarios, que en última instancia a quien beneficiaban era a nuestra contraparte en el exterior.

Bajo este giro “radical”, mismo del cual seguimos aprendiendo, algunos se dedicaron a satanizar que México había “renunciado” a su política exterior emanada de la Revolución Mexicana, nacionalista e independiente, sin matizar siquiera las opciones de un Estado moderno y pragmático que podía y debía afrontar un mundo, lo repetimos todos hasta el cansancio, “globalizado” con regionalismos muy claros y con agendas que ineludiblemente competen a todos: integración formal, derechos humanos, medio ambiente, gobernabilidad, narcotráfico, etcétera.

El verdadero reto ha sido buscar el por dónde y cómo podemos abordar el problema de una política exterior que se ajusta y desajusta en el ánimo por reconciliar sus principios con sus intereses. Justamente, en el entendimiento de estos cambios históricos, más

allá de las retóricas ideológicas, y referido a debates que hemos venido posponiendo. Por la comodidad del análisis, casi periodístico, de condenar lo que es fácilmente condenable, podemos encontrar claves sobre las estrategias a seguir, que vayan allanando una política pública y federal que contribuya netamente a sus tradiciones y a los retos del desarrollo nacional.

Abordar líneas de reflexión novedosas, marcaría un camino viable con el único afán de proponer un debate más concienzudo, científico y socialmente más propositivo, orientado en la actual coyuntura hacia una nueva concepción, que derive en acciones correctivas y de trabajo y no se quede instalada en un ejercicio de “denuncia estéril”, más propio de la retórica que del análisis de frontera que requiere impostergablemente este tema común e interdisciplinario a las Relaciones Internacionales y a la Ciencia Política, sin olvidar la Historia misma.

Las líneas que se proponen son dos: “la diplomacia parlamentaria, el debate constitucional y la política exterior” y una propuesta teórica sobre “el Estado como sujeto de la política exterior”; al final presentaré tres ejemplos para reflexionar sobre un balance de la política exterior del Presidente Zedillo.

### **La Diplomacia Parlamentaria, el Debate Constitucional y la Política Exterior.**

Es urgente abordar este tema ante el vacío analítico existente. Si comparamos las constituciones políticas de

<sup>1</sup> Chanona, Alejandro, *Hacia un nuevo esquema de las negociaciones Internacionales de México*, en Lucía I. Ruiz, **Las Negociaciones Internacionales**, ed. FCPyS-SRE, México 1996 2a-Ed.

México y los Estados Unidos, podemos encontrar grandes similitudes entre los artículos 76 y 89 de la mexicana con los artículos 8 y 2 de la estadounidense. Sin embargo, al revisar más de cerca el caso de México, desde la reforma del 6 de diciembre de 1977, se da al Senado una "coparticipación" en el análisis de la política exterior de México. A partir de 1917 se le había otorgado como facultad exclusiva la de aprobar los tratados y las convenciones diplomáticas; con la reforma de 1977 a la fracción I del

artículo 76, se consideró que dándole una atribución genérica se fortalecería al Senado en esta materia. Hasta la fecha no se ha interpretado si el análisis de la política exterior implica desarrollar una función parecida a la del Senado estadounidense, que consiste en dar consejo, además del consentimiento al Ejecutivo en las negociaciones diplomáticas, entre otras funciones. Adicionalmente, una de las facultades más utilizadas por el Senado y menos reglamentada, es la *ratificación* del nombramiento de los Embajadores y Cónsules Generales, cuya designación corresponde en principio al Poder Ejecutivo.<sup>2</sup>

Aquí abordamos un debate muy fresco. Desde que inicia el conjunto de designaciones presidenciales de embajadores y cónsules generales durante la administración del Presidente Zedillo. A lo largo de 1995, el Poder Ejecutivo nombró aproximadamente setenta nuevos titulares de misiones de

### 1995, EL PODER EJECUTIVO

NOMBRÓ APROXIMADAMENTE

SETENTA NUEVOS TITULARES

DE MISIONES DE MÉXICO EN

EL EXTERIOR

México en el exterior; todos estos nombramientos pasaron por el escrutinio de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, o en su defecto por la Segunda Comisión de la Comisión Permanente en época de receso del Congreso de la Unión, esta última permite una participación también destacada de la Cámara Baja en el ejercicio constitucional del poder de ratificación mencionado.

El proceso de comparecencia y toma de protesta (ratificación) durante sesión plenaria de la Cámara Alta o del total de

miembros de la Comisión Permanente es de la mayor importancia. Todo este proceso incluye una revisión de los méritos y capacidades, además de los conocimientos de los designados, para ocupar tan relevante cargo. Es en este contexto que se ejerce la facultad de compartir el nombramiento y dese luego la corresponsabilidad de este mandato constitucional de política exterior. Si se llegara a una iniciativa más específica sobre esta corresponsabilidad se estarían ampliando los lazos de colaboración entre ambos poderes por el objetivo común de garantizar los mejores hombres y mujeres para representar al Estado y a los mexicanos en el exterior.

Sin embargo, más allá de este ámbito en donde falta mucho por definirse en materia de funciones y facultades, es en materia de la *diplo-macia parlamentaria* en donde debemos poner el énfasis; por ejemplo, muchos de sus alcances se quedan todavía a nivel consultivo, cuando la representación

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), UNAM, 1992.



del país ya ha trascendido del mero acto o acción de la "vinculación" al de la "negociación" de objetivos específicos. Así la diplomacia parlamentaria debería transitar, sin demérito de muchos avances sobre la materia, hacia la nueva concepción que pragmáticamente se ha venido arraigando en la vida pública del país desde el principio de los años ochenta, el surgimiento de una política económica exterior que le demanda a los poderes de la Unión su congruencia con la soberanía y con el desarrollo del país.

Concretamente, mucho se ha politizado el asunto de la participación de México en el TLCAN, como si éste fuera el origen de muchos de los problemas de la política económica doméstica del país, cuando en realidad las fallas del modelo económico competen, en buena medida, a las estrategias internas y a los consensos nacionales, quizás más vinculados a la ausencia de una política industrial que se encuentre a la altura de los cambios políticos que demanda la nación, y no a la secundaria percepción de que todo nos llega como una amenaza externa.

En consecuencia, la revisión de los asuntos en las Cámaras del Congreso de la Unión debería especializarse para distinguir las esferas en que se insertan los conflictos y, desde luego, en materia internacional si es que se aspira a una corresponsabilidad plena. Para estos efectos, al menos en Estados Unidos, los *staffers* son de tal nivel profesional que investigan, redactan y proponen iniciativas legislativas que

van tejiendo las bases de la diplomacia parlamentaria requerida por los Estados con diplomacias modernas y que hoy en día no se pueden reservar exclusivamente a los ejecutivos de cada país.<sup>3</sup> Aún más, todavía son objeto de muchas dudas los equilibrios de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior; especialmente en aquellos países en donde este último tiene facultades específicas que en situaciones determinadas pueden contender por las decisiones finales de política exterior, tal es el caso del famoso *power of the purse* (el poder sobre el presupuesto) del Congreso estadounidense.

### El Estado como Sujeto de la Política Exterior.

En su más reciente libro José Luis Orozco, filósofo político,<sup>4</sup> nos marca la importancia de entender la construcción del Estado pragmático en los Estados Unidos, así desde el nivel más tangible hasta el más abstracto, este Estado se recrea en diferentes niveles, sin secuencia u condicionalidad, que va del nivel micropolítico, pasando por los niveles mesopolítico y macropolítico, hasta el metapolítico, en este sentido, el ciudadano; los imperativos organizativos, tecnológicos y oligárquicos, es decir, corporativos; el gobierno; y el "juego de principios" constituyen el tejido, las correas de transmisión a través de los cuales este importante actor "es". Si aplicáramos esta visión al ejercicio de la política exterior, tendríamos un importante referente metodológico que reforzaría nuestro ejercicio de in-

<sup>3</sup> Lindsay, James, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Ed. John Hopkins, USA, 1994.

<sup>4</sup> Orozco, José Luis, *El Estado Pragmático*, Ed. FCPyS-Fontamara, México, 1996.



dagación empírica sobre la formulación de la política exterior en el Estado moderno, trascenderíamos el simple plano de lo normativo y formal y acometeríamos la construcción práctica y específica de cualesquier proyecto de política exterior, por lo que no nos conformaríamos con afirmar que el Estado es el actor privilegiado de la política exterior, ni asumiríamos la visión neorrealista de la incompatibilidad entre una teoría del Estado y una teoría del sistema internacional.

Bajo esta visión del Estado pragmático podríamos indagar las formas en que ha venido evolucionando esta política de Estado en México. Su carácter público sólo puede entenderse a partir de una amplia perspectiva que recorre desde lo micro hasta lo macropolítico. Así, comprender con cuidado las transformaciones de los fundamentos, reflejados en los hechos, de la política exterior de México actual se vincula a la reforma del Estado, al cambio democrático, a la búsqueda de un nuevo modelo económico, a la profundización de la política social, a las nuevas formas ciudadanas de expresión política, etc., en el país.

De cara a esto, la política exterior requiere de una planeación estratégica que le de perfil para atacar, al igual que el resto de las demás políticas públicas, no sólo problemas nacionales, sino también los retos globales que acompañan hoy día a la vida de cualquier Nación en su inserción internacional.

### **El Balance 1995-1996.**

Para nadie es una sorpresa que los retos de la soberanía nacional estriban en promover las estrategias de desarrollo a tra-

vés de un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias mundiales y al establecimiento de las mejores líneas de acción de cara a la nueva realidad mundial, es decir, tan dinámica y cambiante.

Entre 1995 y 1996, México repite más el ejercicio de aplicar una política económica exterior que contribuye a rescatar al país de la crisis financiera en que se involucró desde diciembre de 1994.

Este sesgo se dio a pesar del planteamiento de, al menos, cinco grandes propósitos que orientan la política externa de la actual administración: garantizar la seguridad nacional; ampliar el papel de México ante los centros más dinámicos de la economía mundial; promover y diversificar nuestros lazos de cooperación internacional para promover los intereses del país; fortalecer los vínculos con los mexicanos en el exterior; y promover los intereses nacionales en los foros multilaterales.

De este conjunto de propósitos y por sus implicaciones para la seguridad nacional, la evolución de la economía, la defensa de los derechos de los mexicanos y los países vecinos, han requerido una atención prioritaria de parte de la administración zedillista. En este ensayo nos concentraremos en tres ejemplos que ofrezcan un referente empírico a las tesis que hemos expuesto con anterioridad, a propósito de la nueva concepción de política económica exterior pragmática que hemos discutido: Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón.

Trabajar sobre un "nuevo entendimiento" con los Estados Unidos no

ha sido una tarea fácil. El fin del año electoral de 1996 en dicho país y el incremento del perfil político tanto de las reuniones binacionales como de las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos, son síntomas inequívocos de la creciente complejidad de las relaciones bilaterales.

La magnitud del comercio bilateral (cerca de 150 mil millones de dólares del comercio total bilateral) y las crecientes fricciones fronterizas tanto en materia migratoria como por el tráfico de drogas, mantienen una relación sujeta a equilibrios muy inestables ("hoy vamos bien, mañana quien sabe"). Su dinámica se matiza y revisa día con día. De ahí, el absurdo de una pretendida "certificación" a nuestro país por parte del Congreso estadounidense, en los próximos meses.

Mientras no se mantenga una estrategia de alerta temprana sobre la volubilidad del comportamiento político en aquel país sobre México (recuérdese el caso de las iniciativas de D'amato y Feinstein a principios de 1996), seguiremos siendo tomados por sorpresa, de ahí la importancia de ampliar nuestra capacidad de *lobbying* en la Unión Americana desde el *Capitol Hill* y el *Washington Bell* hasta las colinas de California, no sólo para prever, sino para contrarrestar desde dentro los perniciosos efectos de las iniciativas locales en aquel país y que en México impactan como un "efecto de bola de nieve".

Sin embargo, esto no justifica que una iniciativa tan específica se convierta en la perspectiva del país en una conspiración general de Estados Unidos Retomando el caso de D'amato y

Feinstein, su intento por interferir y condicionar el paquete financiero que le otorgó Estados Unidos a México en 1994, así como de "descertificar" a México y condicionarlo también al problema del transporte en el marco del TLCAN, fueron el intento de dos legisladores que se sumaron en un año de elecciones a una bandera antimexicana, que era en ese momento muy rentable en términos electoreros, sin embargo la iniciativa no fue hecha ni en nombre del pueblo estadounidense, ni en representación del Congreso, ni mucho menos del gobierno norteamericano. ¿Por qué entonces adquiere en México esa dimensión de que "todos" en los Estados Unidos estaban por la iniciativa? ¿Acaso es un problema de percepción de los medios en México? Lo cierto es que se magnifican los hechos y rebasan en México la pobre magnitud local que tienen del otro lado del río Bravo.

En suma, entre 1995 y 1996 las posibilidades de un nuevo entendimiento continuaron condicionadas también a las reformas internas que en materia política y económica se llevaron a cabo en México, no en el sentido de las exigencias de estabilidad en México por parte del vecino norteno, sino en estricto sentido de una mayor soberanía económica y política, lo cual promete ser el mejor antídoto a la vulnerabilidad que presenta el país ante los "vaivenes" en la vida interna de Estados Unidos.

Con la Unión Europea el comercio bilateral continuó a la baja, de constituir un 14 por ciento del total del comercio exterior de México en años recientes, el comercio México-UE decreció aproximadamente a un 50 por ciento, pasando a cerca del siete por ciento del

total. Ante esta situación y en vista del interés europeo por acercarse más a México bajo un acuerdo más amplio que brinde mayores oportunidades a las firmas de aquella región, no sólo en México, sino también en Norteamérica (TLCAN), se ha estado negociando entre 1995 y 1996 un nuevo acuerdo. Su característica: ampliar el libre comercio entre la UE y nuestro país, además de establecer un diálogo político sin precedente entre ambas partes; sin embargo, la negociación se ha empanzanado por la insistencia de la UE para que se incluya una "cláusula democrática" en el acuerdo.

Por su indefinición, esta posible "condicionalidad" no responde a las expectativas de un país soberano como México para recibir un trato entre iguales. El debate sobre su interpretación y necesidad está aplazando su conclusión, pese a que los mandatos ya han sido aprobados para negociar un acuerdo amplio de asociación política, económica y de cooperación. Quizás si los europeos explicitaran mejor la tesis detrás de esta cláusula, en el sentido de su naturaleza jurídica y política, podría aspirarse a superar el "cuello de botella".

Finalmente, Japón, líder del regionalismo abierto, ha sido objeto de un gran interés por parte de México, sin lugar a dudas la correa de transmisión ha sido la participación de México en el

JAPÓN, LÍDER DEL
REGIONALISMO ABIERTO, HA
SIDO OBJETO DE UN GRAN
INTERÉS POR PARTE DE
MÉXICO

APEC (Mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático); la presencia presidencial en la cumbre de Osaka en 1995, en la cual se señaló la prioridad asignada a la relación con los países del Asia-Pacífico.<sup>5</sup> Sin embargo, todavía falta mucho por hacer en materia de estrategia internacional

en dicha zona ya que el futuro del sistema económico mundial se juega hoy en buena medida en las relaciones transpacíficas, en las que todavía no se define claramente el impulso a qué tipo de zona de libre comercio se aspira; es decir, a la norteamericana o a la japonesa. La moneda está en el aire.

### Conclusión.

Estas reflexiones constituyen un ensayo de interpretación de la síntesis histórica representada por los dos primeros años de política exterior del Presidente Zedillo y no un sumario cuantitativo y temático de la misma. Es necesario ampliar el debate nacional desde la perspectiva propuesta, es necesario si en efecto asumimos como propio que el gobierno de la República impulsa una política exterior de amplio consenso nacional, buscando reflejar las más altas aspiraciones del pueblo de México, fortaleciendo la unidad de la nación frente a los retos del exterior, garantizando con ello las libertades y facultades soberanas de México.

<sup>5</sup> Informe de Labores 1994-1995, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.

## ELECCIONES Y CONSECUENCIAS

# MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Patricia de los Ríos*

**L**as elecciones legislativas de 1996 en Estados Unidos han resultado casi un anticlímax, frente al parteaguas que significó el triunfo republicano en 1994.<sup>1</sup> En el reciente proceso electoral los republicanos conservaron su mayoría en ambas cámaras del Congreso. En la Cámara de Representantes ha-

cía setenta años que los republicanos no lograban mantener su mayoría, por más de dos ocasiones en forma consecutiva. No obstante ese triunfo, los votantes reeligieron al Presidente Clinton, siendo el primer demócrata que lo logra desde Franklin D. Roosevelt.<sup>2</sup>

Durante las últimas décadas, la existencia de un gobierno dividido —la Casa Blanca en manos de un partido y el Capitolio en las del otro—

ha sido lo normal en la política estadounidense, pero en el pasado lo habitual fue que la Presidencia estuviera ocupada por un republicano y el Congreso tuviera mayoría demócrata. La situación derivada de las elecciones de 1994 ya ha tenido importantes consecuencias para la política estadounidense en general y también hacia México.

**EN 1994, EL PARTIDO  
REPUBLICANO LOGRÓ, POR  
PRIMERA VEZ EN CUARENTA  
AÑOS, LA MAYORÍA EN LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

El propósito de este trabajo es analizar el clima político que prevalece en el Congreso a partir de 1994 y evaluar sus consecuencias para la política de ese órgano legislativo respecto a México.

## I. 1994-1996 ¿De la Insurgencia a la Moderación?

En 1994, el Partido Republicano logró, por primera vez en cuarenta años, la mayoría en la Cámara de Representantes y en el

<sup>1</sup> Para un análisis de los resultados de la elección de 1996, ver el reporte especial **Clinton's Big Comeback Shown in Vote Score** en *Congressional Quarterly*, 21 de diciembre de 1996, pp. 3427-3440.

<sup>2</sup> Ver Paul Starobin, *¿Can the Center Hold?* en *National Journal*, 11/9/96, p. 2392.

Senado, cosa que no ocurría desde 1980. Ese triunfo no se redujo sólo a la ciudad de Washington, sino que el partido de Ronald Reagan logró una mayoría en las legislaturas estatales y treinta gubernaturas.

Ese éxito y la debilidad del Presidente Clinton, hicieron pensar a muchos analistas que finalmente había ocurrido el realineamiento conservador que muchos esperaban desde los años setenta.<sup>3</sup>

Desde el punto de vista político, esa transformación conservadora, largamente esperada, parecía plausible. Diversos fenómenos de largo plazo favorecían al Partido Republicano. En primer lugar el sur, que fue un bastión demócrata después de la Guerra Civil hasta hace pocos años, se transformó en una zona bipartidista o claramente republicana. Por ejemplo, todos los gobernadores de los estados fronterizos con México pertenecen a ese partido. En segundo término, organizaciones conservadoras cercanas al Partido Republicano, como la Christian Coalition, han hecho una importante labor proselitista que le ha dado un arraigo popular a ese partido.

Desde el punto de vista electoral, la estrategia instrumentada por el líder de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, en 1994, consistió en nacionalizar unos comicios habitualmente centrados en temas locales en un

referéndum sobre las políticas del Presidente Clinton.

La estrategia del vocero de la Cámara se plasmó en el documento conocido como *Contrato con América*, que constituyó un verdadero programa de gobierno y que la mayoría de los candidatos defendió durante la campaña electoral, lo cual les dió gran cohesión y, por supuesto, fortaleció el poder del vocero y le concedió estatura política nacional.<sup>4</sup>

Los objetivos políticos que se proponían los republicanos eran: equilibrar el presupuesto, aumentar el gasto militar, reducir los impuestos de las grandes corporaciones, reformar el Estado de bienestar y una reforma para limitar los periodos de reelección de los legisladores.<sup>5</sup>

Dado que con la mayoría obtenida toda la estructura de poder de ambas cámaras quedó bajo dominio republicano, cada una de las propuestas republicanas fue sometida a votación, aunque prácticamente ninguna se convirtió en ley. No obstante su aparente fracaso, el hecho de que en el Congreso hubiera una mayoría republicana radicalizada, obligó al Presidente Clinton a negociar y aprobar leyes sobre temas como la reforma del Estado benefactor o migración, en términos mucho más conservadores de lo que hubiera sido el caso con un Congreso de mayoría demócrata.

<sup>3</sup> Un análisis académico del proceso electoral de 1994 se encuentra en Alfred J. Tuchfarber et al., *The Republican Tidal Wave of 1994: Testing Hypotheses About Realignment, Restructuring, and Rebellion* en *PS: Political Science & Politics*, Diciembre de 1995.

<sup>4</sup> Para un análisis del Contrato con América, ver James Fallows, *The Republican Promise* en *The New York Review of Books*, 12 de enero de 1995.

<sup>5</sup> Ver House Republican Conference, *Contract With America*, Washington D.C.

En todo caso, el enfrentar a un Congreso con mayoría republicana colocó al Presidente Clinton en una posición en extremo vulnerable. Sin embargo, diversas decisiones riesgosas —como hacer que el gobierno tuviera que cerrar varias veces y que el tesoro estuviera a punto de no pagar la deuda, por vez primera en su historia— hicieron que Newt Gingrich se convirtiera en uno de los políticos más impopulares de Estados Unidos.

En ese contexto político y en el de una economía próspera, el Presidente Clinton tuvo la posibilidad de repositionarse políticamente y de ganar la elección presidencial. Por su parte, los republicanos tuvieron que renunciar a una posible candidatura de Gingrich a la presidencia, optar por un candidato presidencial más moderado, el senador Dole, y sobre todo, hacer una campaña con un ánimo más moderado.

No obstante la moderada retórica utilizada por los republicanos, siguen siendo tan conservadores como antes. En la Cámara, los nuevos representantes de ese partido tienen dos orientaciones principales, hay quienes tienen nexos con las agrupaciones conservadoras en temas sociales o religiosos y hay otros con orientaciones más tradicionales que favorecen a los empresarios y están en contra de los impuestos y las reglamentaciones.<sup>6</sup>

No obstante la persistente orientación conservadora de los diputados, el hecho de que se haya reducido significativamente el margen de la mayoría republicana es un incentivo a favor del bipartidismo y la ausencia de grandes iniciativas políticas.

En el Senado las cosas son diferentes, pues el Partido Republicano consolidó su mayoría y los nuevos legisladores son más conservadores, tienden a la homogeneidad ideológica y son más jóvenes que sus antecesores.<sup>7</sup>

Desde el punto de vista político, el líder de la mayoría, el senador Trent Lott de Mississippi, se ha colocado como el republicano de mayor estatura en el país y probablemente como el interlocutor más importante de la administración Clinton, además de un posible candidato de su partido para el año dos mil.<sup>8</sup>

No obstante el incentivo hacia la cooperación que significan los resultados electorales del año pasado, no hay que olvidar que hay varias investigaciones en marcha respecto al Presidente Clinton y su esposa, así como del Vocero de la Cámara, quien está sujeto a una investigación ética, lo cual puede dar origen a un ambiente político enrarecido y contencioso en Estados Unidos.

---

### EN EL SENADO, EL PARTIDO REPUBLICANO CONSOLIDÓ SU MAYORÍA

---

<sup>6</sup> Ver el artículo: *The Class of 1996 Reflects Mixed Verdict of Voters* en **Congressional Quarterly**, 9 de noviembre de 1996, p. 9.

<sup>7</sup> Para un análisis de la composición del nuevo Senado ver *Lott's Mission: Finding Balance Of Challenge and Compromise* en **Congressional Quarterly**, 9 de noviembre de 1996.

<sup>8</sup> Un perfil del líder senatorial se encuentra en James A. Barnes, *The Senate Broker* en **National Journal**, 1 de diciembre de 1996.



## II. Algunas Perspectivas para México.

Si bien los resultados divididos de la elección han obligado a todos los actores políticos a hablar de bipartidismo y cooperación, por lo menos durante los primeros días de la segunda administración Clinton. Es claro que lo ocurrido desde 1994 ha tenido un impacto negativo sobre las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

El principal ejemplo de ese impacto fue la negativa del Congreso a secundar al Presidente Clinton en la aprobación del paquete de ayuda económica a México.

Las razones para que prevaleciera ese ánimo negativo son dos: la primera es que, en general, el debate de política interna se ha corrido hacia la derecha; y la segunda, es que a diferencia de los legisladores republicanos de la época del Presidente Bush, muchos de los legisladores que llegaron a Washington en 1994 tenían visiones muy localistas, eran partidarios del aislacionismo en materia de política exterior y no favorecían el libre comercio.

Cuando hablamos de que el debate se ha corrido a la derecha nos referimos, sobre todo, al ambiente general en el cual se discuten los temas relacionados con México y no a los re-

sultados particulares sobre temas específicos. En ese sentido, no sobra mencionar que muchos temas que afectan a México se debaten como asuntos de política interna estadounidense.<sup>10</sup>

No obstante, desde el punto de vista institucional, los cambios en el Congreso que afectan claramente la política exterior hacia México no representan buenos augurios. En el Comité de Relaciones Exteriores del Senado sigue al frente el senador Jesse Helms de viejo y amargo recuerdo para México. En el mismo Comité de la Cámara el presidente es el representante por Nueva York Benjamin A. Gilman, un crítico de la política exterior de la administración Clinton. Sin embargo, lo más importante para nuestro país es el Subcomité para Asuntos del Hemisferio Occidental que preside la representante Ileana Ros-Lehtinen, quien favorece una política más dura hacia Cuba y por esa razón no está bien dispuesta hacia México.

Más allá de esos elementos todavía es temprano para intentar analizar cuál puede ser la actitud de legisladores, comités y subcomités específicos respecto a temas relacionados con México. Sin embargo, hay algunas tendencias que pueden desprenderse de la situación política actual a ambos lados de la frontera y de ciertos debates que están mandados por ley.

<sup>9</sup> Ello no quiere decir que antes prevaleciera un ánimo positivo. Por ejemplo, el año de 1985 se caracterizó por una grave tensión en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos a la que mucho contribuyó el Congreso.

<sup>10</sup> Una revisión introductoria de las perspectivas bajo las cuales se debatían los temas mexicanos en el Congreso estadounidense hasta 1992, se encuentra en el documento de trabajo Guadalupe González: **Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992): un primer acercamiento**, División de Estudios Internacionales, México: CIDE.



Respecto a lo primero puede decirse es posible que el Presidente Clinton decida que en su carácter de Presidente, debido a que ya no puede reelegirse, se vea obligado a ser muy parco con su capital político y que por tanto no adoptará un papel de liderazgo frente al Congreso en temas relacionados con México, excepto en aquellos casos en que la seguridad nacional estadounidense, entendida en sentido amplio, pudiera verse comprometida.

Independientemente de la política de bajo perfil respecto a México que pudiera desear un Presidente que ya no puede reelegirse, existen ciertos temas que tienen que ser discutidos por mandato legal, sólo en este año hay varios. En primer lugar, ya ha comenzado el rito anual del proceso de certificación, que siempre deja su estela de daño. Especialmente por que México se ha vuelto más dependiente de la ayuda estadounidense en la lucha contra el narcotráfico.

A mediados de año, el Presidente tiene que transmitir al Congreso un reporte acerca del estado que guarda el Tratado de Libre Comercio (TLC). Ese hecho inevitablemente generará un amplio debate acerca del comercio bilateral. Si bien cuando éste fue aprobado, el Presidente Clinton encontró una fuerte hostilidad dentro de su partido y apoyo entre las filas republicanas. En este año la situación puede volverse más complicada, debido a que muchos de los legisladores que llegaron en 1994 bajo el manto del *Contrato con América* no son favorables al libre comercio.

Si bien la vigencia del tratado no parece estar en juego y el crecimiento de la economía mexicana y, por ende, el aumento de las importaciones estadounidenses podría atenuar el tono del debate, también es posible esperar que los debates congresionales en Estados Unidos también repercutan en la reapertura de la discusión mexicana sobre el mismo tema.

Un efecto parecido podría tener la Ley Helms Burton, que para efectos prácticos ha sido suspendida por el Presidente Clinton, pero cuyos efectos retóricos todavía puede ser utilizada por sus promotores en el Congreso para atacar a México.

---

**EL TEMA MIGRATORIO SEGUIRÁ  
PRESENTE EN EL CONGRESO  
ESTADOUNIDENSE**

---

El tema migratorio seguirá presente en el Congreso estadounidense. Si bien dentro de este órgano el debate

migratorio tiene un tono más global y menos enfocado hacia la emigración indocumentada mexicana de lo que es el caso en California, no hay que descartar la posibilidad de que sea un tema relevante en el futuro cercano.

Por otra parte, a pesar de las protestas de diversos actores políticos mexicanos respecto a las intromisiones estadounidenses, es también inevitable que siendo 1997 año electoral en México, la política interna mexicana no se convierta en tema de debate al interior del Congreso.

Si bien en los temas medulares de la política frente a México cabe esperar la búsqueda de un bajo perfil por parte de la administración Clinton, al mismo tiempo es claro que la rama

ejecutiva conservará la iniciativa. Sin embargo, el Congreso será inevitablemente uno de los actores importantes en la formulación de la política

hacia nuestro país, de manera que es fundamental seguir atentamente la evolución de los temas mexicanos dentro de ese cuerpo legislativo.

# RUSIA Y LA EXPANSIÓN DE LA OTAN

*Alexey Kravchenko*

**L**a dramática transición de Rusia hacia un sistema democrático con base en la economía de libre mercado, el herido orgullo imperial y autoestima de una de las dos "superpotencias" mundiales, la incesante crisis económica, inestabilidad política y creciente insatisfacción social, constituyen el fondo interno bastante desfavorable sobre el cual Moscú desarrolla su política internacional.

Las transformaciones radicales en Rusia, inéditas por su complejidad histórica, le imprimen un especial "curveo" al rumbo de este enorme país euroasiático en sus relaciones con el exterior. De hecho, las tareas de menor o mayor importancia que plantean para sus cancillerías todos los gobiernos del mundo, en el caso de Rusia adquieren el carácter de retos, de cuyo manejo depende no solamente el fortalecimiento o devaluación de la posición de Moscú ante el mundo, sino el mismísimo desarrollo de las reformas y hasta la sobrevivencia del país como una Nación libre, soberana e indivisible.

Los retos están al acecho por doquier: Este, Oeste, Sur, región Asia-

Pacífico, Estados Unidos y hasta en el espacio cósmico. La vecindad con China, con cuatro mil kilómetros de la frontera común, la cual se perfila como nuevo polo de influencia política internacional y poderío económico para el siglo XXI, es a todas luces un desafío objetivo a la capacidad de Moscú de cuidar su integridad territorial, sobre todo el de las enormes y despobladas extensiones siberianas, bajo la ansiosa expectativa de oleadas de millones de chinos sin tierra.

El Japón y el asunto del *estatus* de cuatro islas Kuriles del Sur, pedazos de tierra microscópicos, rodeadas por una enorme riqueza biológica y potenciales yacimientos de hidrocarburos; ambas coreas y su interminable rencilla que rebota a toda la región, que incluye la presencia nuclear estadounidense; Afganistán, como campo de cultivo de una nueva poderosa caballada islamista hacia la región postsoviética, paralizada por la crisis de Asia Central y sur de la propia Rusia; Oriente Medio, cuyo proceso pacificador copatrocina Moscú, gracias a los restos de su antigua influencia con la desdichada alianza árabe antiisraelita.

Y aquí, por supuesto, Cuba en cuya capital permanece, como una

**LOS RETOS ESTÁN AL ACECHO  
POR DOQUIER: ESTE, OESTE,  
SUR, REGIÓN ASIA-PACÍFICO,  
ESTADOS UNIDOS Y HASTA EN  
EL ESPACIO CÓSMICO**

enorme espada clavada, el edificio de la embajada rusa, así como el principal centro de espionaje radioelectrónico contra Estados Unidos; montañas de una oxidada tecnología soviética en el agro y la industria, incluyendo la "casi lista" central electronuclear de Juragua.

La defensa de los 25 millones de rusos étnicos, cuyos derechos se violan de modo consciente y sistemático en las "civilizadas" repúblicas bálticas. Sus vidas están bajo un constante peligro en las repúblicas exsoviéticas de Asia Central.

Pero entre los de mayor envergadura e inmediatez está, indudablemente, el asunto de la expansión de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el constante

avance de sus estructuras militares hacia las fronteras de la Federación. En contra de este "acercamiento" con el único bloque militar sobreviviente de la "guerra fría", de modo singularmente unánime, se manifiestan todas las fuerzas políticas rusas, incluyendo el gobierno, los nacional-comunistas, "patriotas de derecha", demócratas de todos los matices y, por supuesto, los ultras de ambos flancos —del "pardo"— los zhirinovski, del "rojo"—los anpilov—, etcétera.

Los antecedentes de este controvertido problema, que tiene de cabeza a toda una Nación, son de sobra conocidos. Todavía en vísperas de la desaparición del bloque soviético, tras la caída del muro de Berlín, Alemania occidental negoció y obtuvo el visto bueno del entonces Presidente so-

viético Mikhail Gorbachov para la reunificación con la República Democrática Alemana, bajo el compromiso de no instalar en los territorios desocupados por el Ejército soviético las bases y la infraestructura de la OTAN. Pero, luego de la desaparición total del "campo socialista" y la consiguiente defunción de su brazo militar, el "Pacto de Varsovia", varios Estados de la Europa Central y Oriental acudieron a Bruselas solicitando extender sobre sus territorios "el paraguas" de la Alianza Noratlántica, además de ser aceptados como nuevos miembros.

**FALTARÍA AGREGAR QUE,  
INCLUSO CUANDO LOS TANQUES  
AÚN NO EXISTÍAN, TEXAS  
TODAVÍA ERA MEXICANO Y  
ALASKA PERTENECÍA A RUSIA**

Las razones para los temores de la República Checa, Rumania, Hungría y Polonia eran más que suficientes. Recuerdos frescos de su permanencia obliga-

da tras la "cortina de hierro", las bases soviéticas y la permanente amenaza de una lección militar del "hermano mayor"—los tanques con la estrella roja en las calles de Praga y Budapest—, el salvaguarda supremo de la pureza ideológica y la unión inquebrantable de los países del "socialismo real".

Para ser objetivo, faltaría agregar que, incluso cuando los tanques aún no existían, Texas todavía era mexicano y Alaska pertenecía a Rusia. Las madres húngaras, polacas o austriacas asustaban a sus niños con el término "cosacos rusos", surgido no de un imaginativo TV-monstruo, sino basado en un concreto sustento histórico.

Otro detalle de importancia que merece ser subrayado es el de la

idiosincrasia de las naciones de Europa Centrorienta. Mientras que las ambiciones paneslavistas de ambos lados de la frontera se alimentaban con la cada vez débil justificación del idioma "familiar" y, de vez en cuando, sentían la necesidad de escudarse tras las bayonetas rusas frente al acecho del islamismo, aquellos países se encuentran unidos desde hace siglos con el Occidente por lazos del catolicismo, la cultura y el tipo de organización socioeconómica.

A pesar de las expectativas, de manera paradójica, el derrumbe de la URSS de ninguna manera logró apaciguar los temores de los recién independizados, apoyados éstos en los amargos recuerdos mezclados con las más remotas supersticiones. Por el contrario, una peligrosa inestabilidad política, vertiginosa caída de la producción económica, resurgimiento del nacionalismo radical y aumento de la criminalidad que pronto rebasó las fronteras y se hizo presente en los más pacíficos rincones de Europa, alimentaron hasta el grado de manía el nerviosismo tradicional y deseo de refugiarse en la fortaleza otaniana, provocada por la vecindad del gigante ruso.

Como se puede apreciar, las razones de los solicitantes son bastante sólidas para tenerlas en cuenta. Las razones de los países de la OTAN parecen ser más diversificadas, pero al fin y al cabo apuntan a un mismo objetivo, asegurar la estabilidad político-militar en la región europea y contigua, construidas sobre el eje de fuerza de la Alianza, en previsión de cualquier contingencia cuyo origen puede generarse de la agonía o, incluso, despegue del Este ruso.

Desde Moscú, por supuesto, las cosas se ven con un enfoque diferente. La desaparición de la línea divisoria entre dos mundos ideológicos, que coincide con el inicio de una etapa de cruel e inédita transformación de la economía y la sociedad rusa, abrieron un proceso de reacomodo de fuerzas mundiales con la consiguiente pérdida de influencia, autoestima e inclusive campo de maniobra política por parte del Kremlin, quien, como cualquier régimen, tiene que velar por los intereses nacionales, de seguridad, integridad territorial y soberanía, defensa de los derechos de sus ciudadanos o connacionales en el extranjero y, por supuesto, propiciar condiciones favorables para la industria nacional dentro del proceso de globalización económica.

Con la decisión de Bruselas-Washington de extender hacia las fronteras de la exUnión Soviética el mecanismo militar de la OTAN, la seguridad nacional de por sí bastante debilitada por la crisis de las reformas y el desmembramiento del antiguo organismo económico y defensivo de la potencia, se vio ante una amenaza directa, que desde el punto de vista estratégico-militar creció bruscamente aun en comparación con la época de la confrontación de la "guerra fría".

La historia no conoce el subjuntivo. La concentración de una superioridad económico-militar de un país o grupo de países sobre otro, tarde o temprano tiende a convertirse en un instrumento de presión, chantaje o agresión, en especial en una región que dio luz en este siglo a dos guerras mundiales, históricamente cargada de mutuos rencores, "con-

gelados" litigios territoriales, potenciales conflictos étnico-religiosos, rencillas comerciales, competencia por los recursos naturales, acceso a las mares como vías libre de transporte, etcétera, etcétera.

En la memoria nacional —una categoría de mucho mayor alcance que la memoria individual— siguen vivos recuerdos de unas quinientas guerras y dentro de éstas, unas cuatrocientas agresiones provenientes desde el exterior y promovidas sobre todo por los innumerables aventureros occidentales, maravillados por las infinitas riquezas y fértiles tierras de y más allá de los Urales. Los príncipes vikingos, barones teutones, reyes suecos, húsares polacos, mariscales napoleónicos, exprisioneros de guerra checos, expedicionarios estadounidenses y SS hitlerianos, etcétera.

El acercamiento de la estructura bélica de la OTAN hacia fronteras rusas, sumada con el consiguiente aumento del potencial militar de la alianza, en relación con su disminución en la exURSS, por sí mismo se convierte en un permanente y poderoso factor de desestabilización para Rusia, en uno de los más delicados y cruciales momentos de su historia.

El problema se ve agudizado aún más por la proclamación unilateral de un nuevo equilibrio en Europa, cuando se da sobre el tejido de compromisos internacionales de reducción de la capacidad defensiva de los países del área formada en otro momento histórico, cuando dos bloques de fuerza optaron por aligerar sus máquinas de

guerra en un proceso mutuo, paralelo y equitativo. Por esta razón, Moscú se esfuerza por modificar varios acuerdos en la materia que datan de la época so-

viética, cuyo cumplimiento cabal no ayuda a la estabilización y avance del país, sobre todo en vista del fortalecimiento de las fuerzas internas del nacionalismo separatista en varios puntos candentes, en

particular en el Cáucaso Norte.

Conforme a los acuerdos logrados en la cumbre de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), en Lisboa, en diciembre del año pasado, las negociaciones para readaptar el tratado de desarme convencional en Europa, armonizándolo con la cambiante situación político-militar, deben iniciarse a principios de este 1997 en Viena. En opinión de la cúpula militar rusa, la coyuntura para tales negociaciones es favorable.

Particularmente, en mayo del año pasado, en una reunión en la que se examinó la vigencia del referido tratado, firmado en noviembre de 1990 en París, se decidió conceder a Rusia otros tres años más para destruir parte de los armamentos emplazados a lo largo de las fronteras de la Federación. Los plazos iniciales de la implantación de los puntos referentes a las restricciones de flanco, que contemplaban la liquidación de gran parte del armamento de la antigua URSS para noviembre de 1995, fueron prorrogados hasta el 31 de mayo de 1999.

Conforme a la disposición del gobierno de Rusia, ha sido constituida

---

**EL PROBLEMA SE VE**

---

**AGUDIZADO AÚN MÁS POR LA**

---

**PROCLAMACIÓN UNILATERAL DE**

---

**UN NUEVO EQUILIBRIO EN**

---

**EUROPA**

---



una delegación nacional para las negociaciones sobre el convenio, con respecto a la seguridad militar y el control de armamentos. Las autoridades del país han definido también vertientes esenciales de estas negociaciones y dentro de estas propuestas, en relación al tratado, que toman en consideración los cambios operados en la situación político-militar en Europa, la desintegración del "Pacto de Varsovia" y de la propia URSS.

El ministro de asuntos exteriores ruso, Yevgueni Primakov, declara que Moscú juzgará el grado de seriedad de las declaraciones de la OTAN en torno al establecimiento de relaciones especiales con la Federación, de acuerdo al grado de disposición del bloque a tomar en consideración los planteamientos de Rusia, respecto a la modificación del tratado. Es importante recordar que para el 16 de noviembre de 1995, Rusia cumplió en su totalidad con las obligaciones que asumía, habiendo realizado reducciones de armamentos convencionales y otro material bélico, acorde con el tratado parisense, firmado el 19 de noviembre de 1990. En el lenguaje estadístico, fueron destruidos tres mil 188 tanques, cinco mil 419 vehículos blindados de infantería, 660 sistemas artilleros, mil 29 aviones de combate y 99 helicópteros de ataque.

No obstante, todavía en 1993, Rusia propuso una revisión de ciertas cláusulas del tratado, referentes a las restricciones de *flanco*, las que después de la desintegración del "Pacto de Varsovia" y de la Unión Soviética suponían menoscabo notorio de los intereses defensivos de la Federación. Particularmente, tras la desintegración de la URSS y la redistribución de los compromisos es-

tipulados en el convenio efectuado entre las repúblicas exsoviéticas. Rusia obtuvo el derecho a disponer sólo de setecientos tanques, 580 vehículos blindados y mil 280 sistemas artilleros en las tropas emplazadas en los flancos de dos regiones militares del país: leningradense y norcaucásica.

Las cantidades autorizadas del armamento pesado para estas dos regiones militares estratégicas, que ocupan más del cincuenta por ciento de la superficie de la parte europea del país, son a todas luces insuficientes. Tal desequilibrio se reveló con toda evidencia tras el deterioro de la situación en el norte del Cáucaso y después de que la OTAN anunciara los planes de ampliar el bloque hacia el Este. Por tal motivo, Rusia propuso a los países signatarios del tratado la posibilidad de reconsiderar las restricciones de *flanco*. La esencia de la proposición de Moscú consiste en que de las referidas restricciones deben excluirse varias regiones y otros aspectos correspondientes a las citadas dos regiones militares de la Federación rusa.

A modo de ver del Primer Vicepresidente de la Duma de Estado — Cámara Baja del Parlamento —, Alexandr Shojin, el menosprecio de los intereses de Rusia para los estrategas de la OTAN, encuentra respuesta por parte de Moscú, en particular, en lo que concierne a la revisión de varios acuerdos, como es el de armamentos convencionales en Europa y el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones con los países en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Por ejemplo, precisó Shojin, se trata de una **unión político-militar más estrecha con Bielorrusia, en el caso de la aparición**

en territorio de la República Checa, Polonia y Hungría de ojivas nucleares, que significaría la posibilidad de utilizar los aeródromos bielorrusos adaptados para bombarderos estratégicos.

Shojin, y con él una buena parte de la cúpula política del país, no excluye que la insistencia de Occidente en ampliar la OTAN hacia el Este, será objeto de discusión en la cumbre de dirigentes de países de la CEI, ya que en el marco de la comunidad funciona una organización político-militar, la cual en esta situación, podrá coordinar su actividad. La cooperación militar en el marco de la CEI antes se limitaba a algunas acciones coordinadas sobre las zonas álgidas, por ejemplo, Tayikistán. “Actualmente, en las condiciones cuando Occidente no desea ir a un compromiso sobre el problema de la OTAN, es completamente posible elaborar en la futura reunión de líderes de la CEI una nueva línea”, recalcó.

Como destaca el Vicepresidente del Comité de Defensa del Parlamento Ruso, Alexei Arbatov: “hoy día, Rusia se pronuncia contra la ampliación de la OTAN más activamente que antes de las elecciones presidenciales”. “Anteriormente —agregó Arbatov— semejantes planes se justificaban con las perspectivas de la posible victoria en estas elecciones de las fuerzas comunistas y nacionalistas, pero la democracia en Rusia supo vencer y por eso tales justificaciones son ahora poco consistentes”. “Al propio tiempo, subrayó el parlamentario, podemos cambiar nuestra posición, si nos convencemos de que la OTAN dejó de ser una alianza militar enfilada con-

tra Rusia y la transformación del bloque en realidad crea en Europa un sistema nuevo de seguridad con nuestra participación”.

Yugoslavia es una de las últimas lecciones más claras aprendidas por Moscú, que confirman lo peligroso de entregar el asunto de la estabilidad al “viejo continente”, incluyendo el poder de decisión sobre quiénes son los “buenos” y quiénes son los “malos” en un conflicto, litigio o disputa, a una estructura militar formada en otro tiempo y para otro propósito. Se provocó una guerra en Bosnia, por su prisa irresponsable en el nuevo reparto de zonas de influencia en Europa postsoviética. Occidente sacrificó allí medio más de mi-

llón de vidas en las llamas de un odio nacional-religioso de corte medieval, y a cambio obtuvo el fortalecimiento de la presencia norteamericana y un puesto

de avanzada del fundamentalismo islámico en el corazón de Europa.

Es por eso que Rusia, en una total desventaja, considerada su situación político-económica, insiste tanto en la formación de un nuevo esquema de seguridad no excluyente en el viejo continente. En época de crisis y debilidad, Moscú necesita de un fuerte ministro de relaciones exteriores, lo cual, parece, se logró con el nombramiento internacional del académico-orientalista Yevgueni Primakov, quien encabezó el servicio exterior de inteligencia.

Hoy por hoy, sólo arsenal nuclear heredado de la URSS, y en cierto grado el potencial espacial, le permite a Rusia mantener la apariencia de una

**EN ÉPOCA DE CRISIS Y  
DEBILIDAD, MOSCÚ NECESITA  
DE UN FUERTE MINISTRO DE  
RELACIONES EXTERIORES**

"gran potencia". Pero sería poco razonable, incluso para los bastantes rivales de aquel país, construir sus relaciones con Moscú a largo plazo sobre la suposición de que esta situación se eternizará. Hacia la época de nuevo despegue ruso, apuntan los estrategas occidentales, que preferían para aquel momento tener, la capacidad de alcanzar los principales objetivos estratégicos en el territorio ruso en cuatro ó seis minutos. Olvidando que este tiempo ya no permite tomar las decisiones razonadas a nivel superior de Estado, ni siquiera para evitar el comienzo de una guerra a causa de algún error electrónico, acto terrorista o provocación. Y es por eso que Moscú, paralelamente con su línea de principios hacia la total liquidación de armas nucleares, se manifiesta sobre la necesidad de la formación de un sistema diferente de seguridad en Europa, por encima de algún bloque militar existente.

Dice Yevgueni Primakov: "Moscú apoya con hechos concretos la formación de una Europa sin líneas divisorias, siendo su aporte principal el avance en la transformación de su sociedad y economía", y agrega: "Las recientes elecciones presidenciales mostraron la eficacia de los institutos democráticos de la nueva Rusia y la fidelidad de la mayoría de los rusos al rumbo de las reformas". Al representar

el enfoque ruso hacia la creación del futuro sistema de seguridad europea, el jefe de la diplomacia señaló que la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), debe desempeñar una función central en este nuevo modelo. La organización ha acumulado mucha experiencia en la formación y desarrollo del proceso paneuropeo, tiene méritos palpables en el establecimiento de diálogo para fortalecer la confianza y fomentar la comunicación entre los Estados de los campos confrontados en los años de "guerra fría". Además, se debe fortalecer la seguridad de todos los Estados de la OSCE, sin salvedades algunas. El carácter euroatlántico del modelo confiere a ésta, indudablemente, una mayor estabilidad. Pero, precisamente, tal carácter resalta la necesidad de evitar la incorporación en el nuevo sistema de elementos que puedan garantizar la seguridad de unos participantes a cuenta de otros", recalcó.

Está bien dicho. Pero precisamente la distancia de este dicho, un interesante pero imaginario proyecto para asegurar una paz duradera en Europa, al real hecho de imposición a destiempo de un "modelo de seguridad" europeo que huele a la pólvora de la "guerra fría", marcará el grado de dificultad de la "tarea número uno" para diplomacia rusa.



# EL JOVEN WILLIAM JAMES

José Luis Orozco

## 1. El Ajuste Individualista de Cuentas.

**A** diferencia de su atormentado contemporáneo Henry Adams (1838-1918), William James (1842-1910) vive los años de la Guerra de Secesión (1861-1865) sin más sobresaltos que los de definir la vocación personal. Si Adams, cuatro años mayor que él, anhela vehementemente el viraje nacional

que haga recuperar el viejo curso republicano, y *adamsiano*, de la nación, James no parece tener un interés directo por los eventos de su historia inmediata. Su distancia de los hechos, permitida por la fortuna millonaria del abuelo, el piadoso y presbiteriano William James enriquecido en los negocios del Canal del Erie que, a mediados de la década de los veinte, abre la *frontier* norteamericana al Oeste, le permite discutir sobre su destino en Cambridge y Harvard sin las aprehensiones que

otro joven abrigaría en una etapa tan decisiva de la vida nacional norteamericana. Quien ve entonces a la medicina colocada en el justo medio de "la ciencia y los negocios" "compartiendo las ventajas de ambos, aunque tenga sus propias insuficiencias", quien vacila entre "la opulencia mundana" y la venta del alma que aquella impone a la *naturaleza superior*, no puede a primera vista ser ubicado en un catálogo de ideólogos orgánicos.<sup>1</sup>

LA GUERRA CIVIL NO DESPIERTA EN JAMES NI LA IMAGEN DE PROYECTOS NI LA DE VIRAJES A GRAN ESCALA
---

**Y** es que la guerra civil no despierta en James ni la imagen de proyectos ni la de virajes a gran escala: solamente la caricatura, la del marxista Harry Wells, podrá presentárnoslo,

año más tarde, como el ideólogo del obscurantismo antiobrero o del *big stick* de Theodore Roosevelt. No obstante, el joven William James que discurre con la madre, Mary, acerca de la elección de carrera, tiene en su propio microcosmos familiar y escolar aquellos elementos que universalizarán un discurso que él y sus seguidores ubican en el plano

<sup>1</sup> Carta de William James a su madre de septiembre de 1863, en *The Letters of William James*, Compiladas por su hijo Henry James, The Atlantic Monthly Press, Boston. 1920, Tomo I., pp. 45 y 46.

privado, íntimo. No se trata solamente de que su estadía con el hermano Henry (1843-1916) en colegios de Inglaterra, Francia, Suiza y Alemania le otorgue una perspectiva —destacadamente en lo pictórico— más universal que la del resto de sus condiscípulos, o de que le corresponda ingresar a una Harvard que, después de la Guerra de Secesión, se moderniza y (relativamente) se liberaliza con la llegada a la rectoría de Charles Eliot, su primer rector no religioso. Ciertamente los saltos profesionales entre la química, la anatomía y la fisiología amplían sus perspectivas y que sus profesores y sus condiscípulos le conectan con las últimas modas científicas y filosóficas, fundamentalmente las del darwinismo y el pragmatismo que se forja en esas aulas a través de las discusiones de James y sus jóvenes compañeros del privilegio y saber ya en los inicios de la década de los setentas. Lo decisivo para James, empero, no reside entonces tanto en esa armazón ideológica posterior cuanto en el imperativo de ajustar cuentas, al mismo tiempo, con el padre y con lo que bien podría llamarse la primera filosofía “nacional” norteamericana: el Trascendentalismo.

Frente a Henry James, Senior (1811-1882), teólogo y seguidor de Emmanuel Swedenborg y Charles Fourier, William James argumentará haber sentido en la propia casa la “vehemencia dogmática” con la que el swedenborgianismo del padre se revela ante el ateísmo de su época y que mina “la seguridad en sí mismo” de William, que le lleva a preferir (y a oponer al padre) el “realismo” de Johann Wolfgang Goethe, el individualismo cosmológico de Ralph Waldo Emerson y, después, el antidogmatismo del amigo Oliver

Wendell Holmes. Acto de rebelión contra “la tiranía del amor” del padre, la compilación e introducción de *The Literary Remains of the Late Henry James* (1884) le lleva a romper, en el nombre del empirismo, con la pesada metafísica de Henry James. “Probablemente pocos autores han dedicado tanto sus vidas enteras a la elaboración monótona de un único manojito de verdades”, asienta William ante el eje paterno de un “Dios Monista” que “deja insatisfechos a monistas y pluralistas”. Sin embargo, la revuelta se concreta en el plano teológico contra ese Dios inmóvil, único y vulnerable: más allá, William nada tiene que objetar al universo de homeopatía, espiritismo, mediumismo, mesmerismo, clarividencia y bolas de cristal con el que, poco consonantemente, el viejo Henry acopla su teología.

Hay sin embargo una ruptura, o, mejor, un ajuste de cuentas, que William James lleva a cabo con la filosofía trascendentalista por la vía de la crítica al padre, la ruptura con el *antiegoísmo* y el *humanitarismo* que, en los años anteriores a la Guerra de Secesión, constituyesen un sello distintivo del Trascendentalismo —su sello “progresivo”, a decir de algún marxista. Dicho ya, al Swedenborg que ve a Dios encarnado en la Humanidad, Henry James añade un Fourier que, ante la maldad del mundo debida a la sobreestimación del ego, opone un ideal de inocencia humana representado por el comunitarismo de las *falanges*. «El Swedenborgianismo necesitaba un programa social y el Fourierismo requería un cimiento metafísico y religioso», nos indica Perry en torno a las inquietudes de Henry James, Senior. De frente al padre que



ve en el socialismo la «*perfect fellowship or society among men*», de frente al trascendentalismo que propiciase causas como el abolicionismo o experimentos como el de la Brook Farm (auspiciada en 1841 por la élite intelectual neolinglesa, Theodore Parker, Margaret Fuller o Nathaniel Hawthorne y, hasta 1845, por Charles A. Dana y William H. Channing), William James abjura del socialismo desde comienzos de la segunda revolución industrial y la formación de la sociedad de masas, por aristocráticamente controlado que se halle; cancela, lo que es más, la posibilidad de que el liberalismo intelectual se asocie a la izquierda o el ateísmo.<sup>2</sup> Ante los colectivistas y los deístas humanitarios, entre los héroes que James rescata en su primer bosquejo antiolecolectivista de organización cultural figurarán Emerson y, singularmente, Thomas Carlyle.

En carta desde Dresden del 15 de mayo de 1868, James declara a Oliver Wendell Holmes su primer boceto sobre la *mind of the public* a la luz de «una visión empirista de la vida».

*«Parece sumamente improbable que haya de surgir algún nuevo genio religioso en estos días, que abra nuevas avenidas para las masas que han dejado atrás las viejas creencias. ¿No debemos ahora (suponiendo que nos hemos vuelto sensualistas empedernidos) empe-*

*zar a atacar lo viejo sin piedad y alcanzar, de ser posible, un poco de entusiasmo asociado con nuestras doctrinas? Si Dios ha muerto, o por lo menos es irrelevante, y lo mismo acontece con todo lo referente al «Más Allá», si la felicidad es nuestro bien, ¿no debemos intentar el fomentar una voluntad apasionada y audaz para alcanzar esa felicidad entre las multitudes? ¿No podemos extraer para nuestros propósitos de las viejas moralidades y teologías un destello que nos confiera algo del orgulloso absolutismo que las hiciera tan venerables predicando la doctrina de que el hombre es su propia providencia y que cada individuo es un Dios real para su estirpe, mayor o menor en proporción a sus dones y a la manera en que los utiliza?»*

La reconquista privada de Dios en el hombre no permite abrigar al joven James, con todo, confianzas humanitarias o ilusiones sobre la espontaneidad social.

*«El sentimiento de filantropía está ahora tan firmemente establecido, y su permanencia está aparentemente tan garantizada por su naturaleza benéfica, que sería atrevido decir que no ocupará su lugar como el motivo último de la acción humana. No siento confianza (incluso al margen de mis dudas en torno a la finalidad teó-*

<sup>2</sup> Cfr., sobre la formación intelectual de William James, F. O. Matthiessen, *The James Family. Including Selections from the Writings of Henry James, Senior, William, Henry & Alice James* (1947); Vintage Books, a Division of Random House, Nueva York, 1980, y Ralph Barton Perry, *The Thought and Character of William James* (1935), George Braziller, Publisher, Nueva York, 1954.

rica del 'sensualismo') en que la sociedad esté aún madura para ella como la combinación de la filosofía popular y la religión. Ahora que, como he dicho arriba, nadie puede medir los efectos de una idea o distribuir exactamente los porcentajes que poseen las diferentes ideas en nuestro orden social actual"<sup>3</sup>

## 2. La Excepcionalidad del Pensamiento Americano.

Bajo estos presupuestos sociales, William James se enfrasca en "la libre competencia académica" que, con "permisividad limitada", alienta la Harvard de su tiempo. Su contacto con el Darwinismo se da con mayor intensidad con Louis Agassiz (1807-1873), el zoólogo y geólogo que, justamente en esos años, ataca por primera vez a Darwin en los Estados Unidos y refuta sus teorías "uniformitarias" sobre el desarrollo geológico. No muy sorprendentemente, cuando William James acompaña a Agassiz en 1865 en su expedición científica a Brasil, capta en esas tierras y en esos hombres la *excepcionalidad del pensamiento norteamericano*, el perfil de algo que podría llamarse el *americanismo intelectual*. Ante "el marasmo y la ignorancia del Brasil" ante la pereza y estolidez de sus indígenas brasileños, William James siente afirmarse en él "la verdadera grandeza de la energía

americana" que cobra expresión en una "vasta máquina práctica" donde sobresale la inteligencia para hacerse cargo de los detalles y la dirección de los asuntos."

Pero no se trata solamente de compararse con los vecinos del sur. A menos de dos años, y luego con la Comuna de París, tendrá ocasión de zafarse de los embrollos intelectuales de la Ilustración europea y de acercarse a suscribir el "doble vigor" de la inteligencia norteamericana sobre la europea. A la madre le narrará desde Dresden, en junio de 1867, cómo la inteligencia alemana se ha vuelto, con sus lógicos, "diferente de la humana":

LA SUPREMACÍA
CENTROEUROPEA, HACE VER
"UN GRAN PASO HACIA LA
CIVILIZACIÓN"

"¡la forma en la que estos zóquetes se deslizan tan fácilmente a lo ideal, lo *jenseitige*, lo *inner*, etc., e intentan

dar una explicación lógica de todo, que está palpablemente amañada después de los hechos, y cuyo razonamiento es tan grotescamente incapaz de penetrar una pulgada en el futuro!"<sup>5</sup> Al menos-precio intelectual no corresponde, "para el que tenga sentido político", un sentimiento familiar. La supremacía centroeuropea, que entonces alcanza Prusia, le hace ver "un gran paso hacia la civilización". Hegemonía unificadora, paralela a la lograda por la Guerra de Secesión en los Estados Unidos, la de Prusia apunta sobre todo en William James al castigo de la inteligencia política francesa, castigo que ya

<sup>3</sup> Carta de William James a Oliver Wendell Holmes del 15 de mayo de 1868, en Ralph Barton Perry, *Op. Cit.*, pp. 93 a 98, esp. p. 97.

<sup>4</sup> Carta de William James a su padre del 12-15 de 1865, en *The Letters*, pp. 64 a 67, esp. p. 66.

<sup>5</sup> Carta de William James a su madre del 12 de junio de 1867, en *Ibid.*, pp. 92 a 95, esp. p. 94.

en diciembre de 1870 aparece a la luz de la "justicia poética".

Cuidadoso selector de estilos políticos, el prusianismo con el que William James juzga a la Francia de 1870, no le lleva a romper lanzas con el republicanismo, si bien la receta cesarista no deja de asomarse por allí y por allá. Y es que, más que al Estado francés, el William James de finales de 1870 y principios de 1871 mira, y detenidamente, a la sociedad civil francesa. La "irreparable enemistad" que contempla entre "los bandos religiosos y revolucionarios de Francia" le mueve a reflexionar sobre la inadmisibilidad de uno o del otro si se quiere la confianza nacional—"una confianza en el poder de las fuerzas profundas de la naturaleza humana para lograr la salvación"—y la unidad de los hermanos ante "las diferencias superficiales de opinión". Una Francia desconfiada, donde nadie quiere esperar su oportunidad, donde todos reclaman para ellos la garantía de la fuerza, donde nadie conoce los justos medios, le parece deleznable. Religión o revolución: la alternativa, nunca vuelta a formularse tan claramente en William James, se inserta, no obstante, en el corazón de sus preocupaciones y reflexiones políticas, por asépticamente que sea tratado luego el tema de la primera.

Anticipando la línea gramsciana del análisis de la cultura, anticipando a Max Weber y a otros, anticipando en suma los análisis liberales y los marxistas, las variables que James maneja en torno a la escisión de la sociedad civil francesa son las de "la educación católica" y la de la "idiosincrasia nacional".

Entre los dos temas, que no abandonará en los años posteriores, James destaca y enjuicia el "carácter francés" y "su amor por el orden mecánico exterior, su satisfacción ante las regulaciones policiacas, su eterno grito de 'traidor'...". Esa filosofía, esa *catolicidad latina* conduce de inmediato a James al contraste obvio:

*"Ahora que, por otra parte, el protestantismo parece tener no poco que ver con la cohesividad fundamental de la sociedad en los países de sangre germánica, pues lo que puede llamarse el partido revolucionario se ha desarrollado allí a través de grados imperceptibles de racionalismo, a partir de las antiguas concepciones ortodoxas, religiosas y sociales. El proceso ha sido la modificación continua de un consenso positivo, y los extremos, aun si no se respetan uno al otro no tienen deseos de mutuo acomodo, (aunque pienso que en el fondo sí lo tienen), no se lanzan uno al cuello del otro: se lo impiden los vínculos intermedios."*<sup>6</sup>

Si esos equilibrios están ya en Inglaterra, "América" y Alemania: ¿para qué modernizarse y escindirse socialmente, caer en la lucha de clases, de "la fe y la negación"?

"Una vez dado el paso, 'écrasez l'infame' es la única consigna de cada bando", alerta James. "No es fácil concebir cómo es posible algún orden de no ser el de algún César que mantenga el equilibrio".

Pero 1870 no es solamente un año de definiciones políticas. Ciertamente

<sup>6</sup> Carta de William James a Henry P. Bowditch del 8 de abril de 1871, en *Ibid.*, pp. 161 y 162.

que, de allí en adelante, James nutre su liberalismo en el contacto y los escritos de Edwin Lawrence Godkin, editor del influyente y elitista *Nation* (fundado en 1865). Aristócrata, Godkin representa la pureza elitista opuesta a "la civilización de cromó". "Tenéis el modo más curioso de estar siempre en lo correcto", le escribirá James años más tarde, y celebrando su también curioso antidogmatismo y su menosprecio cultural a la corrupción y a la democracia de masas.<sup>7</sup> Pero si, "en todo pensamiento relacionado con los asuntos públicos", James parece haber puesto ya los puntos sobre las íes, la muerte de la prima Minnie Temple le hace sentir "la tragedia dentro de nosotros" y acudir a los *Essais de critique générale* de Charles Renouvier y documentar tanto la crítica al monismo religioso del padre, como la crítica al determinismo científico en el nombre de la fe y la existencia del libre albedrío como el presupuesto fundamental de la actitud moral.

El episodio, cuyo profundo "sabor escatológico" han ubicado los biógrafos en el plano de "la necesidad y la agitación personal", no puede empero substraerse a una línea definitoria general. Sin negar la postración nerviosa de James, su depresión y su angustia, aquel episodio y aquel recurso de Renouvier, que James irá fortaleciendo, se inscriben en un tercer ataque a la otra dimensión europea del pensamiento impuesta sobre la filosofía norteamericana, la del determinismo y el materialismo psicológico del empirismo inglés.

LA EXISTENCIA DEL LIBRE
ALBEDRÍO COMO EL
PRESUPUESTO FUNDAMENTAL
DE LA ACTITUD MORAL

### 3. Hacia la Filosofía de la Experiencia Pura.

Ya desde el invierno de 1866-1867, James manifestaba a Oliver Wendell Holmes su aversión hacia un materialismo contemplado como el devaluador (virtualmente monetario) de la realidad superior; en los primeros años de la década de los setenta encuentra en Renouvier, como luego al aproximarse el siglo XX en Henri Bergson, el aliado francés, heterodoxo en su tradición racionalista, que le permitirá la construcción del eje central de su visión del mundo, la psicología. Desde luego, el aliado lejano no substraerá a William James de su contexto cultural inmediato y, sobre todo, del primado intelectual que ya para esos años conquista el darwinismo en los Estados Unidos. Incorporándose a él, aceptando indiscutiblemente todo su juego de categorías sociales, James se une, empero, como francotirador del positivismo darwinista al Club Metafísico de Harvard, el centro harvardiano del cual arrancará des-

de los primeros años setenta el pragmatismo. Su señalamiento de "la vida cualitativamente superior" (que James asocia solamente con la religión) y sus primeros proyectos de "teologizar" el darwinismo en nada son ajenos a "las ingeniosas formas de *Pax Christiana*" a las cuales llegan los otros miembros del club, Charles Sanders Peirce, Francis Ellingwood Abbot y, por encima de todos, John Fiske.

Ahora que, más que interesarse en los teísmos científicos o las teolo-

<sup>7</sup> Carta de William James a E. L. Godkin de Navidad de 1895, en *Ibid.*, Tomo II, pp. 28 a 30.

gías evolucionistas diseñadas entonces con mayor o menor "ingenuidad metafísica", James busca en el pragmatismo (y en Renouvier) al aprobador intelectual de la dinamización de la materia inerte, el convertidor del empirismo doctrinario en impulsor fenoménico del voluntarismo y el fideísmo, esto es, el dador de "una doctrina empírica de la libertad", de una teoría educativa y funcionalista de las "energías del hombre" y su manifestación más útil y menos destructiva. Con Chauncey Wright (1830-1875), desafortunado mentor y profeta del Club, y singularmente con Peirce, James incursiona en una filosofía de la ciencia que en adelante impulsa la cognición racional y su vinculación con la intencionalidad humana, que hace de la acción la base de la *lógica experimental*. De la misma manera, sin dejar de reconocer las avenidas a la libertad que abre el empiriocriticismo de Ernst Mach, James se cuida del escepticismo y el naturalismo que derivan del positivismo de Richard Avenarius o Henri Poincaré. Alejándose de éstos, como allá se aparta del matematicismo de Wright y Peirce (si bien aquél incursiona brevemente en la psicología en 1870), el empeño de William James, que se inicia con sus depresiones y recuperaciones personales de 1869 y 1870, radica en la construcción de una *filosofía de la "experiencia pura"*, capaz de acoplarse a lo que desde entonces se perfila como su "*gospel of belief*".

No obstante, y al igual que en los casos de Wright y Peirce, James habrá de someterse a la respetabilidad académica que, en esos años, impone el darwinismo. Estudioso desde 1867 y en Europa de la fisiología experimental, incorporado en la medicina desde

1868, James pasa en 1873 a las cátedras de Anatomía y Fisiología en su Universidad de Harvard. En 1875 ocupa la de psicología, curso orientado desde la perspectiva fisiológica, y en el cual utiliza los *Principles of Psychology* del mistagogo darwinista Herbert Spencer. Conocedor de Spencer desde 1860, año en el que lee sus *First Principles*, James no llegará a abrigar empero sino desprecio por el "Aristóteles Victoriano" y su pasión por los sistemas cerrados. Si ya "alrededor de 1875 o 1877" hay quejas académicas sobre el tratamiento "metafísico" que el darwinismo recibe de James, éste no menosprecia, con todo, el mérito de una corriente científica que saca a la mente humana de las estructuras fijas que supuestamente llevaban a la verdad mediante la lógica o la intuición. De lo que se trata es de afirmar que, si la "era norteamericana" va a ser la "era darwiniana", esta debe convertirse, a tono con la verdadera evolución, en una era de *purposeful transformation*.

En 1878, el mismo año en que aparece el manifiesto de Charles Peirce sobre "cómo hacer claras las ideas", y donde se reivindica "una cierta fe teleológica" proveniente de la capacidad metódica, William James postula, de frente al Darwin vulgarizado, la facultad humana de teorizar en virtud de *fin*-es. Desde luego, no se trata de reinsertar la acción humana en otro marco eterno y absoluto de referencia. La historia que pergeña Peirce es una historia pletórica de relaciones lógicas y probabilidades *tiquistas* en un universo cuyas leyes están inexorablemente penetradas por el cambio temporal dado en la naturaleza de las cosas. En James, no se trata de satisfacer el sentimiento de *racionalidad*, entendido como "el sen-



tido último del ajuste lógico" que domina a "los que sienten pasión por las simplificaciones" y tienen, por ello, la necesidad de la *unidad*. La teleología jamesiana se mueve más en un terreno microanalítico, atiende con mayor cuidado a los que están dominados por "el impulso de tener el conocimiento de las partes antes que abarcar la totalidad". Ante aquella "razón miope", expresada nitidamente en el totalismo finalista de la dialéctica, el empirismo pluralista de James hace inadmisibles un racionalismo radical en el que las partes quedan subordinadas al todo. Su rescate de la subjetividad le hace ver cuántos puntos de vista, cuántos propósitos pueden invocar "idénticos títulos de racionalidad" —como a su vez, la imposibilidad de que sean operativamente simultáneas la racionalidad intelectual, la estética, la moral y la práctica (asociada a los negocios).

Pero ese desmembramiento de la racionalidad, que en James quedará trunca para siempre, y ese triunfo de la subjetividad y el conocimiento introspectivo, jamás serán plenos en el cauto universo de las cláusulas y contracláusulas filosóficas del autor. Si el empirismo y el voluntarismo le permiten anunciar una *Conciencia* que deja de ser un *ignis fatuus*, un simple desecho material y una mera espectadora impotente y parálitica, James se rehúsa a la simple retórica filosófica: sus afirmaciones están avaladas por quien,

con la ayuda de Stanley Hall, funda desde 1876 el primer laboratorio de psicología en el mundo, anticipándose tres años al de Wilhelm Wundt en Leipzig. Sin renunciar al darwinismo

—William James no renuncia a nada; lo utiliza e instrumenta todo—, declara que lo único que hace es aplicarlo a estudios científicos más substanciales, y prueba sus investigaciones sobre la evolución del cerebro,

del sistema nervioso, de la fisiología de las emociones, del origen de las características humanas. Justamente unos meses antes de abrir su laboratorio, solicitándole un científico-filósofo adiestrado en fisiología nerviosa, James justificaba ante el rector Eliot esa petición bajo el argumento de que "una verdadera ciencia del hombre está ahora siendo construida a partir de la evolución y los hechos de la arqueología, el sistema nervioso y los sentidos".<sup>8</sup>

#### 4. La Reivindicación del Verdadero Cristianismo.

Pero si la gran empresa jamesiana de *demoler el "Absoluto"* y sus verdades "eternas" y "superiores", sin alternativa, a las cuales "no se les puede añadir nada", se confía al laboratorio como garante de empiricidad, James se cuida también de no confiarlo todo al laboratorio. Sabe, y le repugna, "el sesgo materialista" de los psicólogos de laboratorio y rehuye incluso el reduccionismo matematicista que practica entonces Gustav Fechner: si el

<sup>8</sup> Carta de William James a Charles Eliot del 2 de diciembre de 1875, Cit. en Philip P. Wiener, *Evolution and the Founders of Pragmatism*, con Prólogo de John Dewey, Harvard University Press, Cambridge, 1949, p. 98.



darwinismo es útil para destruir el fijismo y el a-empirismo hegeliano, el darwinismo tiene proclividades materialistas y deterministas, monistas y pesimistas que más vale controlar. De Renouvier, a James le interesa cada vez más su tratamiento de la libertad, su acusación a un hegelianismo que, muerto en Alemania, resurge en Inglaterra, imponiendo sobre los egos individuales un ego universal. Acercándose más y más a la religión por la vía de "la teoría general de la creencia", el antideterminismo de Renouvier aparece en James como un aporte "al cristianismo liberal y una reacción al evolucionismo materialista", "nuestra forma liberal de cristianismo". Tiempo, entonces, de reconectar la nueva tradición darwinista con la vieja tradición trascendentalista en filosofía, de recuperar, mediante el empirismo, la afinidad radical existente entre "la naturaleza interna de la realidad" y "los poderes que uno posee".

Tiempo de protestantismo, de reivindicar "el verdadero cristianismo", porque el de la Edad Media lo rebaja y lo infama, lo hace propio "de las naturalezas esclavas". James, acudiendo al protestantismo de Lutero, de Wesley, de Rousseau y, sobre todo, de Carlyle y Emerson, reincorpora a su filosofía el evangelio del trabajo y la acción para verterles, más norteamericanamente, en la *puesta a tono del hombre con el infinito*. A esas sombras tutelares podrían añadirse otras, "Kant y Fichte, Goethe y Schiller", y sumarse todas en sus consonancias entre el universo y la voluntad humana, en la rebelión contra una *Aufklärung* cuyo intelectualismo y

cuyas abstracciones idealistas o materialistas desahuciaron por igual a la fe, a la preferencia personal y a la intuición. Frente a la *anaesthesia* del "escéptico moral acorralado", la *energía* del moralista, los "impulsos activos" del hombre. Ante el racionalista que hace vergonzosa la fe, reconquístese la fe para adentrarse y triunfar en "la lucha intelectual por la existencia", lucha en la cual, darwinianamente, sobreviven sólo aquellas concepciones que resulten "más aptas".<sup>9</sup>

La misma irreconciliabilidad que James muestra ante la "iglesia de Roma" del materialismo, se extiende al Papado del racionalismo determinista y su "universo de hierro" que expresa "una totalidad prefijada desde la eternidad". Desde 1879, moviéndose todavía en los parámetros del darwinismo, James defendía su subjetivismo moral por la vía de un voluntarismo de la fe que le hacía proclamar que, si nosotros decimos "el mundo es bueno, lo haremos bueno". Ello, por una parte, le permitía romper con el objetivismo moral, tanto en su versión naturalista (fatalista) como en su versión absolutista (idealista). A su vez, ello le permitía, y anunciado en su lucha darwiniana por la supervivencia de las concepciones, afirmar que los valores no son *en sí*, sino en su relación con *otros* fenómenos. Lo cual, de frente al racionalismo, conduce a no querer llevarle la contraria a la realidad o a pretender imponerle un *deber ser*. Reivindicada la intencionalidad, depositado en ella el único *standard* posible de racionalidad, nada más absurdo que cuadrar las

<sup>9</sup> William James, "The Sentiment of Rationality" (1879), en *The Will to Believe and other essays in popular philosophy y Human Immortality, two supposed objections to the doctrine*, Dover Publications, Inc., Nueva York, 1956, pp. 63 y ss.

acciones presentes en función de las pasadas, o de autocomprometerse con ellas al futuro.

Pero la metafísica jamesiana de la *choice* no sólo se sustenta en la imagen de un universo en flujo, cuyas incalculables posibilidades nos imponen objetivos cambiantes y en el cual la inconsistencia intelectual nada debe preocuparnos. Si, con ella, James se sacude de los viejos sistemas metafísicos y sus explicaciones *all-embracing*, las cuales dejan muy escaso margen a la acción humana, su correlato activo (humano) ha de adoptar como "guía de la vida" una *actitud de apuesta* (*bet-abilitarian*, en el vocablo ingenioso de Oliver Wendell Holmes) que le conduzca a decidir "como quien vota para ganar", actitud ajena a toda neutralidad y agnosticismo, a todo racionalismo y materialismo. El imperativo categórico de "la voluntad de creer" se opone, así, a cualquier método que inhíba la creencia y la actuación hasta que sean descubiertas evidencias precisas o totales; ante él se levanta el *pensamiento desiderativo*, el voluntarismo de la fe que afirma que si decimos que el mundo es bueno "lo haremos bueno", que, al arriesgarse en una decisión, sabe que la verdad, a veces, *puede hacerse*.

"Este postulado de un mundo verdadero", anotaba James al margen de la *Logik* de Carl Sigwart en 1875, "equivale nada menos que a la ejecución de un *salto mortal* de la subjetividad a la objetividad y la 'voluntad de creer' (en el que) nuestras ideas se trascienden a sí mismas y revelan una realidad cuya forma de

autoconsistencia es la misma que la de nuestro pensamiento lógico".<sup>10</sup> No estamos, empero, ante una suerte de hegelianismo psicologizado, o cosa por el estilo. Más que de la dialéctica del mundo objetivo y el sujeto cognoscente, James traza aquí los saltos tensos (y oportunistas) entre el universo contingente y abierto, probabilista y pluralista, y la *belief* humana que se vuelve "una condición indispensable", incluso para el mundo material, al dejar de lado las mutilaciones del positivismo *fact-enclosed*, desalentador por ello de la acción humana. De la misma manera, tampoco se trata de salvar a la voluntad desde la arbitrariedad vitalista a la Shopenhauer o a la Nietzsche: ni siquiera el recurso a personajes no distantes a éstos, a Carlyle y Emerson, hace olvidar a James el compromiso pragmático con la ciencia, y ello más allá de un mero cumplimiento a los ritos liberal-iluministas.

La pragmática de la *chance* y la *choice* (y, en medio de ellas, del *meliorismo posible*) se nutre en Darwin, si bien deja de lado a los spencerianos prodeterministas e inclinados a las "ideas generales" que, al abandonar las verdades particulares y concretas, crean enormes abismos entre la ciencia y la vida. Por lo tanto, aunque admita una última conexión de *todo el universo*, el pragmatismo de James postula, desde sus primeras formulaciones, la legitimidad y la necesidad "para la sabiduría humana" de comprender que "hay *diferentes ciclos de operación* en la naturaleza, diferentes departamentos, por así decirlo, relativamente independientes unos de otros" y que, al final de

<sup>10</sup> William James, Nota marginal a la *Logik* de Carl Sigwart escrita alrededor de 1875, Cit. En Philip P. Wiener, Op. cit., p. 265.

cuentas, cada uno de ellos ofrece *posibilidades ambiguas* de desarrollo y nunca leyes inevitables de la naturaleza y de la historia. De frente a la inmensa vaciedad de las proposiciones abstractas o las generalizaciones impersonales que se tragan al individuo, James afirma, con Darwin, por lo menos dos ciclos fundamentales de operación en la naturaleza: por un lado, el *fisiológico*, con sus tendencias hacia las variaciones espontáneas de los organismos vivientes; por el otro, el *ambiental*, cuyo mecanismo básico de la selección natural actúa para preservar o destruir aquellas variaciones.

## 5. El Diseño del Gran Hombre.

Ello no solamente anuncia el *divide et impera* de las ciencias naturales, con su primado de los eslabones concretos como los únicos objetos de importancia científica, en tanto manifiestan los diferentes ciclos de operación de la naturaleza, cada uno de los cuales opera independientemente del otro y de acuerdo a su propia legalidad, y cuya interacción es cuestión de *timing* accidental, cuestión finalmente de *chance*. El descoyuntamiento de los fenómenos particulares del todo, que ciertamente permite en el dominio de lo físico la previsibilidad a corto y a mediano plazo, implicará para el futuro diseño de las ciencias sociales norteamericanas la yuxtaposición (permisible) de postulados naturalistas y postulados místicos, la visión de la evolución social a la vez

como obra de la *voluntad* humana (postulado abstracto) y como obra de *ciertas* voluntades humanas substraídas en su dinámica personal (en su virtual superhumanidad) a cualquier causalidad unilineal. "Las causas de la producción de los grandes hombres se

encuentran en una esfera totalmente inaccesible al filósofo social", sentencia James. "Simplemente debe aceptar los genios como datos, así como Darwin acepta sus variaciones espontáneas".<sup>11</sup>

*El gran hombre*: lejos de Spencer y su filosofía-psicología de la pasividad de la inteligencia ante las "relaciones externas", algo que desde luego caricaturiza a Spencer, James encuentra al gran hombre, y lo documenta darwinianamente, en la lectura de *Physics and Politics*, la "obrita de oro" de Walter Bagehot. Ni dudar, por otra parte, que James había encontrado al gran hombre ya en Emerson y Carlyle. Lo que sucede ahora es que los genios tutelares de la sociedad han de someter su energía nietzscheana a la sanción y la tutela de la *ciencia* como la última (o penúltima) titular pragmática del conocimiento. Es la ciencia la que debe describir la manera en la cual, producto de las fuerzas fisiológicas, la "variación espontánea" que se da en el gran hombre modifica el entorno "de manera enteramente original y peculiar"; al lado de ella, fusionándose con los intereses científicos, los intereses éticos, estéticos y religiosos podrán encausar mejor todavía el "efecto

**"LAS CAUSAS DE LA  
PRODUCCIÓN DE LOS GRANDES  
HOMBRES SE ENCUENTRAN EN  
UNA ESFERA TOTALMENTE  
INACCESIBLE AL FILÓSOFO  
SOCIAL"**

<sup>11</sup> William James, "Great Men and their Environment", en *The Will to Believe*, pp. 216 y ss.

fermentador" del gran hombre. Y es que, una vez sancionados (y tutelados) en sus rasgos meramente naturalistas, los grandes hombres saltan de su condición empírica-factual a la condición de portadores y magnificadores de la *voluntad de creer*. Especie de arquetipos platónico-emersonianos, en ellos James mira (y admira), a la lente de la ciencia (y más allá de la ciencia), los flujos de la experiencia y la inteligencia que se acomodan y moldean un universo plástico propio que deja muy atrás al viejo universo de hierro del idealismo y materialismo.

Pero el empirismo y plasticismo que preside la "reconstrucción de la filosofía" de James no es un llamamiento a la anarquía, o el nihilismo; intelectuales a la Chauncey Wright y, mucho menos, a la libertad indiscriminada del superhombre pragmático. Ciertamente que la presencia del gran hombre que relativiza y pluraliza al darwinismo implica la quiebra con cualquier "sistema singular coherente y omnicompreensivo (*all-inclusive*)"; sin embargo, la adhesión de James al "espíritu inglés en filosofía", que "está intelectualmente, tanto como práctica y en el plano moral, en el camino más sano, más firme y más verdadero", significa el reubicamiento en una tradición anglocéntrica y nacionalista claramente definida. Lo que es más: James no se concreta a corregir allí las aristas absolutistas del determinismo darwinista o del hegelianismo a la Francis Herbert Bradley. Al otro lado del espectro, la emprende igualmente contra la "pulverización de la experiencia" del empirismo británico. Si a la distancia de quince años, en 1898 puede declarar que los ingleses han corregido "la trágica desviación de la historia de la filosofía" que iniciasen Kant y Hegel,

ello porque ya el metapositivismo de su "empirismo radical" ha evitado, a su vez, la disolución del universo mediante la reordenación pluralista de sus partes y la recategorización que brinda margen para que la voluntad (*de algunos, los grandes*) lo cambie y rejerarquice empíricamente.

## 6. La Desconstrucción y Reconstrucción del Orden Humano.

Ni el universo de hierro, en bloque, totalitario de la macrofilosofía ni el universo pulverizado, disperso y atomístico: la *mesofilosofía* de James se abre paso en el "cuasi-caos" de la experiencia y propone un mundo de *relaciones conjuntivas*, cuya referencia antropomórfica o, mejor, corpomórfica, es la de la *joint-stock society*, el de la sociedad por acciones y sus jerarquías y espacios participatorios que los Estados Unidos están a punto de universalizar. Allí mismo, y por ello, James ajusta las cuentas con los propios cófrades en los que la lógica de la ciencia ha ido demasiado lejos. Ante el positivismo *naïve* e inhábil, tal como el diseñado por el mentor Chauncey Wright y su "cientificismo estrecho", o ante las propensiones axiomáticas del matematicismo de Charles Sanders Peirce que se imponen como un "tábaro científico" (1909) a la vida, la *radicalidad* del empirismo jamesiano subraya el antidogmatismo, y la *empíricidad* del radicalismo jamesiano se asegura de insertar la "experiencia pura" en "el flujo inmediato de la vida" y de documentar, en ese flujo, las partes del universo que sobresalen y van fijándose en adjetivos, substantivos, proposiciones y *conjunciones*.

Al derivar directamente del *orden sensorial y natural*, el *orden racio-*

nal simbólico que triunfa con William James adquiere, entonces, la condición del *mapa ontológico* que deja atrás tanto el determinismo materialista de Wright como el metodologismo perdido en la lingüística de Peirce. Con ello, primeramente, el pragmatismo de James enfatiza el *propósito* y la *voluntad* del individuo que debe creer en el "control de su destino" para que su actuación en las coordenadas ontológicas resulte eficaz. Lo cual no quiere decir que aquellos mapas se dibujen meramente a partir del voluntarismo idealista: su convencionalidad no implica arbitrariedad sino instrumentalidad, por cuanto la verdad jamesiana correlaciona dos procesos dentro de la experiencia, el *proceso inventivo*, esto es, la actividad de proponer, de arquitecturar propuestas, y la *cadena particular de los procesos naturales* con la que esas propuestas tienen que ver.

Cuando las ideas se adapten al entorno desconocido, y lleguen a conocerlo y a transformarlo "en función de nuestras necesidades", nos hallaremos ante una "operación positiva experimentable" y abandonaremos las "verdades sinópticas" o las fórmulas "metafísicamente vinculadoras".<sup>12</sup> Libres de abstracciones, de razones *a priori*, de principios fijos o de sistemas cerrados, las ideas se funcionalizan, adquieren su *verdad* en su *operatividad*, alcanzan la movilidad imprescindible para relacionarse con un mundo que no es estático. Hipótesis o instrumentos analíticos (*lógica utens* en la fraseolo-

gía de St. John Green y Holmes), las ideas cobran *cash value* al emprender, conforme al empirismo pluralista, el "análisis fragmentario" de los problemas, al renunciar a "una sola fórmula metafísica", y con ello conducir al éxito.

Previsor, James anticipa la crítica al *eficientismo comercial* de su filosofía al descubrir luego (y celebradamente), en su correspondencia, al éxito como una *diosa prostituta*. El limitar la filosofía a sus "consecuencias prácticas" o el reducirla, como Peirce, a metodología u orden lógico, no atrae a quien acudirá más y más al romanticismo, al misticismo y al activismo moralista a la Nietzsche o que, después, celebrará en el Siglo XX las convergencias con el espiritualismo vitalista de Bergson. La *experiencia pura* no es, por lo tanto, una categoría simple o unilineal: permite, en el juego hábil del subjetivismo, superar el viejo dualismo de

la *conciencia* y la *experiencia* y, al funcionalizar las ideas, hace que lo que es *sujeto* sea al mismo tiempo *objeto*, y lo que es *objeto* sea al mismo tiempo *sujeto*. No hay un mero juego verbal en este postulado de que *el que conoce sea lo conocido*: es el punto de partida para crear "el contexto de asociaciones" en el cual las partes y las relaciones entre las partes generan "nuevas totalidades funcionales", arman fragmentariamente, y bajo la custodia de la ciencia, el nuevo reemplazo contingente y probabilista del universo en bloque.

Ahora el pluriverso mercantil y espiritual que anuncia James al li-

---

**EL PRAGMATISMO DE JAMES  
ENFATIZA EL PROPÓSITO Y LA  
VOLUNTAD DEL INDIVIDUO QUE  
DEBE CREER EN EL "CONTROL  
DE SU DESTINO"**

---

<sup>12</sup> William James, Prefacio de *The Meaning of Truth* (1909), en *Writings, 1902-1910*, Notas y selección de Bruce Kuklick, The Library of America, 1987, pp. 823 a 840.

quidar el empirismo positivista requiere de estructuras para organizar las "nuevas totalidades funcionales" que brotan de la dialéctica del individuo y su medio ambiente natural, social y divino. Por una parte, bajo laxos y tensos parámetros protestantes, se guarda el recurso a la "inteligencia infinita" que, a diferencia de la finita, ve simultáneamente todas las partes del pluriverso y capta en él la *causa* y el *efecto* de cualquier acción, y a la cual ha de acudir, cuando conven- ga, la inteligencia finita. Por la otra parte se gesta, al amparo de una psicología dinámica que entroniza la naturaleza individual activa y sanciona el humanismo de la "voluntad de creer", lo que bien será la antropología del capitalismo orgánico, corporativo. En ese contexto, aparte ya de Wright y Peirce, la filosofía se dibuja como una contabilidad antropológica, cosmológica y teológica en cuyas columnas del "debe" y el "haber" se anotan los saldos positivos o negativos de la acción y se abre la cuenta a los valores humanos compactados, virtualmente *monetizados*,

UN UNIVERSO-CASINO
INCOMPLETO, REPLETO DE
AZARES Y PROBABILIDADES,
DONDE CABEN EL PECADO Y LA
VIRTUD

alejados de la vaga e insuficiente grandeza de lo abstracto.

*Metafísica:* la del *pluriverso* que opera de hecho como una bolsa de compensaciones, que proporciona servicios de cartera y la suave certeza de una jerarquía para el accionista de la gran empresa cosmológica. *Antropología:* la del accionista y el competidor individual que, sin "la evidencia de la totalidad" de la inteligencia infinita, ha de contentarse con jugar

en un *universo-casino* incompleto, repleto de azares y probabilidades, donde caben el pecado y la virtud, y donde libra la partida del novato con un experto, Dios, que no puede, empero, prever cada una de las jugadas del contrincante. En medio de ambas ha de construirse una psicología que favorezca el embonamiento dinámico de nuestras ideas y nuestra experiencia, que salve de la indecisión o el escepticismo perjudiciales al sistema nervioso, que aliente en suma al individuo a la apertura de nuevos cauces y nuevas fronteras (*frontiers*).



## LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

## MODERNIZACIÓN PENDIENTE

**Dip. Alejandro Díaz Pérez Duarte**  
**Partido Acción Nacional**

**P**ara muchos observadores de las relaciones internacionales es de sobra conocido que, desde el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno mexicano cambió su apreciación de la política exterior, pues la llevó a cabo en lo que pareciera ser reflejo de la última de las consideraciones que Rosenau expresa en una de sus obras:<sup>1</sup> *"Las políticas exteriores de las sociedades modernas son conformadas a menudo por necesidades internas, para apoyar liderazgos carismáticos, por la necesidad de identidad y prestigio de una élite o la necesidad que sienten los grupos en el poder de desviar la atención de los problemas internos"*

#### Antecedentes.

La necesidad de justificar su política interna llevó al Presidente Echeverría a realizar extensas giras por diversas zonas del mundo; siempre hizo un sinnúmero de declaraciones dirigidas al

consumo interno. Aunque las giras de los presidentes mexicanos por los países del mundo comenzaron desde el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-64), éstas todavía no fueron acompañadas ni de la ofensiva diplomática en el exterior, ni del manejo de los medios de comunicación que se realizara en el último cuarto de siglo.

Aunque al principio de ese conflictivo sexenio hubo una discreta *diplomacia comercial*<sup>2</sup> impulsada por el Presidente Echeverría, quien sostuvo reuniones con los presidentes de Centro América y con el premier japonés, en la búsqueda de nuevos mercados para los productos mexicanos, tal política fue severamente afectada

por la implantación en los Estados Unidos de una sobretasa del 10 por ciento a todas las importaciones, lo cual dañó gravemente tanto nuestras exportaciones como la diplomacia comercial del gobierno de Echeverría, quien se vió obligado a replantear su política exterior.

DESDE EL SEXENIO DE LUIS
ECHEVERRÍA, EL GOBIERNO
MEXICANO CAMBIÓ SU
APRECIACIÓN DE LA POLÍTICA
EXTERIOR

<sup>1</sup> James N. Rosenau, *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, en **Approach to Comparative and international politics**, Northwestern University Press, 1966.

<sup>2</sup> Olga Pellicer de Brody, (*Cambios Recientes de la Política Exterior Mexicana*), (**Foro Internacional**) 50, octubre-diciembre, 1972.



Puesto que los intentos de reforma interna resultaban muy difíciles de alcanzar y no era posible borrar el estigma del dos de octubre que pesaba sobre el gobierno mexicano, especialmente sobre el propio Presidente Echeverría, una nueva política exterior —activa y revisionista— fue considerada por el régimen como la vía para legitimarse: primero, vía el apoyo a la República de Chile, encabezada por el socialista Salvador Allende; luego, recalando las luchas económicas de los países del Tercer Mundo. Entre otras, cabe mencionar la presentación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, hasta el llegar a renovar los lazos económicos y culturales con la España de los últimos años de Francisco Franco, algo impensable en la política mexicana de sexenios anteriores.

El peso de las consideraciones políticas internas fue llevado a un primer plano con el viaje de Echeverría a Chile, a fin de asistir a la reunión del Comité de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo —aunque en realidad sirvió para estrechar relaciones con el presidente Salvador Allende y, con ello, Echeverría afianzarse internamente. Los mensajes al exterior se emitían para consumo interno. Ante el pueblo mexicano, el Presidente Echeverría se mostraba como un campeón de la democracia, de los derechos humanos y de la libertad.

El sexenio de José López Portillo no trajo grandes cambios a la política exterior de México, tan sólo sustituyó a los actores: pues en vez de apoyar al Chile de Allende se impulsó a la Nicaragua de los sandinistas; en lugar de promover la Carta de Deberes y Derechos Económicos se apoyó veladamente a la

Organización de Países Productores de Petróleo, etc. En el fondo la política era la misma: actuar en el exterior para desviar la atención de los problemas internos.

Con Miguel de la Madrid el panorama cambió radicalmente, pues él tuvo que aceptar, desde que era candidato electo, una serie de reglas dictadas por el Fondo Monetario Internacional, debido a que en ese momento este organismo era el garante del gobierno mexicano para el pago de la deuda externa. Tales condiciones culminaron con la entrada de México en el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés y actualmente sustituido por la Organización Mundial de Comercio), se continuó con la apertura de fronteras al resto del mundo y el comienzo de una política neoliberal. En el ámbito político destacó la participación de nuestro país en el fallido Grupo Contadora (1984-1989), organización de paz y cooperación latinoamericana integrada por Venezuela, Colombia, Panamá y México, que motivó a Costa Rica a lanzar una incitativa que fructificó en favor de la paz en Centro América.

Las profundas transformaciones que sufrió el escenario mundial en los años ochenta significaron para México nuevos desafíos y valiosas oportunidades. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hubo un intento de vincular nuevamente la política exterior a los procesos políticos, económicos y sociales internos; dado que ésta se constituyó en un instrumento clave para responder al imperativo con las exigencias del interés nacional, se llegaron a establecer en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 las siguientes prioridades: Preservar y

fortalecer la soberanía nacional; Apoyar el desarrollo económico, político y social del país; Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; Apoyar la cooperación internacional; Reafirmar la cultura nacional como elemento de identidad nacional y Promover la imagen de México. Tales principios eran altamente apreciados, pero no todos llevados a la práctica en beneficio del pueblo de México, sino tan sólo favorecieron al grupo en el poder.

Durante este periodo se realizaron acciones encaminadas a profundizar y ampliar los vínculos existentes con el país de mayor peso e influencia en la escena mundial al consolidarse una nueva asociación estratégica. Según el embajador Tello, la firma de México en el

Tratado de Libre Comercio (TLC) "abrió la oportunidad de construir una de las áreas económicas más importantes del mundo, no sólo por sus dimensiones, sino también porque se trata de economías complementarias y diversificadas, con capacidad para capitalizar sus ventajas comparativas y alcanzar así una mayor competitividad en escala mundial." Sin embargo, se soslayó el que la relación con los Estados Unidos dominaba, y aún lo hace, nuestra agenda internacional; a pesar de ser una relación madura entre países con economías muy desiguales, ésta nunca estuvo exenta de fricciones que se derivaban: a) del maltrato a los migrantes indocumentados mexicanos; b) del levan-

tamiento de barreras comerciales no arancelarias a nuestros principales productos de exportación; c) de la propia asimetría de las economías; d) del surgimiento regular de episodios de violencia en la frontera común, así como, finalmente, e) la pretensión americana de aplicar sus leyes de manera extraterritorial.

Como un suceso relevante de nuestra política exterior debe destacarse que, a finales de 1992 el gobierno del Presidente Salinas decidió restablecer las relaciones diplomáticas con la Santa Sede, lo que constituyó un reconocimiento de la importancia de ese actor internacional, y complementó las reformas a la legislación nacional que norman las relaciones entre el Estado y las iglesias. Asimismo,

la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, fue un intento serio de integrar el país al Primer Mundo, aunque aún no estuviéramos preparados para hacerlo. Empero, el mayor error fue haber tomado distancia del resto de los países en desarrollo, en especial del Grupo de los 77, sin haberlos consultado.

### **El Presente Sexenio.**

La actual administración del Presidente Zedillo habla con profusión de las relaciones que México ha desarrollado con el mundo, en torno a los principios de política exterior<sup>3</sup> —principios con los

<b>A FINALES DE 1992 EL</b>
<b>GOBIERNO DEL PRESIDENTE</b>
<b>SALINAS DECIDIÓ RESTABLECER</b>
<b>LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS</b>
<b>CON LA SANTA SEDE</b>

<sup>3</sup> Los principios son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracc. X).

que todos los mexicanos coincidimos—y de los propósitos anunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.<sup>4</sup> Sin embargo, hay una gran distancia entre lo que se dice y lo que se hace en la práctica, pues muchos propósitos se quedan en la letra escrita; otros, se rigen por el pragmatismo y, finalmente, no todos se cumplen. El trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), del Servicio Exterior Mexicano y de las otras entidades gubernamentales que trabajan en el exterior, no están aprovechando plenamente las potencialidades del país por falta de una adecuada articulación y coordinación del gobierno mexicano. Incluso, se llegan a incumplir al menos los dos primeros propósitos del Plan Nacional de Desarrollo. Los principios constituyen la base fundamental para dar una debida continuidad y congruencia a la conducción de la política exterior, con lo que se busca que nuestra diplomacia refleje en lo externo una convivencia libre, respetuosa, plural y participativa, que debiera existir en lo interno y que debiera siempre impulsar el gobierno mexicano. Los principios deberían responder siempre al interés nacional, con el firme propósito de construir un país más fuerte en la toma de decisiones fundamentales y en la utilización de sus recursos.

Es cierto que, en los pasados seis años, hemos incrementado sustancialmente las inversiones extranjeras en nuestro país, y hemos más que dupli-

cado nuestras exportaciones. Pero en esos aumentos deben anotarse dos fallas estratégicas de nuestras relaciones económicas: 1) el crecimiento de las exportaciones ha sido logrado con la participación de muy pocas empresas, casi todas transnacionales, y 2) nuestras importaciones y exportaciones tienen básicamente un sólo país como socio: los Estados Unidos de América, en más del ochenta por ciento en cada caso, a pesar de los propósitos de diversificación. Al respecto, debe hacerse hincapié en que hemos concentrado excesivamente nuestras relaciones económicas —no sólo las comerciales— hasta hacernos tan dependientes de la inversión y del comercio con ese país como lo es Canadá. Empero mientras el país más septentrional del TLC ha trabajado intensamente en los últimos años para disminuir su dependencia, nosotros la hemos incrementado, e incrementado sustancialmente.

### **Las Tareas Pendientes.**

La diplomacia moderna ya no puede pretender dedicarse exclusivamente a crear y mantener relaciones sólo diplomáticas, o sólo políticas, sin al mismo tiempo promover otras áreas como las culturales, las de cooperación y las de asuntos económicos. En estos aspectos, el trabajo de México en el exterior ha tenido distintos resultados, pero en el último de los mencionados (económicos) hay dificultades que la SRE podría ayudar a resolver, si tuviera facultades para

<sup>4</sup> Los propósitos anunciados en el Plan Nacional de Desarrollo son: 1) El fortalecimiento de nuestra soberanía; 2) La diversificación efectiva de nuestros contactos con el exterior; 3) La formulación y la promoción de una agenda internacional para el desarrollo; 4) El fortalecimiento de la diplomacia multilateral ante los principales temas globales; 5) La consolidación de un sistema internacional de comercio y finanzas abierto y equitativo; 6) La vigencia y observancia del Derecho Internacional; 7) La reforma democrática de los organismos internacionales; 8) La promoción de vías de solución pacífica a los conflictos internacionales; 9) La defensa y protección de nuestros nacionales en el exterior, y 10) La proyección de nuestra cultura y de una imagen positiva del país.

coordinar esta tarea o, al menos, ser la parte más activa de ella.

México, como parte consustancial de América Latina, tiene la obligación moral de fortalecer los lazos que nos unen con los países hermanos a través de acciones concretas que revitalicen el diálogo político regional. Por ejemplo, mediante el notable incremento del intercambio comercial y la supresión de requerimientos de visado a los nacionales del resto de los países de América Latina, así como el impulso a la creación de una zona de libre comercio y complementación económica que abarque a todo el subcontinente, lo cual deberá rendir importantes beneficios para México. Desafortunadamente, América Latina ocupa el cuarto sitio del total de nuestros intercambios con el mundo, detrás de Norteamérica, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico.

El gobierno ha dicho, pero no lo lleva a la práctica, que si nuestra ubicación en el mapa nos obliga a adherirnos a los dinámicos procesos del Continente Americano, nuestra conformación cultural y ubicación en la historia nos lleva a refrendar la firme vocación de México como nación latinoamericana. El gobierno de México, por tanto, debiera encabezar a los países del área en un nuevo enfoque para ampliar los mercados regionales desde una perspectiva pragmática, así como retomar las principales tesis en favor de la integración regional. Que no suceda como cuando se creó el Grupo de los Tres, conformado por México, Colombia y Venezuela, el que, a pesar de ser un novedoso esquema subregional, no logró la integra-

ción que parece haber logrado el Mercosur entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, ni tampoco logró ampliarse a otros países del área. El sueño de Bolívar es aún el ideal por el que el gobierno mexicano debe trabajar, sin descanso, para poder enfrentar adecuadamente los retos del siglo XXI.

Entre los objetivos principales de la política exterior está la promoción eficaz y activa del interés nacional, así como la permanencia de los principios y la flexibilidad de objetivos y estrategias, por lo que la cancillería y el servicio exterior deben esforzarse en contribuir a la consecución de esas metas que nos marca el interés nacional. Puesto que entre los propósitos anunciados en el Plan Nacional de Desarrollo está el de ampliar las opciones y diversificar los contactos de México con el mundo; se requiere que lo anterior pase de ser un buen deseo a una acción que requerirá del esfuerzo de todo el país bajo una conducción adecuada.

Tanto la apertura al exterior como el fortalecimiento de nuestras presencias múltiples no se han orientado lo suficiente para hacerlas más competitivas, aunque se hayan basado en el reconocimiento de la globalización como fenómeno irreversible. Ejemplo de ello es que el impulso al comercio exterior constituido por los acuerdos de libre comercio que México ha suscrito con varios países de Sudamérica, con excepción del de Chile, aún no fructifican (me refiero explícitamente a los firmados con Bolivia, Colombia, Costa Rica, y Venezuela).

<p><b>AMÉRICA LATINA OCUPA EL CUARTO SITIO DEL TOTAL DE NUESTROS INTERCAMBIOS CON EL MUNDO</b></p>
--

La diversificación de nexos políticos y relaciones diplomáticas que mantiene México con 176 Países en la actualidad es básicamente numérica, pues con muchos países es simplemente nominal, ya que la SRE mantiene menos de 80 embajadas en todo el mundo e incluso muchas de ellas no realizan todas las funciones culturales, de cooperación y comerciales que una representación nacional debiera tener en las capitales de los países donde nos representan; otro dato relevante es que el número de consulados y consulados generales que México tiene en otros países fuera de los que se encuentran en embajadas es mucho menor al número de consulados mexicanos en los Estados Unidos (48 de los 60 con que contaba México en septiembre de 1996).

Un caso especialmente delicado reside en la negociación para revisar los esquemas de cooperación e intercambios con la Unión Europea (UE). Las diferencias de la Secretaría de Comercio con los criterios de la SRE han nulificado los esfuerzos para, al menos durante los dos últimos años, aumentar el comercio y la inversión con el segundo socio comercial de México, constituido por los 15 países de la UE. La no aceptación de una cláusula democrática que la UE exige en todos sus convenios internacionales ha servido de excusa gubernamental para justificar el que aún no se firme un acuerdo comercial con esa importante unión. Sin embargo, en realidad el problema reside en diversos pretextos argumentados por la Secretaría que no maneja la política exterior, y que aparentemente, pesa más en la opinión presidencial.

El ingreso de México en los diversos foros multilaterales del Pacífico,

en particular al Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en 1993, hizo esperar que la conclusión lógica del acercamiento sistemático hacia esa región y sus instituciones iniciado hace casi una década haría que esa región del mundo se volviera el tercer gran socio para México. No obstante, después de más de tres años el comercio total con los países de APEC ha disminuido en términos de dólares y por tanto su participación no ha contribuido a la diversificación de nuestro comercio en importaciones o en exportaciones, a pesar de que en años recientes se convirtió en una de las áreas de mayor dinamismo de expansión económica y comercial en el mundo, así como en el escenario de grandes transformaciones tecnológicas.

En otros ámbitos multilaterales, si bien México se ha sumado a las propuestas de reformas a la ONU, al pronunciarse por un equilibrio en la Asamblea General, una mayor representatividad en el Consejo de Seguridad, así como por una mayor eficiencia en las funciones de la Secretaría General, la cancillería no ha logrado contribuir a la generación de los consensos necesarios para que se den los cambios. En lo que toca a la Organización de Estados Americanos, el gobierno de México, especialmente debido a problemas de política interior, no ha insistido suficientemente en el papel que debe jugar esta organización como promotora de la cooperación hemisférica, en especial para favorecer el desarrollo y combatir la pobreza extrema.

La estrategia de México para la América del Norte denota importancia singular, pues la prioridad que repre-

sesta para México deriva no sólo del hecho de que Canadá y los Estados Unidos se cuentan entre las siete primeras economías del mundo, sino porque nuestra vecindad con la principal potencia económica y militar del mundo hizo que continuamente tengamos que reafirmar nuestra independencia y debamos consolidar el valor de la soberanía nacional como máxima prioridad de nuestra política exterior. Sin embargo, debemos aprovechar la inmediatez geográfica como fuente de oportunidades de cooperación e intercambio, las que México debe impulsar sobre bases de respeto y beneficio mutuo.

Las relaciones entre México y los Estados Unidos tienen una complejidad muy singular en el nivel mundial. Con Estados Unidos debiera buscarse un entendimiento respetuoso en lo político, que permita la expansión de las oportunidades de bienestar de nuestra sociedad mediante el intercambio económico, sin olvidar las asimetrías que nos caracterizan. También en aspectos migratorios, el narcotráfico y la posición del gobierno mexicano debiera encaminarse a encontrar soluciones conjuntas por ser problemas comunes los que, por sus propias características, no deben ser objeto de medidas unilaterales, sino de corresponsabilidad entre ambos gobiernos. Debe enfatizarse, así mismo, que México actúa en contra del narcotráfico no por petición de otras naciones, sino por razones de seguridad nacional, por razones de salud pública y como miembro responsable de la comunidad de naciones ante un problema global.

### **CANADÁ DEBIERA CONSTITUIR UN EJEMPLO DE DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL**

En cuanto al tema migratorio, se requiere dar un enfoque integral, también conjunto, en el cual México impulse internamente la generación de empleos bien remunerados y los Estados Unidos reconozca que su mercado continúa demandando una mano de obra hábil como la mexicana. Al mismo tiempo debe reconocerse la importante contribución económica que realizan nuestros nacionales a la economía norteamericana, así como el respeto obligado a sus derechos humanos y laborales, independientemente de su calidad migratoria.

Canadá debiera constituir un ejemplo de diversificación comercial, como también el punto de partida de nuestra estrategia de diversificación internacional. El estrechamiento de nuestros nexos con ese país es un factor de equilibrio en las relaciones con América del Norte. La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue la culminación de una larga y compleja negociación, que debió establecer reglas claras y estables para beneficio de los vínculos comerciales entre los tres países. Sin embargo, desde su entrada en vigor, a pesar del aumento en forma notable en el volumen de intercambios comerciales, hemos visto que la participación de Canadá se ha incrementado a un ritmo menor que la participación de nuestro mayor socio comercial, lo que quiere decir que no se avanza en la diversificación.

Los pasos que ha dado México en materia de política exterior son importantes, pero no suficientes, por lo que debiera intensificarse lo hecho no sólo en materia política, sino también

en la comercial y financiera, así como también en el campo de los intercambios turístico, académico y cultural. Cuando el gobierno mexicano decida que su política exterior deba estar vinculada —como el resto de las dependencias públicas o,

quizá aún, más que la mayoría de ellas por sus potencialidades— a elevar el nivel de vida de la población, estará cimentando un nuevo México que esté a la altura que esperan los demás países puedan lograr los mexicanos.



LA PUGNA ENTRE TRADICIÓN Y MODERNIDAD

# ¿SE RENOVARÁ EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO?

Emilio Rabasa Gamboa

**M**éxico tendrá elecciones federales y locales durante 1997. Estarán en juego mil cien cargos de elección popular para disputar el voto de alrededor de cincuenta millones de electores. Por vez primera en la historia del país, mediante voto universal y directo, la totalidad de la Cámara de Diputados, una cuarta parte del Senado, la Asamblea Legislativa, el Gobierno del Distrito Federal, además de ocho gubernaturas, docientas veintiete diputaciones locales y docientos sesenta y cinco ayuntamientos serán renovados en la elección del próximo 6 de julio.

¿Servirá la elección de todos estos cargos públicos para renovar al sistema político mexicano mediante la alternancia pacífica del poder?, o bien, ¿prevalecerá el sistema del partido dominante? Más aún, ¿tiene cabida la alternancia en un país que hasta la fecha sólo a nivel local y úni-

camente en cuatro entidades federativas de 32 la ha aceptado?

Samuel P. Huntington, politólogo de la Universidad de Harvard, estima que en los sistemas políticos de partido dominante sólo es factible la competencia, pero no la alternancia en el poder: "Los sistemas de partido dominante del Este asiático aceptan la competencia por el poder pero no la alternancia en el mismo y, por supuesto, la participación de todos en las elecciones, pero la participación en el cargo sólo de los que están en la "corriente principal" del partido. Este

**EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS  
DE PARTIDO DOMINANTE, SÓLO  
ES FACTIBLE LA COMPETENCIA,  
PERO NO LA ALTERNANCIA EN  
EL PODER**

tipo de sistema político ofrece democracia sin alternancia política. Representa una adaptación de las prácticas democráticas occidentales para servir no a los valores occidentales

de la competencia y el cambio, sino a los valores asiáticos del consenso y la estabilidad".<sup>1</sup>

¿Qué tan cerca se encuentra actualmente el sistema político mexica-

<sup>1</sup> Huntington Samuel P. *La Tercera Ola de la Democracia*, *Journal of Democracy*, vol. 2, Primavera de 1989.

no de Occidente y qué tan lejos de Oriente? ¿En las elecciones del 6 de julio de este año, tendrá cabida sólo la competencia, pero no la alternancia?, o bien, ¿consentirá el sistema en una competencia conducente a la alternancia?

Estas preguntas resultan pertinentes en un país que, salvo en los últimos ocho años de su historia política y exclusivamente a nivel local, no ha conocido una alternancia en los poderes federales, Legislativo o Ejecutivo, por la vía pacífica del voto efectivo en las urnas. Tan sólo en un siglo, de 1810 a 1910 en México, con muy raras excepciones, el cambio en el poder federal ha estado precedido de tres revoluciones violentas: la de Independencia en 1810, la de la Reforma en 1854 y la de 1910, o bien bajo los auspicios del autoritarismo. Todo cambio político significativo se ha dado por las armas, no por las urnas; o bien por determinación de los gobernantes, pero no de los gobernados. La sustitución violenta en el poder, opuesta a la alternancia pacífica ha sido la constante de nuestra historia.

### **El Cambio Político con Violencia.**

Ha sido tan extendida la violencia como el medio para el cambio político en nuestra historia que ya forma parte de nuestra cultura nacional. Cualquier niño mexicano aprende, desde sus primeras lecciones de primaria, que para ser libres sus antepasados debieron levantarse en armas, pelear y morir. Lo mismo para separar al Estado de la Iglesia y más aún para buscar la libertad política y la justicia social. ¿Será también indispensable para alcanzar la democracia?

La guerra civil, **no la contienda** política pacífica, ha sido en términos

generales sinónimo de cambio político en México. Por eso es que el levantamiento armado de Chiapas con todo lo sorpresivo que resultó (a pesar de sus trece años de gestación) no fue un hecho insólito en nuestra vida institucional. Es en el fondo una versión moderna (que incluye el uso de computadora e internet) de una y la misma añeja historia, la historia del recurso a la violencia política para lograr el cambio político y social en México.

La veneración a los héroes guerreros, desde Hidalgo y Morelos, hasta Villa, Zapata y Carranza, constituye uno de los principales ingredientes de nuestra cultura política nacional. Juárez es la excepción que confirma la regla. Su recuerdo está más ligado a las leyes que a las armas a pesar de que tuvo que hacer uso de éstas para enfrentarse al partido conservador primero y a la invasión francesa y a Maximiliano de Habsburgo, después. Por el contrario, pocos son los que conocen a Manuel Crescencio Rejón o a Mariano Otero que produjeron la institución del amparo como el medio institucional y pacífico con que cuentan los mexicanos para su defensa particular en contra de los actos de la autoridad.

Nuestras tres constituciones federales han estado inequívocamente precedidas de cruentas y sangrientas revoluciones: la de 1824 por la Revolución de Independencia, la de 1857 por la de Ayutla y la de 1917 por el derrocamiento violento de Porfirio Díaz y la Revolución de 1910. En pocas palabras, en México la alternancia efectiva **del poder, sólo de manera muy limitada se ha dado por medios pacíficos, esto es, mediante el voto y en las urnas.**

Hasta la fecha pervive una desconfianza generalizada en las elecciones como el medio de alternar el poder. ¿Si no ha sido así antes, por qué habría de serlo ahora, al final del siglo XX?

Por ese enorme legado histórico de violencia asociada al cambio político en México es que ahora, que tanto encuestadores como analistas prevén la posibilidad de una modificación en la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados y en el gobierno del Distrito Federal, amén de otras gubernaturas y diputaciones locales y ayuntamientos. Resulta pertinente analizar la viabilidad de una alternancia política pacífica por la que se ponga fin al recurso de la violencia para obtener los cambios que el país requiere y reclama. ¿Es eso factible en el México de fines de los noventa y principios del nuevo siglo?

¿Se renovará el sistema político mexicano que surgió de la Revolución Mexicana de tal suerte que la alternancia pacífica en el poder constituya una opción real para los ciudadanos?

Para dar respuesta a estas interrogantes necesariamente se requiere repasar la evolución del sistema político mexicano durante la presente centuria. A través de ese breve recuento podremos advertir dos tendencias opuestas que confluyen en nuestra historia política: el cambio violento y el cambio pacífico. El primero estuvo presente en el primer tercio del siglo, desde la Revolución hasta el asesinato de Alvaro Obregón.

Hacia el último tercio la violencia política se va diluyendo, aunque reaparece en las últimas elecciones de 1994 con el levantamiento armado en Chiapas y los magnicidios políticos que marcaron a ese año. La segunda tendencia apenas comienza a expresarse en las elecciones locales de Baja California Norte en 1989 y posteriormente en las de Chihuahua, Guanajuato y Jalisco. Adicionalmente, el debate político abierto de los candidatos presidenciales, la afluencia de votantes en la elección presidencial del 94, su alto grado de credibilidad y, sobretudo, la ciudadanización del Instituto Federal

Electoral (IFE), son así mismo señales inequívocas de que la sociedad civil mexicana quiere disociar el cambio político de la violencia y, por lo tanto, que

el país finalmente se encamina, en los albores del siglo XXI, por la senda de la civilidad política.

### La Evolución del Sistema.

El sistema político mexicano ha tenido tres grandes ciclos casi de la misma duración: treinta años, durante el siglo XX. El primero abarca desde 1900 hasta 1929, periodo durante el cual se gestó y estalló la Revolución Mexicana de 1910. El segundo, que en el discurso oficial ha sido definido como el de la "institucionalización revolucionaria", corresponde en realidad a la gestación, desarrollo y consolidación del régimen autoritario integrado por un partido hegemónico y el fortalecimiento de la institución presidencial, o presidencialismo. El tercero tiene como parteaguas el movimiento estudiantil de 1968 y las crisis económicas recurrentes de cada sex-

**HASTA LA FECHA PERVIVE UNA  
DESCONFIANZA GENERALIZADA  
EN LAS ELECCIONES COMO EL  
MEDIO DE ALTERNAR EL PODER**

nio hasta el presente, crisis que ha sido el preámbulo de cinco reformas electorales.

En el primero de esos tres periodos la Revolución Mexicana representó un vuelco en la conformación del poder autoritario de Díaz. No fue, sin embargo, un cambio en el sentido de la democracia política. Un autoritarismo de cuño diverso al del porfiriato se instauraría en el país casi al inicio de los treinta y mantendría su hegemonía hasta fines de los sesenta.

Al cierre del primer tercio del siglo presente, el sistema político mexicano transita de un autoritarismo fuertemente personalizado en la figura de Porfirio Díaz, hacia otro autoritarismo despersonalizado, orgánico, altamente burocratizado y sobretodo fuertemente corporativista y clientelar. Fue un tránsito de un sistema autoritario personalizado en la figura del dictador a otro de tipo estatista orgánico. Este ha sido definido como "un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas (sectores) están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas con licencia (si no es que creadas) por el Estado y a las que se les confirió una deliberada representación monopolística dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos".<sup>2</sup>

---

**NO HUBO VIOLENCIA  
ELECTORAL PERO TAMPOCO  
DEMOCRACIA**

---

El régimen autoritario que emergió de la Revolución de 1910, canceló la violencia pero también evitó la democracia. El carácter intrínsecamente corporativo y clientelar del sistema político que surgió a fines de los veinte le permitió desplegar una extraordinaria capacidad de cooptación tanto de los contentos como de los descontentos y contar con eficientes mecanismos políticos para resolver en su seno, sin el recurso al uso de métodos violentos, los conflictos y las controversias políticas, evitando su contaminación al resto del organismo social.

El presidente de la República, soportado y sostenido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue el gran árbitro de todas las disputas políticas y sociales. Sus decisiones eran inatacables y, finalmente, aceptadas por todas las partes en conflicto. Su carácter hegemónico tuvo un doble efecto: centralizó de tal manera el poder que evitó la violencia política en su seno y al mismo tiempo

canceló las expresiones disidentes estimándolas como una amenaza a la estabilidad que resguardaba. No hubo violencia electoral pero tampoco democracia.

En 1968 ocurrió algo diferente. Fracasó la cooptación y la solución política y pacífica de las controversias internas. En su defecto, el sistema recurrió a la represión. Por vez primera se planteaba un conflicto abierto entre un segmento cualitativamente importante de la sociedad civil, el estudiantado, y el gobierno. Aparentemente un

<sup>2</sup> Linz Juan J. *Regímenes Totalitarios y Autoritarios en Teoría Macropolítica*, Greenstein Fred I. y Polsby Nelson W. (eds), Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

conflicto por demandas académicas, era en el fondo un grave conflicto político de grandes dimensiones: una sociedad mucho más plural, escolarizada, que su generación precedente y, por lo tanto, más crítica y demandante, reclamaba al gobierno mayores y mejores espacios de expresión política que los que habitualmente existían, establecidos a través del partido oficial y sólo reservados a él.

El movimiento del 68 significó la expresión más acabada e inequívoca de la necesidad de cambio político. Las "huelgas" y manifestaciones universitarias que recorrieron las calles de la Ciudad de México, representaron solo la parte mas visible del movimiento, y por cierto, hasta ese momento, la única posible. Como señaló acertadamente el historiador H. G. Wells: "Los únicos métodos de expresión popular que le quedan a un pueblo que carece de formas de expresión política son la huelga y la revuelta".<sup>3</sup>

Pero su principal efecto fue no tanto político como gnoseológico: dar a conocer al resto de la sociedad esa necesidad imperiosa de apertura y cambio de un sistema que, como una camisa de fuerza, la estaba asfixiando. Hacia los sesenta la sociedad civil había crecido y madurado políticamente, en tanto que su sistema político se había mantenido casi intacto desde su fundación en 1929.

El gran mérito del movimiento del 68 consistió precisamente en funcionar como un vehículo de conciencia colectiva, por medio del cual se articu-

laron tensiones internas y se trajeron a la superficie del tejido social problemas subyacentes. Sobre todo uno muy grave: la falta de democracia. Pero también fue un aviso muy claro de que si el propio sistema no cambiaba por sí mismo, resurgiría la violencia una vez más en nuestra historia.

La secuela inmediata del movimiento estudiantil fue la liberalización del sistema con la reforma de 1979, que al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, permitió a la oposición poner un pie en una parte importante del Estado: la Cámara de Diputados, amén de constitucionalizar a los partidos políticos y dotarlos de un sistema de prerrogativas como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación. La reforma no fue diseñada para sustituir al régimen autoritario por la democracia. Apuntó a la liberalización del sistema más que a su democratización.

De cualquier manera, el primer paso de distensión política ya se había dado. La tendencia democratizadora que favorecía el cambio pacífico, sembrada en sesenta y ocho, daría otros frutos en el último cuarto de siglo. Se extendería a las legislaturas locales, al Senado de la República, para el que se introdujo el sistema mixto de simple mayoría, primera minoría (1993) y representación proporcional (1996) y finalmente la elección por voto libre y directo del gobierno del Distrito Federal. Estos últimos cambios corresponden al período del reformismo político-electoral.

<sup>3</sup> Wells H.G. **Breve historia del mundo**, Penguin Books, 1936.

Las reformas políticas del último tercio de este siglo han estado siempre precedidas de crisis político-económicas. La de 1979 fue la respuesta a la crisis del 68, la de 1990 y 1993 a la crisis electoral del 88, la de 1994 al levantamiento armado en Chiapas y la de 1996 a la crisis del 94. En todas ellas el descontento generalizado por un sistema electoral funcionalmente deficiente, se sumó el transfundo por la crisis económica recurrente desde 1976, hasta 1994. Precisamente la recurrencia de estas crisis económicas y sus correspondientes reformas político-electorales son la mejor muestra de que, a partir de 1968, el sistema político requería ser inexorablemente modificado y su sentido no podía ser otro que el de su democratización.

No ha sido ésta el resultado de un pacto como en España en 1976, o el de otros países en América Latina, Europa y Asia en los ochenta y noventa, sino más bien ha obedecido a un lento proceso que comprende casi treinta años, periodo durante el cual a pesar de su lentitud y algunas regresiones, la tendencia hacia la democracia es ya indiscutible. Como diría Alexis de Tocqueville: "es como una marea que sube; retrocede sólo para regresar con mayor fuerza, y pronto uno se da cuenta que al cabo de todas sus fluctuaciones sigue ganando terreno".

En buena medida, la marea democrática mexicana también ha sido

determinada por el hábitat internacional del último cuarto de este siglo, favorable a la democracia. La denominada "tercera ola de democratización"<sup>4</sup> se inicia a partir de las transiciones del sur de Europa Occidental, Grecia, Portugal y España a partir de los setenta y se extiende a más de treinta países de cuatro continentes, con diferentes grados de desarrollo y distintas culturas que han pasado de diversas formas de totalitarismo o autoritarismo hacia la democracia.<sup>5</sup>

Si el proceso de democratización mexicano ha sido lento y no pocas veces regresivo, esto se debe a la carga histórica de autoritarismo que con pocos intervalos democráticos ha campeado en nuestra historia política desde la independencia de 1810 hasta nuestros días. Las democratizaciones de esos treinta países, de 1974 a 1996, han estado precedidas, casi todas ellas, de antecedentes democráticos de no corta duración. No ha sido el caso de México, país en el que desde el siglo XIX hasta bien entrado el XX el autoritarismo ha sido la regla y la democracia, la excepción.

De cualquier manera, hoy en día el sistema político mexicano se encuentra doblemente presionado, en su exterior y en su interior. En el primero por una comunidad internacional que empuja decididamente hacia la democracia y en el segundo por una sociedad civil que no quiere otra cosa que no sea democracia.

<sup>4</sup> Ver Huntington Samuel P. **La Tercera Ola-La democratización a finales del siglo XX**. Ediciones Paidós, 1994.

<sup>5</sup> Rabasa Gamboa Emilio, **¿Por qué la Democracia?- transiciones de 1974 a 1990**, UNAM, 1993.



**Y** democracia necesariamente implica la posibilidad de la alternancia política por medios pacíficos, a través del voto y en las urnas.

**El** legado histórico de cambio político con violencia o la ausencia de ésta sólo con autoritarismo, es desde luego una carga muy pesada que la conciencia colectiva tiene muy presente hoy en día. Es ese legado contenido en la frase: "por las armas lo tomamos, sólo por las armas nos lo quitarán". Pero se encuentra de alguna manera contrapezada por una muy fuerte tendencia democratizadora que, a partir de los setenta, cobró carta de naturalización y desde entonces no ha dejado de reclamar sus derechos ciudadanos.

**Como** resultó evidente en las elecciones de 1994, el antecedente inmediato a las venideras este año, en el país ise han traslapado elementos correspondientes a dos sistemas distintos como son el autoritarismo y la democracia, cada uno de ellos identificado con su propia cultura política que, hoy en día, han entrado en colisión. Por las condiciones externas e internas favorables a la democracia, vivimos una fase aguda de ese conflicto entre un pasado que no deja de existir y un futuro que no acaba de ser".<sup>6</sup>

**Así** quedó demostrado en las pasadas elecciones federales, en las que confluyeron y convivieron la violencia del levantamiento chiapaneco y los magnicidios políticos de un lado, con

la civilidad del primer debate electoral televisado a cuarenta millones de personas y una gesta electoral con un altísimo grado de participación ciudadana (casi ochenta por ciento) y de confiabilidad, del otro.

**De** lograr los términos específicos ya en marcha, como el proceso electoral, articular ese legado histórico de cambio con violencia con la tendencia democratizadora de cambio sin violencia, dependerá la viabilidad de la alternancia y, por lo tanto, de la renovación del sistema político mexicano.

**Por** lo pronto, los dos elementos, el histórico y el renovador, estarán presentes en el proceso electoral ya iniciado. Si este se resuelve en una confrontación exclusivamente ideológica y estéril (derecha-izquierda y centro) de

los partidos y se soslaya un debate serio y de altura sobre los problemas que actualmente confronta México y la mejor manera de resolverlos; si el proceso se aparta de la legalidad

para sumergirse en ese submundo político del fraude y el arreglo al margen de las urnas; si la apatía o el miedo acoge al electorado y los órganos electorales abdican de su imparcialidad y autonomía, entonces habrá prevalecido el legado tradicional oriental sobre el renovador occidental. Lo contrario significaría un triunfo del segundo.

**En** conclusión, el momento político actual que vive México es resultado de la combinación de dos factores

**DEMOCRACIA NECESARIAMENTE  
IMPLICA LA POSIBILIDAD DE LA  
ALTERNANCIA POLÍTICA POR  
MEDIOS PACÍFICOS, A TRAVÉS  
DEL VOTO Y EN LAS URNAS**

<sup>6</sup> Rabasa Gamboa Emilio, *La crisis: síntoma o enfermedad- el problema de la transición mexicana*, artículo publicado en la revista *Este País*, No. 49, abril, 1995.

antagónicos, uno que proviene del pasado y reclama sus fueros históricos y otro que se ha gestado en el presente y exige sus derechos propios.

Finalmente, el conflicto presente consiste, al igual que en el siglo pasado —el cual fue la pugna entre monarquistas y federalistas, conservadores y liberales— en el enfrentamiento entre la tradición y la modernidad políticas. Entre la preservación del sistema de partido dominante y su renovación hacia un sistema de parti-

dos fuertemente competitivos con capacidad de gobierno para alternarse en el poder conforme lo decida el electorado y sólo el electorado.

Los tradicionalistas sólo aceptan competencia pero no alternancia. Para los modernizadores, la competencia no tiene sentido si no es posible la alternancia. En el fondo, estas elecciones adquieren el gran significado de una decisión política e histórica fundamental: el México que fue y quiere seguir siendo o el México que quiere ser diferente y todavía no lo es.

# MÉXICO EN TRANSICIÓN

*Susan Kaufman Purcell*

**H**asta la aparición de la crisis de la deuda en agosto de 1982, México había sido considerado una «historia exitosa» en América Latina. Por décadas había tenido gobiernos estables bajo control civil, en marcado contraste con la mayoría de los países latinoamericanos. También había disfrutado de continuas y frecuentemente espectaculares tasas de crecimiento económico que variaban entre seis y ocho por ciento anual en las décadas de los cincuenta y sesenta. No obstante, estos logros tenían su lado oscuro.

El sistema político había sido estable pero no democrático. Estaba dominado por el Partido de la Revolución Democrática (PRI), partido que usualmente ganaba las elecciones por medio del fraude electoral. Adicionalmente, el sistema era altamente corrupto y, aunque la economía crecía con rapidez, la brecha entre ricos y pobres se hacía cada vez más grande.

Para la década de los ochenta, la distribución de la riqueza en México era una de las más inequitativas del hemisferio. No obstante que el sistema funcionaba, la gente de

ambos lados de la frontera norte de México estaba perfectamente consciente de los excesos y fallas del sistema.

Esto cambió después de agosto de 1982, cuando los mexicanos y los gringos empezaron a darse cuenta que la estabilidad política no podía mantenerse sin altos niveles de crecimiento económico. Debe subrayarse el problema de que los recursos generados por el crecimiento económico habían sido usados para encubrir y maquillar los problemas, pero no para resolverlos. No quedaba claro cómo el sistema podría enfrentar las demandas del crecimiento económico que se le hacían, considerando que sus ejes no habían sido «engrasados» desde hacía mucho tiempo.

La crisis produjo al mismo tiempo presiones de liberalización económica y política. El importante papel que el Estado había jugado en la economía nacional, tanto como la centralización del poder político dentro del PRI, parecía que habían contribuido a la crisis económica. De este modo, sonaba lógico buscar las soluciones a los problemas de México rebasando los esquemas y límites tradicionales del poder político-económico.

**HASTA LA APARICIÓN DE LA  
CRISIS DE LA DEUDA EN  
AGOSTO DE 1982, MÉXICO  
HABÍA SIDO CONSIDERADO UNA  
«HISTORIA EXITOSA» EN  
AMÉRICA LATINA**

La pérdida de confianza en los sistemas político y económico de México, fue reforzada por los cambios en el ambiente internacional. A principios de los ochenta la luna de miel mundial de los pueblos con los regímenes estatizadores estaba terminando. El socialismo se evidenciaba como más capaz de producir burocracias que crecimiento económico.

Parecía que, el hasta hacía poco satanizado sector privado, estaba incrementando sus posibilidades como una alternativa para conducir a los países del Tercer Mundo hacia la prosperidad.

El nuevo empuje hacia la liberalización económica iba paralelo con un creciente entusiasmo por la democracia. De todas las áreas en desarrollo, América Latina había hecho los mayores progresos a este respecto. Para la década de los ochentas, tanto Brasil como Argentina habían reemplazado con civiles a sus gobiernos militares, incluso las tan frecuentemente denigradas «repúblicas bananeras» de América Central eran ahora gobernadas por presidentes democráticamente electos.

En contraste, México parecía estar sumido en un estancamiento político. Cuando la mayoría de latinoamérica había sido gobernada por regímenes autoritarios militaristas, el sistema civilista mexicano de un sólo partido gobernante parecía relativamente bueno. En el contexto de un hemisferio renovado democráticamente, resultaba claro que el sistemapolítico de México parecía ser considerablemente menos atractivo.

La crisis económica, junto con los cambios económicos y políticos del

momento, favoreció un intenso debate nacional dentro de México, sobre los tipos de políticas que debían ser adoptadas para lograr los nuevos objetivos. Aunque varias importantes transformaciones habían sido implementadas, en algunas áreas se habló más de lo que se hizo.

Dos cuestiones básicas permanecían sin ser respondidas:

- a) ¿Podrán los gobiernos mexicanos restaurar exitosamente el crecimiento económico y mantener la estabilidad política?
- b) ¿Los Estados Unidos desempeñarán un papel constructivo durante este periodo de dificultades?

Debido a que la crisis económica llevó a la gente a preguntarse sobre las perspectivas reales de mantener la paz social, el gobierno decidió dar una alta prioridad a la restauración del crecimiento económico, ya que una economía reanimada podría atemperar el descontento económico y político, de modo tal que permitiría al gobierno posponer el asunto de la reforma política.

La estrategia adoptada por el Presidente Miguel de la Madrid para reanimar la economía de México fue la liberalización económica. En esencia, esto implicaba reducir el papel económico del Estado, reducir o eliminar importantes barreras y obstáculos a la inversión extranjera y promover un sector privado más dinámico.

La determinación de liberalizar la economía tiene varias explicaciones. Posiblemente la más importante

es la obvia carencia de recursos para mantener el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que había sido elegido por México y otros países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la crisis económica favoreció las críticas a la rectoría económica del Estado, presionando en el campo de la política, ya que los partidarios de la liberalización argumentaban a su favor los cambios mundiales que favorecían una estrategia de desarrollo enfocada sobre las inversiones privadas y un papel más reducido del Estado en la economía.

Finalmente, la deuda externa de México, que totalizaba cerca de 90 mil millones de dólares a mediados de 1982, hizo que el gobierno mexicano dependiera de las instituciones financieras norteamericanas como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos, conjuntamente con los bancos comerciales privados de Estados Unidos, a los cuales México debía también cantidades enormes, presionaron al gobierno para que adoptara políticas que redujeran el gasto público y abrieran la economía mexicana.

Posiblemente el más importante símbolo del interés gubernamental en favor de la liberalización económica, fue su decisión de incorporar a México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio). El gobierno de Miguel De la Madrid intentó abrir la economía mediante bajos aranceles, eliminando licencias para un gran número de mercancías y estimulando la exporta-

ción. El gasto público fue recortado en parte disminuyendo los empleos del sector público y vendiendo o desapareciendo las empresas paraestatales no rentables.

A pesar de que el gobierno de México se negó a cambiar la ley de inversión extranjera que limitaba al 49 por ciento la propiedad de las empresas en manos de extranjeros, adoptó enfoques flexibles, como permitir que la IBM se estableciera en México con el cien por ciento de sus acciones en manos norteamericanas. Los burócratas

mexicanos de primer nivel comenzaron a usar una retórica menos hostil hacia la inversión extranjera que en el pasado reciente.

Finalmente, el gobierno redujo o eliminó subsidios en varios sectores y continuó promoviendo la descentralización económica.

En términos de las políticas que habían prevalecido hasta 1982, estos pasos representaban un cambio significativo en las actitudes y conducta del gobierno mexicano. No obstante, los compromisos de México para la liberalización económica han sido poco transparentes. Frecuentemente, el gobierno aparenta retroceder un paso para avanzar dos. Despiden a empleados públicos un día para contratarlos varios días después. Quita licencias de importación a empresas que no necesitan protección, pero las mantiene en el caso de otras, o usa los permisos para castigar a quienes se oponen a las políticas gubernamentales. El gasto gubernamental es recortado un año para incrementarlo al siguiente, en respuesta a presiones políticas.

---

**LA CRISIS ECONÓMICA  
FAVORECIÓ LAS CRÍTICAS A LA  
RECTORÍA ECONÓMICA DEL  
ESTADO**

---

Estas señales confusas o mixtas tienen varias explicaciones: la liberalización económica afecta las ganancias de aquellos que prefieren el control estatal de la economía. En México, los "estatistas" pueden encontrarse en las principales secretarías de Estado u oficinas que poseen el control de compañías públicas, incluyendo la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (SPyFI), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Teléfonos de México (Telmex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Su presencia es fuerte también en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que domina un importante sector del PRI.

Hasta los años setenta, el enorme poder del Estado fue compensado en parte, por la riqueza y el poder del sector privado. Esta capacidad del gobierno de balancear los diversos intereses representados en el partido dominante y la burocracia estatal contra los intereses del sector privado, permitió al Presidente jugar enfrentando los intereses de un lado con los de su contraparte, manteniendo cierta independencia de ambos. El poder de todos los que se beneficiaban de un fuerte Estado regulador de la economía, era equilibrado con el poder de quienes se beneficiaban con la presencia de un fuerte sector privado.

Comenzando con la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el balance inició por ser favorable para los estatistas. Echeverría incrementó grandemente el gasto gubernamental, en parte para sofocar el descontento y la alineación producidos por la así llamada «masacre de Tlatelolco», donde cientos de estudiantes fueron asesinados

por los militares. Echeverría también esperaba que el estímulo al crecimiento económico ayudara a satisfacer las crecientes demandas que se hacían sobre su gobierno.

El sucesor de Echeverría, José López Portillo (1976-1982), abandonó el tradicional balance del presupuesto programando un gasto mucho más ambicioso, apoyado en los recursos generados por las exportaciones Petroleras.

Cuando los precios del petróleo se redujeron drásticamente en 1981, López Portillo prefirió aumentar la deuda externa de México antes que cambiar sus propios planes, con lo cual aseguró la fuga de divisas. La nacionalización del sistema bancario a pocos meses de concluir su administración, que justificó como necesaria para detener la fuga de divisas, fue motivada más bien por razones de autoestima política, pero debilitó al sector privado.

Los esfuerzos del presidente Miguel De la Madrid Hurtado por liberalizar la economía, estuvieron parcialmente orientados a restaurar el viejo equilibrio entre los sectores privado y público. La liberalización económica, por tanto, tuvo dos objetivos. El primero es revitalizar la economía mexicana; el segundo, y posiblemente no menos importante, es restaurar el espacio político que el Presidente necesita para mantener la estabilidad política de México.

Estamos lejos de asegurar, no obstante, que los actuales esfuerzos por liberalizar la economía llegarán lo suficientemente lejos. El problema supone más que sólo la oposición de los estatistas. Incluso los que apoyan una



economía más abierta no pueden estar seguros de que obtendrán los resultados económicos deseados. Los países industrializados con fuertes sectores privados y un fuerte compromiso con el libre comercio, no tienen, después de todo, la experiencia contemporánea de un crecimiento económico impresionante.

Dada la ausencia de garantías de que los riesgos políticos de la liberalización económica serán disminuidos por la recuperación económica, las indecisiones y pasos en falso del gobierno de la Madrid aparecen más entendibles; incluso porque la liberalización económica más exitosa implica una integración económica de hecho con los Estados Unidos. Entre los mexicanos esto genera el temor de la dominación norteamericana y la pérdida de identidad nacional. También permite a los estatistas recurrir al nacionalismo mexicano y al siempre latente sentimiento antigriego para bloquear y obstaculizar las políticas liberalizadoras que ellos consideran más dañinas para sus intereses.

Incluso, los miembros de la alta burocracia que actualmente apoyan bastante los esfuerzos de liberalización de la economía mexicana, en su corazón, son partidarios de un relativamente fuerte Estado mexicano. Sus perspectivas han sido permeadas por la «ideología revolucionaria» que considera al sector privado antirevolucionario debido a su oposición a la Revolución Mexicana de 1910.

Estos burócratas también consideran a los hombres de negocios como

antimexicanos, debido a su insistencia en enfatizar las ganancias sobre la política. Incluso, lo más importante es que, la alta burocracia mexicana no ha tomado las medidas necesarias para disminuir su propio poder político.

Por lo tanto, la liberalización económica, que implica la más grande descentralización de los recursos económicos y, por tanto, del poder político, es deseable sólo por un motivo: el probable restablecimiento del balance tradicional entre los sectores público y privado. La liberalización económica, entonces, no implicará que el crecimiento del sector privado pudiera atentar seriamente contra la capacidad de

gobierno e iniciativa de los políticos. Lo que el gobierno está esperando lograr a través de sus esfuerzos liberalizadores es una economía más dinámica y competitiva, y un sector privado un tanto más eficiente que ayu-

de a legitimar a un Estado fortalecido.

## II

Los esfuerzos para liberalizar la economía mexicana han reforzado las permanentes demandas de democratización. Muchos mexicanos creen que la liberalización económica y la política están vinculadas; la economía no puede ser descentralizada y abierta sin los correspondientes cambios políticos. El inmediato beneficiario de estas ideas es el principal partido de oposición en México, el Partido Acción Nacional (PAN), el cual durante mucho tiempo ha luchado por una menor participación del Estado en la economía, un fuerte sector privado y elecciones limpias.

LO QUE EL GOBIERNO ESTÁ
ESPERANDO LOGRAR A TRAVÉS
DE SUS ESFUERZOS
LIBERALIZADORES ES UNA
ECONOMÍA MÁS DINÁMICA Y
COMPETITIVA

Irónicamente, las demandas de democratización también han sido fuertemente apoyadas por los estatistas dentro del PRI. Miembros de la recientemente organizada «Corriente democrática», abogaron no sólo por la democratización del sistema político, sino también por la democratización del partido oficial. Clamaron por una mayor participación en la selección del sucesor de De la Madrid y esperaban capitalizar el descontento social contra las políticas de austeridad económica para poder nominar a su propio candidato presidencial a través del PRI.

Una vez con el control del Partido y por tanto del gobierno, ellos podrían haber tratado de forzar un regreso a la tradición mexicana de un Estado fuerte conductor de la economía nacional. Como el Presidente Miguel de la Madrid tuvo éxito en mantener el control del proceso de nominación y escogió como candidato presidencial priísta a Carlos Salinas de Gortari, Cuauhtémoc Cárdenas decidió competir por la Presidencia de México con el apoyo de los pequeños partidos de oposición. Su derrota electoral, sin embargo, no marcó el fin del conflicto sobre la estrategia del desarrollo futuro de México.

Estas consideraciones políticas ayudan a explicar la cautela y ambivalencia de las medidas tomadas por el gobierno delamadridista destinadas a abrir la economía. El Presidente sabe que debe caminar sobre una línea muy angosta: por un lado, necesita liberalizar la economía para restaurar el crecimiento económico sustentable; por otra parte, él debe evitar la organización de programas que pudieran fortalecer a estos grupos en sus intentos por

obstruir las políticas económicas, debilitar el dominio priísta o ambas.

Las demandas de liberalización política no son nuevas. El PRI siempre ha estado a la defensiva sobre su control del sistema político mexicano. Después de todo, había accedido al poder como resultado de una revolución que tuvo el lema de «sufragio efectivo, no reelección». No ha habido reelección de ningún Presidente mexicano desde la Revolución, pero claramente ha habido la reelección de un partido político. Esto ha sido mucho más grave de lo que un escritor mexicano describe diciendo que la Revolución Mexicana significó una modernización del autoritarismo mexicano, transformando el gobierno de un sólo dictador tradicional, por el de un solo partido.

El PRI ha sido bastante imaginativo en sus esfuerzos de reforma. En los años cincuenta experimentó con elecciones locales primarias para librarse de la imposición de candidatos escogidos por el gobierno central desde la ciudad de México. También trató de acabar con los procesos de representación sectorial del partido, con el resultado de que los disturbios incrementaron los conflictos locales y debilitaron el sector obrero del partido.

Consecuentemente, estos experimentos fueron abandonados y se intentaron otros en su lugar. Por ejemplo, en 1962, el Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) creó a los «diputados de partido», lo que aumentó la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.

Las reformas introducidas por el Presidente López Portillo fortalecie-

ron aún más a los partidos de oposición al facilitarles la realización de sus campañas. Estas reformas principalmente beneficiaron a los partidos más pequeños a ambos lados del espectro político. También facilitó al PRI la posibilidad de dividir y dirigir a sus «opositores».

De este modo, las reformas promovidas por Miguel De la Madrid tendían a corregir estos excesos, obligando a los partidos de oposición a unirse en la Cámara de Diputados, al tiempo que aseguraron que el PRI continuaría como partido mayoritario convirtiéndolo a la minoría menos pequeña en una mayoría automática.

La intención priista de conservar su imagen democrática también explica porqué el gobierno subsidia a los pequeños partidos de oposición. El PRI desea ser el partido dominante, no el único partido; por la misma razón permite que los partidos pequeños lancen candidatos a la Presidencia de la República: compitiendo con ponentes pequeños, el PRI aparece como el «partido más popular» de un sistema plural. Finalmente, el PRI apoya su imagen democrática en la decisión de permitir a los partidos de oposición triunfos locales o regionales --excluyendo las gubernaturas--, lo que explica los esfuerzos por dar a los candidatos de oposición tiempos iguales en televisión durante las elecciones presidenciales de 1982.

Las actuales demandas de democratización están enfocadas principalmente a terminar con el fraude electoral. Han sido particularmente vigorosas en el norte, donde el PAN es popular y parece ser capaz de ganar

elecciones limpias en cierta cantidad de elecciones para gobernador. El resurgimiento del PAN está estrechamente vinculado con la crisis económica de México, de la cual muchos mexicanos culpan a Luis Echeverría Álvarez y a José López Portillo, tachándolos de irresponsables y corruptos, principalmente a este último.

El evidente recurso priista del fraude electoral realizado en el norte del país indica que el PRI no tiene intención de permitir que el PAN gane una gubernatura, cuando menos en el futuro más inmediato. Dirigentes priistas están aparentemente divididos sobre este asunto. Aquellos que se encuentran en minoría argumentan que elecciones limpias podrían no necesariamente resultar en victorias panistas e, incluso, fortalecerían al sistema permitiendo la supervivencia del PRI.

Los triunfadores del debate no desean correr este riesgo, porque temen que el deterioro de los niveles de vida de los últimos años, combinado con la perspectiva de una prolongada austeridad económica, pudiera producir una abundante votación contra el PRI que se convertiría en un importante apoyo para el PAN.

Después, el efecto dominio podría destruir la imagen de invencibilidad del PRI, permitiendo que los votantes de otros estados norteros siguieran el ejemplo. Los más democráticamente inclinados al dominio priista, sugieren que el partido podría permitir elecciones limpias después que la economía mejore, aunque no está claro qué podría incentivar a la realización de este ejercicio democrático una vez que haya pasado la emergencia económica.

El PRI tiene, a pesar de todo, instrumentado un buen número de reformas menos dramáticas, como elegir mejores candidatos para los gobiernos norteros. De hecho, los candidatos priistas más competitivos con el PAN son aquellos que los mexicanos llaman priistas empanizados, lo que significa que se identifican con la plataforma de un partido siendo de otro. También pueden presentar «precandidatos» en una pasarela televisiva, al modo en que se eligió a Carlos Salinas de Gortari como candidato priista a la Presidencia de la República.

Reformas adicionales probablemente tendrán que esperar a la próxima administración y posiblemente, pretenderán restaurar algo del tradicional balance entre tecnócratas y políticos, o al menos, dar más poder a aquellos tecnócratas con fuertes habilidades políticas. Los últimos tres sexenios han sido dominados por los tecnócratas, individuos altamente entrenados que alcanzaron el poder mediante la burocracia, y no por el partido o el sistema electoral. El rápido ascenso de los tecnócratas, paralelo a la continua expansión del papel del Estado y su burocracia, reflejan y causaron, al mismo tiempo, la erosión de las bases del poder político del PRI. Esta situación también ha producido conflictos de alto nivel entre políticos y tecnócratas como resultado de la marginación de los priistas destacados y el olvido de la legalidad partidista, con la intención de servir y promover los intereses de la burocracia dorada, que nunca militó.

**EL ASCENSO DE LOS  
TECNÓCRATAS HA PERMITIDO  
QUE LA GENTE DEL PUEBLO  
HAGA DESAFORTUNADAS  
COMPARACIONES CON EL  
PERIODO DE PORFIRIO DÍAZ**

El ascenso de los tecnócratas ha permitido que la gente del pueblo haga desafortunadas comparaciones con el periodo de Porfirio Díaz, cuando los «científicos» creyentes del positivismo decimonónico, intentaron desarrollar a México aplicando los principios de la «ciencia positivista» al gobierno. Ciegos para reconocer la importancia de las habilidades políticas en el sostenimiento de la estabilidad, los «científicos» ayudaron a que estallara la Revolución Mexicana. Los críticos de la tecnocracia contemporánea advierten que la actual crisis económica, combinada con los errores y retrasos en la restauración del antiguo balance entre tecnócratas y políticos, podría producir el mismo final inesperado.

Con la intención de revitalizar el papel de los políticos, las futuras reformas intentarán fortalecer al PRI en otras áreas. Uno de sus más serios problemas es la erosión del apoyo al PRI en las áreas urbanas. Tradicionalmente, los campesinos y los trabajadores organizados, han constituido la base más confiable de apoyo para el partido. Pero en un México modernizado, el porcentaje de campesinos en la población sigue disminuyendo. Los esfuerzos

para sindicalizar a los trabajadores tampoco coinciden con el crecimiento de la fuerza laboral.

En el próximo sexenio, por tanto, el PRI probablemente intentará crear nuevas organizaciones partidistas entre la población urbana, tales como grupos de pequeños hombres de negocios

y entre las clases media y media baja, los autoempleados, subempleados, trabajadores del sector servicio, e incluso, el partido intentará una penetración mayor en los vecindarios de clase baja urbana.

Permanentemente se ha criticado al PRI por la imposición de candidatos como «representantes» de áreas donde no son conocidos. En el futuro, el partido tendrá que seleccionar candidatos que no solamente tengan raíces locales, sino también posean un significativo apoyo popular. En el norte, esto significará escoger más abogados, hombres de negocios y otras personas provenientes de las clases media y media baja. En el sur, los futuros candidatos deberán tener fuertes lazos con el campesinado. En todos los casos, no obstante, los potenciales candidatos del PRI deberán demostrar que poseen considerables habilidades políticas. La experiencia tecnocrática ya no será suficiente para dirigir a un México con un ambiente político cada vez más complicado.

La selección de candidatos que tengan bases locales de apoyo también implica una disminución del control de la ciudad de México sobre las áreas remotas. Tales candidatos constituirían una bendición desde el punto de vista priísta. Por una parte, supondrían un apoyo y legitimarían al partido. Por la otra, amenazarían la altamente centralizada tradición de control político.

Otro posible cambio podría involucrar el establecimiento de elecciones primarias para la selección de candidatos priístas. Las primarias podrían ayudar a revivir el interés en los procesos electorales, los cuales normal-

mente se caracterizan por un fuerte abstencionismo, y *podrían generar también* candidatos más populares.

En el mismo sentido, el PRI probablemente permitiría el triunfo en una gubernatura de un partido de oposición. La India es ejemplo de un país donde el partido oficial ha permitido este tipo de salidas políticas, sin que el dominio de varios estados por la oposición mine el control nacional del Partido del Congreso.

El PRI confronta numerosos problemas menos fáciles de tratar. Las organizaciones de trabajadores, cuya cooperación con el gobierno ha ayudado a asegurar la estabilidad política y la continua dominación priísta, cada día son menos confiables. Si la modernización económica continúa, los sindicatos incorporarán a trabajadores más hábiles y mejor educados en niveles administrativos, los que serán menos fáciles de cooptar por el partido oficial, quien no podrá controlarlos. Adicionalmente, Fidel Velázquez, el tradicional líder obrero incondicional del gobierno, va con el siglo, por lo que no parece evidente que sus sucesores sean capaces de continuar su obra sin problemas. Si el PRI está interesado en mantener la estabilidad política de México en el futuro, deberá prepararse y buscar nuevos caminos para tratar con un movimiento obrero más sofisticado.

El PRI también deberá encontrar nuevas maneras de tratar con el campesinado. En el pasado, el gobierno eligió el control sobre la productividad. Ya no es posible sostener este tipo de intercambio. El nivel de vida de los campesinos está muy abajo del de los

otros grupos sociales; la extrema pobreza que caracteriza a muchas áreas rurales de México, especialmente en el sur, está permitiendo que la oposición de los partidos de izquierda arraigue y sea escuchada. El descontento es exacerbado por el impacto de los conflictos en América Central. Alrededor de un millón de refugiados se han asentado en los estados fronterizos del sur, agravando los ya de por sí alarmantes niveles de desempleo y subempleo de la zona.

Si se incrementara el crecimiento económico en las áreas rurales de México estos problemas podrían aliviarse. En el sector agrícola, el ejido es muy ineficiente en lo económico, aunque ha servido como reserva de votos priistas. La productividad podría incrementarse dando a los ejidatarios más control sobre sus propias tierras. El gobierno de López Portillo aprobó una enmienda constitucional que permitía a los ejidatarios asociarse a los productores privados para comprar maquinaria y trabajar. Tales reformas pueden expandirse a otras áreas. Finalmente, si los campesinos pudieran opinar sobre la selección de sus líderes, su moral y lealtad aumentarían.

Esta discusión sobre posibles y probables reformas políticas sugieren que la liberalización económica en México es compatible con una liberalización política restringida. México no tendría que transformarse en una democracia de dos partidos o multipartidista para reducir el papel económico del Estado y su intervención en la economía. En cambio, puede optar por hacer su sistema de un partido dominante más representativo de la reestructuración económica y el cambio

social y más responsable ante las necesidades de su gente. En varios aspectos, este proceso ya ha empezado bajo el presidente De la Madrid. El peligro radica en la posibilidad de que los futuros líderes puedan sobrestimar los inconvenientes de la reforma política sostenida y subestimar sus beneficios. Podría también darse el caso de que el sistema político de México incrementara su rigidez y fuera incapaz de convivir exitosamente con los cambios políticos y económicos que sin duda encarará.

### III

La crisis económica de principios de los años ochenta también tuvo repercusiones en el área de política exterior. Durante el periodo inmediato anterior a la crisis de agosto de 1982, México comenzó a jugar un papel inusualmente activo en la política mundial. En parte, esto fue resultado del conflicto petrolero de los años setentas que proporcionaron a México tanto el nivel político como los recursos para estructurar una activa política exterior. Además, el descubrimiento de petróleo en México, coincidió con la distensión rusoamericana, por lo que el conflicto este-oeste fue reemplazado por un énfasis en los problemas norte-sur entre países avanzados y en desarrollo, con lo que México ganó un «espacio político» en el cual pudo operar internacionalmente. La decadencia del prestigio y la autoridad de los Estados Unidos a consecuencia de Viet-Nam y Watergate, también contribuyeron a apoyar la búsqueda mexicana por un papel internacional más importante.

América Central fue una de las áreas donde se incremento la influen-



cia mexicana. A pesar de que México supuestamente apoyaba los principios de autodeterminación y no intervención, el presidente López Portillo desconoció el régimen de Anastasio Somoza en Nicaragua y, conjuntamente con otros países de América latina, ayudó a los sandinistas a derrocarlo. Cuando Somoza huyó en 1979, López Portillo ofreció a los sandinistas el avión presidencial para llevarlos a Managua. Dos años después, México y Francia hicieron una declaración conjunta que reconocía a la guerrilla salvadoreña como una "fuerza política representativa". López Portillo también consiguió que México dirigiera el proceso de paz de Contadora.

**AMÉRICA CENTRAL FUE UNA  
DE LAS ÁREAS DONDE SE  
INCREMENTÓ LA INFLUENCIA  
MEXICANA**

En la época en que Miguel de la Madrid asumió la Presidencia, las condiciones que habían permitido el activismo internacional de México empezaban a cambiar. La distensión se había detenido y la elección de Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos había puesto nuevamente el conflicto este-oeste en el primer plano de la agenda política norteamericana. Al mismo tiempo, los precios del petróleo se desinflaron, privando a México de los recursos e influencia que le permitieron ejercer una política exterior activa.

Las cosas también empezaron a cambiar en América Central; los sandinistas, no obstante de continuar profesando la no alineación, se acercaron mucho a Cuba y la Unión Soviética. América Central se transformó en un punto de la política interna de México cuando decenas de miles de refugiados cruzaron su frontera sur.

Con el problema de la crisis de la deuda, la substancial ayuda económica de México a los sandinistas comenzó también a generar oposición, particularmente entre los hombres de negocios y los militares, quienes observaban con inquietud cómo los sandinistas se movían a la izquierda. Finalmente, la crisis de la deuda obligó a México a trabajar más cerca de los Estados Unidos. Se hicieron comentarios de que no era congruente que México se

alineara con Reagan para mejorar su economía mientras apoyaba a los sandinistas y bloqueaba las políticas norteamericanas con el grupo Contadora.

La cambiante realidad y la creciente distensión con México, produjeron el consiguiente cambio de la política de este país en Centro América durante el gobierno de Miguel De la Madrid. Con la elección de Napoleón Duarte como Presidente de El Salvador en 1984, México retiró su apoyo a las guerrillas salvadoreñas enviando a su Secretario de Relaciones Exteriores a la toma de posesión de Duarte, y también empezó a jugar un papel más equilibrado dentro del grupo Contadora, lo que permitió una solución negociada en el conflicto centroamericano.

Hasta que el escándalo Irán-contras se hizo público, los intereses e intervención mexicana en América Central habían ido declinando lentamente. Los mexicanos estaban más preocupados por su propia crisis económica y sus potenciales aplicaciones políticas. Sin embargo, el escándalo revivió el interés mexicano en la región.



La posibilidad de que el Congreso de los Estados Unidos pudiera cortar la ayuda económica y militar a los rebeldes nicaraguenses reenforzó la atención a una salida negociada del conflicto. México siempre se había opuesto a la ayuda norteamericana a los contras y prefería una negociación política, por lo que el escándalo tuvo el efecto inmediato de reducir las tensiones entre México y Estados Unidos a propósito de Centroamérica. La subsecuente firma del Plan de Paz propuesto por el Presidente, Oscar Arias, con el apoyo de los cinco presidentes centroamericanos, permitió allanar el conflicto con Estados Unidos.

Las relaciones México-Estados Unidos siempre han sido difíciles de manejar. El problema parte de la asimetría de poder entre ambas naciones, aunque las relaciones entre los dos nunca han sido tan buenas o malas como aparentan, esto se debe a que la salud de las relaciones bilaterales tiende a ser medida examinando las relaciones de los gobiernos federales. La mayoría de los lazos bilaterales, sin embargo, involucran niveles menores de gobierno en ambos países y multitud de relaciones privadas a ambos lados de la frontera. Esto significa que hay más relaciones rutinarias y naturales y menos cuestiones subjetivas de lo que caracterizan las fluctuaciones extremas de los contactos públicos entre los dos gobiernos nacionales.

Desde que se manifestó la crisis de la deuda, las relaciones entre los dos gobiernos nacionales han asumido la mayor importancia sobre cualquier otra relación. La nueva situación ha obligado a repensar dentro del gobierno estadounidense el tipo de política

que debería seguirse hacia México durante esta época de problemas.

La política de Estados Unidos hacia nuestro país ha sido la de apoyar un México estable y próspero que es algo que también se desea en México. La crisis de la deuda ha hecho que muchos de los ciudadanos norteamericanos, normalmente poco informados, reflexionen sobre el impacto negativo que los constantes problemas económicos pudieran tener primero sobre México y después sobre su propio país.

En el área de la economía, los Estados Unidos apoyan fuertemente la liberalización y privatización de la economía mexicana como una manera de estimular el crecimiento económico autosostenido. Por lo tanto, han trabajado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para instrumentar las urgentes reformas sociales y económicas que esa nación necesita. Debido a que los Estados Unidos no han actuado unilateralmente en el campo económico y también a causa de que los cambios están a favor y son congruentes con las políticas internas diseñadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, el desafío norteamericano de la economía mexicana no ha generado demasiados conflictos entre los dos países.

Las presiones políticas de cualquier manera continúan. El gobierno estadounidense ha sido criticado desde el sistema político mexicano de querer debilitar al PRI, lo que se reconoce como una reacción nacionalista basada en los tradicionales temores de intervención y dominación gringa sobre México, pero desde la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense, no

tiene sentido debilitar al PRI, cuando no hay quien lo sustituya en el gobierno.

No obstante, tanto el Congreso norteamericano como los medios de comunicación de ese país, no necesariamente debieran compartir estos puntos de vista. Algunos congresistas creen que sería mejor apoyar al PAN para que tome el control de algunos estados fronterizos, mientras los periódicos, aunque no necesariamente son anti-PRI, están más interesados en cubrir las elecciones mexicanas. Sus extensos reportajes sobre fraude electoral en varias elecciones estatales han sido vistas por muchos mexicanos como una interferencia en sus asuntos internos, o como parte de una conspiración del gobierno norteamericano para presionar a México a que cambie su política centroamericana.

Mientras México esté acosado por dificultades económicas, el descontento y las demandas de democratización crecerán, lo que seguirá interesando a muchos ciudadanos estadounidenses y a los medios de comunicación. El gobierno de Estados Unidos no podrá hacer nada por limitar ese interés, pues el mundo está cambiando y no hay ningún país, incluyendo a México, que pueda aislarse a sí mismo fácilmente del resto del mundo sin dañarse a el mismo de muchas maneras.

A pesar de lo que el gobierno mexicano pudiera creer, los medios de comunicación masiva en los Estados Unidos continuarán escrutando los procesos electorales. Esto presionará al PRI

para eliminar la corrupción y el fraude, proponer mejores candidatos que estén más atentos a las necesidades de los electores que dicen representar. Sin tales presiones, el PRI podría no estar suficientemente incentivado para iniciar la reforma y mientras el partido fuera capaz de mantener su control por un periodo sin cambios, finalmente declinarían la legitimidad y el apoyo del pueblo, lo que podría afectar negativamente su habilidad para gobernar.

Si esto llegara a ocurrir, una alternativa sería incrementar la represión, otra podría ser un giro priista a la izquierda, regresando al populismo, nacionalismo y antiimperialismo, lo que restauraría la legitimidad del partido al menos temporalmente, aunque cualquier bandazo hacia la derecha o izquierda podría provocar una guerra civil o un golpe de Estado militar.

Temores de un golpe de Estado se manifestaron durante los últimos días de los gobiernos de Echeverría y López Portillo, cuando parecía que ambos presidentes habían perdido su balance psicológico y político. Los temores fueron infundados debido a que todos sabían que en

México pronto habría un nuevo Presidente. En caso de que un PRI débil fuera desplazado por un gobierno militar, no habría certeza de que el orden pudiera restaurarse, ya que gran parte de la estabilidad depende del relativo activismo o pasividad de la población mexicana.

Desde nuestro punto de vista, el sistema político mexicano está muy

<b>EL SISTEMA POLÍTICO</b>
<b>MEXICANO ESTÁ MUY LEJOS</b>
<b>DEL COLAPSO, MÁS BIEN SE</b>
<b>ENCUENTRA EN UN PERIODO DE</b>
<b>TRANSICIÓN</b>

lejos del colapso, más bien se encuentra en un periodo de transición. El restaurar exitosamente el crecimiento económico mientras se mantiene la estabilidad política, depende en su mayor parte de la conducta de sus líderes y sus políticas económicas. Si los dirigentes mexicanos instrumentan las reformas necesarias muy lentamente, la economía continuará deteriorándose. Si se mueven demasiado rápido, podría generarse inestabilidad política. El problema consiste en encontrar el punto medio.

La política oficial de Estados Unidos podría continuar enfocada a la reconversión económica de México, pues la salud de la economía es la clave del éxito en otras áreas. Una economía floreciente reducirá las tensiones y conflictos en México y entre éste y los Estados Unidos.

A cambio, Norteamérica facilitará la transición hacia un más abierto y democrático sistema político, objetivo de muchos mexicanos, incluyendo a hombres de los más altos niveles del gobierno.

# MEDIOS Y ELECCIONES

Graham P. Ramsden

**E**ste ensayo está dirigido a aclarar una pregunta obligada: ¿Cómo deberían los medios masivos estadounidenses equilibrar las emisiones de los candidatos durante las campañas políticas? Prácticamente, todo mundo está de acuerdo en que los medios de comunicación tienen un profundo efecto sobre el criterio de los electores. Aunque éstos en realidad tienen una enorme influencia, es notable lo poco que se ha dicho acerca de su funcionamiento dentro de la democracia.

Algunos expertos lamentan la falta de atención respecto de algunos temas y el excesivo interés puesto en la "carrera de caballos"—es decir, la competencia entre candidatos—, pero nadie, que yo sepa, ha desarrollado una explicación del por qué dedicarse tanto a la "carrera de caballos" daña a la democracia.

La pregunta es complicada e incluso se puede argumentar que es inapropiado sugerir lo que los medios deberían de cubrir. Sin embargo, debido a la influencia que tienen los me-

dios de comunicación, es de vital importancia reflexionar en cómo deberían equilibrarse los temas y los reportajes de los candidatos.

## La Influencia de los Medios.

El equilibrio de la cobertura de los medios está íntimamente relacionado con el grado de influencia que tienen. Algunos estudios sugieren que la influencia de los medios determinan la forma de pensar de los electores sobre el tema y sobre sus preferencias políticas. Al respecto, se ha demostrado que algunos documenta-

les, reportajes de fondo, anuncios y otros de esta índole pueden formar e inclusive cambiar la preferencia del elector.<sup>1</sup>

Los medios de comunicación influyen en las actitudes, pero son más efectivos cuando se dirigen con anuncios cortos y ligeros. De hecho, los medios constituyen la única fuente de información de la campaña y el público examina exhaustivamente lo que éstos le presentan. Como Bernard Cohen señala: "la prensa no tiene mucho éxito si le dice a la gente lo que tiene que pensar, y

### ALGUNOS EXPERTOS LAMENTAN

#### LA FALTA DE ATENCIÓN

#### RESPECTO DE ALGUNOS TEMAS Y

#### EL EXCESIVO INTERÉS PUESTO EN

#### LA "CARRERA DE CABALLOS"

Traducción del inglés al español de Rocio Medrano. El texto original fue publicado por *Political Science Quarterly*, The Journal of public and International Affairs; Primavera 1996. Vol. III, Nº 1; E.U.A.

<sup>1</sup> Stanley Feldman y Lee Sigelman, *El impacto político de la televisión: un día después*, *Revista de Política*, mayo 1985: 556-78; Shawn Rosenberg y Patrick McCafferty, *La imagen y el voto: manipulando las preferencias electorales*, *Opinión pública* 51 (primavera 1987):31-47.

sucede lo contrario cuando le indica a los electores que piensen acerca de algo en especial".<sup>2</sup> Esto lo demuestra una serie de experimentos realizados por Shanto Iyengar y Donald Kinder a finales de la década de los ochenta. Ellos demostraron que pequeñas dosis por televisión fueron suficientes para causar cambios importantes en la opinión pública en torno a los temas que se presentaron ese día.<sup>3</sup>

Los medios no solamente nos indican los temas a considerar, sino también cuál es el criterio para evaluar a los candidatos. Si, por ejemplo, los medios continuamente se refieren a la difícil situación económica, los electores se van a preocupar por el asunto. Es aquí, entonces, donde entra la habilidad de manejar a la economía como un aliado del candidato, ya que de esto depende que pueda aumentar o disminuir su popularidad. Esto es conocido como el primer efecto y es aplicable a los temas relacionados a la personalidad del candidato.<sup>4</sup>

Si, por ejemplo, la integridad es el punto central de la prensa, como lo fue para la campaña presidencial de

1976, esta característica se va a convertir en uno de los aspectos más juzgados por la opinión de los electores, con respecto a los candidatos. Estos resultados preocupan, ya que si los medios dedican muchos reportajes a temas de carácter subjetivo, entonces los electores van a tomar decisiones basadas en un criterio superficial. Por ejemplo, los electores se pudieron haber equivocado al ignorar a Jimmy Carter simplemente porque la prensa habló mal de él. Con esto se comprueba la importancia de explorar el mensaje que los medios nos envían, ya que además de indicarnos el criterio para evaluar a los candidatos, también influyen en nuestras percepciones acerca de cuáles candidatos debemos de considerar; por lo tanto, es dudoso que la gente realmente llegue a conocer a los candidatos a través de los medios. Este impacto se verá reflejado en el voto que los electores depositen en las urnas.<sup>5</sup>

La forma que los medios utilizan para influir en la evaluación de los candidatos es el obvio resultado de un esfuerzo consciente. Los periódicos, por ejemplo, saben cómo influir tanto en las percepciones como en el voto.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Bernard C. Cohen, **La prensa y las políticas extranjeras**, (Princeton, NJ, Prensa de la Universidad de Princeton, 1963), 13.

<sup>3</sup> Shanto Iyengar y Donald B. Kinder, **Noticias que interesan: la televisión y la opinión política americana** (Chicago: Prensa de la Universidad de Chicago, 1987), 33.

<sup>4</sup> Ibid., 80.

<sup>5</sup> Henry E. Brady, *¿Es Iowa Noticia?*, en Peverill Squire., **Las elecciones de Iowa y el proceso nominativo presidencial**, (Boulder, CO: Prensa de Westview, 1989), 89-119; Henry E. Brady y Richard Johnston, *¿Cuál es el mensaje principal, la carrera de caballos o los temas del periodismo?*, **Los medios y el momento: el nuevo Hampshire primario y las nominaciones políticas** Nelson W. Polsby y Gary R. Orren, eds (Chatham, NJ: Casa Chatham, 1987), 127-186.

<sup>6</sup> Robert S. Erickson, *La influencia de los periódicos en las elecciones presidenciales: el caso de 1964*, **Revista Americana de Ciencia Política** 20 (mayo 1976) 207-233; Harold A. Scarrow y Steve Borman, *El efecto de los periódicos en los resultados de las elecciones: un caso estudiado*, **Opinión Pública** 43 (otoño 1979) :388-93; Tim Counts, *Influencia editorial sobre los votos republicanos en las elecciones presidenciales de 1948*, **Periodismo por estaciones** 66 (primavera 1989): 177.

Tan sólo Ronald Reagan, quien venía desde abajo, ganó en 1980 las elecciones primarias en New Hampshire, en gran parte gracias al apoyo de la *Manchester Unión Leader*.<sup>7</sup> Pero recordemos que los periódicos no son la única manera a través de la cual los medios influyen, existen otros caminos que tienden a ser mucho más sutiles; aquí lo importante es reconocer que el criterio con el cual un candidato es mostrado en los medios, los electores lo hacen propio.<sup>8</sup> Si a George Bush le hubieran destacado continuamente sus defectos, el público realmente hubiera aceptado esa caracterización.

Los medios también influyen en las percepciones que los electores tienen sobre la viabilidad de los candidatos, pues si los medios dicen que un candidato está actuando bien, la sociedad en general va a aceptar tal afirmación. De hecho, un alto porcentaje de los electores evalúa la viabilidad de cada uno de los candidatos que son vistos en la prensa. Como Henry Brady señala: "Con los medios masivos de comunicación la gente aprende rápidamente quién va a la

cabeza y quién va detrás, mientras que si ellos se dedicaran a investigar a cada candidato, les tomaría mucho tiempo.<sup>9</sup> Los medios dedican más tiempo a cubrir temas de viabilidad de triunfo del candidato y, entonces, no es sorprendente que la gente conozca más sobre viabilidad que de otros temas también de interés.<sup>10</sup> Lo que es crucial para entender el poder de los medios es que los electores en realidad actúan basados en conocimientos de posibilidad de triunfo.

De acuerdo con Larry Bartels, los electores depositan su voto basados en los comentarios de los medios acerca de la buena actuación

de los candidatos.<sup>11</sup>

Los electores actúan estratégicamente y evitan desperdiciar su voto en un candidato sobre el cual la prensa indicó que no tenía

posibilidades de ganar. Como resultado de considerar la viabilidad, los electores incluso llegan a votar por su segunda opción pensando que consideran a un mejor prospecto.<sup>12</sup> Esto quiere decir, de acuerdo con Bartels, que es un punto a favor de los candidatos que los medios muestra-

---

**LOS ELECTORES DEPOSITAN SU  
VOTO BASADOS EN LOS  
COMENTARIOS DE LOS MEDIOS  
ACERCA**

---

<sup>7</sup> David W. Moore, *El líder de la Unión de Manchester en el Nuevo Partido Hampshire*, en Polsby y Orren, eds., *Los medios y el momento*, 123.

<sup>8</sup> Thomas E. Patterson, *La prensa y la imagen de los candidatos*, *Revista Internacional de Investigaciones de Opinión Pública* 1 (verano d1989):123.

<sup>9</sup> Brady, *¿Es Iowa Noticia?* 116.

<sup>10</sup> Michael J. Robinson y Margaret A. Sheehan, *Sobre la línea y la TV: CBS y UPI en la campaña de los '80* (Nueva York: Fundación Russell Sage, 1983), 147-151; Brady y Johnston, *¿Cuál es el mensaje principal, la carrera de caballos o los temas del periodismo?* 168-178.

<sup>11</sup> Larry M. Bartels, *Elecciones presidenciales primarias y las dinámicas de la elección pública* (Princeton, NJ: Prensa de la Universidad de Princeton, 1988), 50-53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 108-135.



ron como viables.<sup>13</sup> En 1984, por ejemplo, Gary Hart utilizó su segundo lugar del Partido Democrático de Iowa, para convencer a los medios que él, y no John Glenn, era la única alternativa viable para oponer a Walter Mondale. Una vez que los medios coincidieron con esta aseveración, Hart utilizó todos los reportajes favorables que había obtenido, para ganar las elecciones primarias de New Hampshire. Esta victoria no habría sido posible sin la cooperación de los medios.

La estrategia que los medios utilizan para dar indicios acerca de la viabilidad de los candidatos es através de la cantidad de reportajes que destinan para cada uno de éstos; pues mucha gente no está dispuesta a brindar el tiempo y el esfuerzo necesario para empaparse de la información necesaria de cada uno de ellos, el elector simplemente asume los aspectos más importantes que dentro de su consideración son los más frecuentemente cubiertos por los medios.<sup>14</sup>

Como John Geer señala: "Las candidaturas de Fred Harris, Reubin Askew o Pete DuPont nunca tomaron vuelo, ya que los electores tenían poca información acerca de ellos y por lo tanto no se les tomó mucho en cuenta".<sup>15</sup> En poco tiempo, las grandes cantidades de reportajes hacen que un candidato sea visto con méritos.

Cabe señalar que los temas, en los reportajes de los candidatos, son enfatizados por los medios, a pesar del tono que utilizan. Alguien podría argumentar que no importa que la "carrera de caballos" tenga un alto porcentaje de reportajes, si los demás temas son adecuadamente cubiertos. Tal crítica se refiere a que la gente considera todos los temas a pesar de que su candidato preferido llegue a perder, pero esto no es cierto, la verdad es que los electores recuerdan todo lo que los medios destacan, sin importar el tono que conlleve.<sup>16</sup> Iyengar y Kinder coinciden acerca de que los medios hacen hincapié en algunos temas e ignoran otros; los medios desarrollan los temas que se desea se consideren por los electores.<sup>17</sup> Indudablemente, el público va a recordar los temas que más cobertura hayan tenido durante la campaña.

Si los medios indican a los electores en qué temas deben pensar y cuáles son las bases para evaluar a los candidatos, además de los candidatos a considerar, esto es señal suficiente para preocuparse. Es necesario que los medios equilibren los temas y la cantidad de reportajes para cada candidato, de lo contrario pueden inhibir la habilidad promedio de los electores para hacer un buen sufragio el día de la elección y, entonces, la influencia de los medios va a estar interfiriendo con la democracia, en lugar de apoyarla.

<sup>13</sup> Ibid., 139-171.

<sup>14</sup> Christopher F. Arterton, *Medios Políticos* (Lexington, MA: Libros Lexington, 1984), 7; James W. Ceasar, *Reformando las reformas* (Cambridge, MA: Ballinger, 1982, 60); Thomas E. Patterson, *La elección de los medios masivos: Cómo escogen los americanos a su presidente*, (Nueva York: Praeger, 1980), 95.-105.

<sup>15</sup> John G. Geer, *Presidentes nominados: una evaluación de los electores y de las elecciones primarias* (Nueva York: Greenwood, 1989), 96.

<sup>16</sup> Charles K. Atkin, John Galloway, y Oguz B. Nayman, *Exposición de los medios, conocimiento político e interés en las campañas*, *Periodismo por estaciones* 53 (verano 1976): 231-37.

Es necesario aclarar que no es una garantía que los reportajes adecuados generen electores informados. Si los reportajes son apropiadamente balanceados, entonces va a ser posible que los electores estén informados correctamente, y podría permitirnos el formar parte de la esperanza de V.O. Key quien dice que la gente va elegir en función de la calidad de información obtenida y sólo así realizarían elecciones de calidad.<sup>18</sup>

También se puede dar el caso de personas que deseen informarse para influir en otras, pero aun si los electores estuvieran confundidos a pesar del equilibrio en los reportajes, podríamos asegurar que estarían más perplejos si los medios no equilibran sus reportajes. En otras palabras, el equilibrio apropiado en los reportajes de una campaña no va a garantizar que los electores estén informados, pero sí permitiría esta posibilidad. En sentido opuesto, su ausencia generalmente garantiza un conflicto entre quienes no pueden obtener la información que necesitan (el elector), y la apatía de quienes no se preocupan por mostrársela (los medios). ¿Qué es entonces lo que los medios deben cubrir para darles a los electores la oportunidad de llevar a cabo un

sufragio adecuado el día de la elección? Un aspecto que se debe tratar en otra ocasión es conocer si realmente todo esta información es asimilada y usada por los electores.

### Reportajes Balanceados en una Democracia.

¿Cómo pueden los medios equilibrar sus temas y los reportajes de los candidatos durante las campañas políticas en favor de la democracia? Una respuesta sería el criterio que los electores usan para tomar sus decisiones; si los electores

evalúan a los candidatos con base en la integridad o algún otro aspecto de su carácter, podríamos decir que los medios dedican la mayoría de sus reportajes a características de la personalidad de los candidatos y sabemos que las cualidades personales de los candidatos tienen un gran impacto en la decisión de los electores.<sup>19</sup>

La personalidad del candidato tiene un fuerte impacto sobre las decisiones de los electores en las elecciones primarias, en donde el partido de afiliación puede no ser la guía de su elección y, además, los candidatos sa-

### ¿CÓMO PUEDEN LOS MEDIOS EQUILIBRAR SUS TEMAS Y LOS REPORTAJES DE LOS CANDIDATOS DURANTE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS EN FAVOR DE LA DEMOCRACIA?

<sup>17</sup> Iyengar y Kinder, *Noticias que interesan*, 16-33.

<sup>18</sup> V.O. Key, Jr., *El electorado responsable* (Cambridge, MA: Prensa de la Universidad de Harvard, 1966, ) 1-8.

<sup>19</sup> Daniel C. Williams, Stephen J. Weber, Gordon A. Haaland, Ronald H. Mueller, y Robert Craig, *Las decisiones de los electores en las elecciones primarias: una evaluación de los tres modelos para escoger*, *Revista Americana de Ciencia Política* 20 (febrero 1976): 37-49; J. David Gopoian, *Preferencias en los temas y el candidato elegido en las elecciones presidenciales primarias*, *Revista Americana de Ciencia Política* 26 (agosto 1982), 523-46; Barbara Norrander, *Correlaciones de las elecciones primarias presidenciales de 1980*, *Revista de Política* 48 (febrero 1896): 156-66; Alan I. Abromowitz, *El candidato elegido antes de la convención*, *Conducta Política* 7 (junio 1985): 101-12.

ben que los electores no quieren desperdiciar su voto.<sup>20</sup> Las propuestas políticas, no importando si la elección es primaria o no, tienen un efecto relativamente pequeño en el voto de los electores.<sup>21</sup> Tomando en cuenta lo anterior, podríamos concluir que los electores se basan en las elecciones presidenciales primarias, primero, por la personalidad; después por la viabilidad y, por último, en las propuestas políticas, ya que los medios debieron de haber cubierto los temas en ese orden.

Tal forma de decisión es inapropiada, pues el criterio usado por la gente para escoger a su candidato es influenciado por los medios,<sup>22</sup> y entonces, pedir a los medios que dirijan sus reportajes basados en la forma de decisión del elector es exactamente lo que los medios están ofreciendo, y esto se vuelve un círculo vicioso. Si un elector está evaluando a un candidato en términos de viabilidad, adopta ese criterio porque lo ha escuchado mucho en los medios.

Estas cosas pasan,<sup>23</sup> como resultado de la influencia de los medios, por lo tanto no tiene sentido proponer que los medios hagan sus reportajes basándose en el orden que la gente tiene para decidir. En cambio, se puede establecer un modelo en donde la in-

fluencia de los medios se mantenga al margen.

Otro criterio para establecer lo que los medios deberían de cubrir es solicitar lo que la democracia requiere. Y lo que la democracia necesita de los medios, es que publiquen reportajes de la posición política de los candidatos, así como de su personalidad. Además, los medios deberían permitir al público saber más sobre cuáles son las expectativas de cada candidato y lo que está haciendo día a día; ya que es información que el público tiene derecho a conocer.

Los medios deben clasificar los temas que pueden ser cubiertos y cuántos reportajes deben ser asignados por candidato. El reparto de los temas en los reportajes es muy importante, porque los lectores recuerdan lo que los medios enfatizan y utilizan esta información para evaluar a los candidatos. Con esto, proponemos que los medios dediquen sus reportajes primero a los temas políticos, después la personalidad, en tercer lugar a la "carrera de caballos" y, por último, a otros temas de interés general. En una campaña política todos los candidatos merecen ser tratados de igual forma y, conforme aumente la competencia, los medios deben tener cuidado en la dirección que tomen sus reportajes.

<sup>20</sup> Bartels, *Elecciones presidenciales primarias y las dinámicas de las elecciones públicas*, 108-135.

<sup>21</sup> Gopoian, *Temas preferenciales y el candidato elegido en las elecciones presidenciales primarias*, 532-46; Thomas R. Marshall, *Temas, personalidades y los electores en las elecciones presidenciales primarias*, *Ciencia Social* (septiembre 1984): 750-60; Norrander, *Correlaciones de las elecciones primarias presidenciales de 1980*, 156-66; Bartels, *Elecciones presidenciales primarias y las dinámicas de las elecciones públicas*, 86.

<sup>22</sup> Iyengar y Kinder, *Noticias que interesan*, 63-72.

<sup>23</sup> Patterson, *La elección de los medios masivos*, 95-105.

Lo que los medios deben cubrir en una democracia es raramente tratado en la literatura política. Generalmente sólo enfatizan el rol que los medios tienen como conexión entre la gente y su gobierno. En un discurso dirigido a los locutores de la nación el Presidente John F. Kennedy, declaró: "El flujo de ideas, la capacidad para hacer elecciones basadas en información, la habilidad de criticar y todos los demás aspectos políticos de una democracia dependen en gran parte de las comunicaciones. Y ustedes son los guardianes de la mayor fuerza y del significado que la comunicación puede tener."<sup>24</sup>

También Carl J. Friedrich observó: "Una emergencia del gobierno es la cristalización de los sistemas de representación popular, como nosotros los conocemos, que son desprendidos para entretenerse con la prensa moderna. Sin ellos, el gobierno es inimaginable".<sup>25</sup>

Declaraciones como éstas, en donde se hace hincapié a la importancia de los medios de comunicación en la democracia, se hacen todo el tiempo, pero pocas se refieren a lo que la prensa debería de cubrir para desempeñar su rol asignado en la democracia. Dos proyectos que son un poco más específicos que los demás, pero no tanto como se desearía, son el libro de

Dean E. Alger, *Los medios y la política*; y el artículo de Henry E. Brady y Richard Johnston's, *¿Cuál es el principal mensaje: La carrera de caballos o los temas del periodismo?* Alger basa su análisis en la creencia de que elegir es una condición previa de la democracia: "La elección es el núcleo de la democracia, la ausencia de ésta significa que la democracia se está degradando".<sup>26</sup>

**LO QUE LOS MEDIOS DEBEN  
CUBRIR EN UNA DEMOCRACIA  
ES RARAMENTE TRATADO EN LA  
LITERATURA POLÍTICA**

Tomando en cuenta que elegir es una necesidad, Alger explica que los electores deben aprender a reconocer si ellos están haciendo su

elección con toda la información necesaria. Él dice que en primer lugar, el elector necesita información sobre las cualidades de los candidatos para analizar si ellos están calificados para el cargo. En segundo lugar, Alger solicita que los medios proporcionen los antecedentes, así como la filosofía política de los candidatos. En tercer lugar, el elector requiere tener conocimientos acerca de la personalidad de los candidatos que están en competencia. En cuarto, necesitan la descripción del cargo para juzgar la conveniencia de cada candidato. Y finalmente, comenta que estos temas deberían ser completamente discutidos para que los candidatos puedan ser evaluados en este contexto.<sup>27</sup> Todos estos puntos de vista se refieren a temas de personalidad o política, de ninguna manera Alger pide que los medios proporcionen detalles

<sup>24</sup> Dean Alger, *Los medios y los políticos* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1989), 6.

<sup>25</sup> Carl J. Friedrich, *Gobierno Constitucional y Democracia* (Waltham, MA: Blaisdell, 1968), 502.

<sup>26</sup> Alger, *Los medios y la política*, 7.

<sup>27</sup> Ibid.

acerca de la viabilidad o de los eventos de la campaña. El problema es que Alger no se refiere directamente a cuántos reportajes deben de ser dirigidos a los temas políticos, cuántos a los temas de personalidad, etcétera.

En conclusión, los temas políticos en general deberían tener prioridad. Henry Brady y Richard Johnson coincidieron en que la prensa debe cubrir las necesidades de los electores con el fin de saber jugar su papel en un "buen proceso de nombramiento". Su respuesta es que "para el éxito de las elecciones primarias es necesaria la disponibilidad de la información acerca del carácter, las propuestas, la viabilidad y la capacidad de liderazgo de los candidatos".<sup>28</sup> Los autores dicen que el carácter del candidato es importante, debido a la relación que tienen con su habilidad para gobernar; sus propuestas y su posición política necesitan sea conocida para que los electores sepan hacia qué rumbo puede dirigir al país; la viabilidad le sirve a los electores para darles una idea sobre el apoyo y consideración que merece el candidato. Finalmente, la capacidad de liderazgo se encuentra dentro de la personalidad y viabilidad.

Los autores argumentan que los electores necesitan saber de la ayuda que requiere un candidato para ser un verdadero líder. Congenando las recomendaciones de Brady y Johnson, así como las de Alger, es posible concluir que todos los temas, ya sean del carácter o política, deben ser cubiertos; pero Brady y Johnson difieren de Alger al

estipular que los medios deben brindar atención a la posibilidad de tiempo de cada candidato.

El problema es que todavía no se nos ha dicho qué temas deben de ser cubiertos, ni tampoco cuáles merecen prioridad; hay que clasificar los temas que podrían ser cubiertos en función a la cantidad de reportajes que se debe asignar para cada candidato.

Otra manera de saber los temas que la prensa debe cubrir y en qué proporción, es tomando en cuenta el punto de vista del elector, la influencia que los demás tienen sobre él indicaría lo que se necesita para asumir una decisión y, a su vez, indicaría lo que la prensa necesita informarle. No es sorprendente que las opiniones sean casi siempre unánimes al decir que: el elector "ideal" es el "tema" del elector, es decir, aquellos que toman su decisión basada en una gran consideración de los temas.

Como Edward Carmines y James Stimson señalan: El punto de vista en general, es que las elecciones se basan en la lealtad hacia el partido o en la imagen del candidato. Lo anterior representa claramente una conducta característica del clásico ciudadano democrático.<sup>29</sup>

No obstante, los que estudian los medios de comunicación y la política están de acuerdo en que muchos reportajes son benéficos para la democracia, ya que critican la propensión de los medios a enfocar sólo los

<sup>28</sup> Brady y Johnston, ¿Cuál es el mensaje principal?, 133.

<sup>29</sup> Edward G. Carmines y James A. Stimson, *Las dos caras de los temas electorales*, *Revista Americana de Ciencia Política* 74, (marzo 1980):79.

aspectos de la "carrera de caballos" de la campaña. Thomas Patterson, argumenta que muchos reportajes de la "carrera de caballos" muestran como los electores están comparando los estilos de las campañas de los candidatos, aplaudiendo a su partido y a la experiencia de sus líderes.<sup>30</sup>

El problema es que aún no se ha dicho por qué los temas electorales (y por lo tanto, los temas de los reportajes) son tan importantes. Carmine y Stimson se refieren a este punto cuando afirman: "no es problema hablar de las partes integrantes de los temas electorales, ya que no tienen necesidad de justificación".<sup>31</sup>

Aquí es necesario decir exactamente lo que debería de cubrir el reportaje y en qué proporción, además, expresar la razón por la cual algunos temas merecen la mayor parte de los reportajes. Pero ¿qué hay acerca del elector que requiere grandes cantidades de temas en los reportajes por parte de los medios? Para responder esta pregunta podemos recurrir a anteriores especificaciones acerca de cómo escoge el elector entre los candidatos. El problema nuevamente, es la manera en que el elector decide tomar las pistas de lo que los medios juzgan viable. Rousseau dijo que: "con

el recuento del voto de cada ciudadano, se genera la voluntad popular".<sup>32</sup> El trabajo de Rousseau argumenta que la "voluntad popular" surge de la unión de todos los votos, pero esto no dice nada acerca de los fundamentos de estas elecciones; aún así, las elecciones deben estar basadas en los temas, en cálculos de viabilidad o algún otro criterio.<sup>33</sup> Otro aspecto del elector ideal, que es inespecífico, es cuando se refiere al criterio que deberían seguir los electores.

Stanley Kelly señala al respecto: "Los electores examinan lo que les agrada y desagrada de los candidatos que van a la cabeza y de la mayoría de los partidos involucrados en las elecciones. Midiendo estas variables, el elector vota por el candidato

que ha obtenido el mayor número de actitudes favorables. Si ningún candidato tiene esta ventaja, el elector votará de acuerdo a su partido predilecto; o, en su defecto, su decisión va a ser nula si no se identifica con ningún candidato o partido".<sup>34</sup>

Sabemos que cada elector compara equitativamente lo que le agrada y desagrada, pero el criterio utilizado para determinar estas variables no lo conocemos, por lo cual no se nos per-

¿QUÉ HAY ACERCA DEL ELECTOR
QUE REQUIERE GRANDES
CANTIDADES DE TEMAS EN LOS
REPORTAJES POR PARTE DE LOS
MEDIOS?

<sup>30</sup> Patterson, *La elección de los medios masivos*, 174.

<sup>31</sup> Carmines y Stimson, *Las dos caras de los temas electorales*, 79.

<sup>32</sup> Jean J. Jacques Rousseau, *El Contrato Social* (New York: Hafner, 1947), 95-96. (Trabajo original publicado en 1762).

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Stanley Kelly, *Interpretando las elecciones* (Princeton, NJ: Prensa de la Universidad de Princeton, 1983), 11.

mite determinar lo que los medios deberían comunicarles, esto con la finalidad de ayudarlos a descubrir lo que a ellos les gusta o disgusta.

Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld, y William McPhee's, en su estudio *Votar: un estudio de la formación de la opinión en una campaña política*, dicen que el elector ideal en una democracia debería de estar activamente interesado en asuntos públicos, estar informado, ser racional y gobernado por principios,<sup>35</sup> pero esto es bastante vago, porque proporciona pocos indicios acerca del criterio de los electores y, en consecuencia, lo que la prensa debería de decirles. En cuanto al elector como un ser racional, se refieren a que "los electores esperan alcanzar metas razonables y consideran las consecuencias e implicaciones de las propuestas en la contienda de los partidos."<sup>36</sup> De igual forma, en relación a los electores informados, se refieren a la suposición de que "los electores conocen la historia de los candidatos, sus actos relevantes, alternativas, propuestas, partido al que pertenecen y cuáles pueden ser las probables consecuencias del triunfo".<sup>37</sup> Los electores van a adquirir estos conocimientos sólo si los medios de comunicación se los dan a conocer. Finalmente, Berelson y sus colegas opinan que el elector "tenga principios o que sea escrupuloso", esto quiere decir que cuando él deposite su voto lo haga

con base a principios, "no fortuita o impulsivamente, o simplemente por hacerlo, ni tampoco enfocado en sus intereses personales, sino en el bienestar común, como debe ser".<sup>38</sup>

Este trabajo es útil porque las sugerencias que propone ayudan a discernir qué temas deben predominar en los reportajes durante las elecciones. Además, refleja que el elector debe evaluar las "propuestas" de cada partido, juzgando a los candidatos con base a su posición política, en lugar de las consideraciones de viabilidad o de cualquier otro aspecto. Esto sugiere que la prensa lo mejor que puede hacer es servirle al elector por medio de grandes cantidades de temas en los reportajes. Berelson y sus colegas, requieren que los electores sean instruidos claramente en todos los temas que ellos deberían conocer, ya que la necesidad de que los electores tengan principios está vinculado al conocimiento de los temas, pero puede ser difícil el "tener principios" en aspectos como la viabilidad del candidato o su reciente plan de campaña. Los principios son algo que generalmente asociamos con los puntos de vista obtenidos sobre los temas.

Para los autores el que un elector tenga principios, sea racional, y esté informado, como ellos lo definen, significa que los electores deben tener un conocimiento pleno de todos los temas.

<sup>35</sup> Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, y William N. McPhee, **Votaciones: un estudio de la formación de la opinión en una campaña presidencial** (Chicago: Prensa de la Universidad de Chicago, 1954), 306-311.

<sup>36</sup> Ibid., 309.

<sup>37</sup> Ibid., 308.

<sup>38</sup> Ibid., 308-309.



El único problema es que los argumentos son un poco débiles y, en verdad, es difícil darse cuenta si los electores tienen principios y de qué manera los reflejan.

Esto demuestra la importancia de los temas en los reportajes, lo único malo es que los autores no explican porqué el único conocimiento útil es el conocimiento que se tenga de los temas. Un argumento acerca de la necesidad de reportajes más impactantes sobre otros temas, se tratará más adelante.

*El Federalismo*, de James Madison, Números 10 y 51, es fuente común citada que habla sobre la conducta de los electores en la democracia americana. Madison, en este ensayo, escribe para persuadir la adopción de la constitución y supone que la gente es una meta, que están interesados y se autoinforman. Cualquier acción como el votar, "es el resultado de metas individuales".<sup>39</sup> Tomando en cuenta que los electores actúan de esta manera, Madison explica que las elecciones son resultado de la información que los electores tuvieron durante la campaña. Madison deduce que si los electores actúan de esta manera, es porque a través de su voto desean influir. El punto clave es que los electores deben hacer su elección basados primordialmente en los temas. Madison y sus colegas crearon el "modelo instrumental de elecciones"<sup>40</sup>. El cual cuenta con dos características: la primera es que las

elecciones comunican preferencias populares, producen un mandato en donde el candidato que resulte victorioso puede reclamar su posición, pues ha sentido el apoyo de los electores, aunque es difícil pensar que tal apoyo sea el resultado del análisis de todos los temas, ya que el candidato bien pudo haber ganado por su habilidad en la campaña política o por su agradable personalidad. Si una elección es el medio por el cuál los electores comunican sus preferencias, en forma de manda-

to, es necesario que consideren todos los temas para que estén lo mejor equipados al comunicarlo y, por lo tanto, necesitan de los medios para mantenerse completamente informados.

La segunda característica de este modelo, es la responsabilidad que tiene el gobierno para con su gente, pues las elecciones no solamente sirven para comunicar una preferencia, si no también para expresar juicios acerca del gobierno pasado. Lo ideal sería que tales juicios estuvieran basados en las políticas gubernamentales previas; en la situación económica, en los índices de criminalidad o en las políticas extranjeras; estos son asuntos esenciales en una Nación y es a través de los medios la única manera de que los electores aprendan esta información.

La mayoría estamos de acuerdo cuando un candidato o su partido es responsable de la conducta de su

---

**LAS ELECCIONES SON RESULTADO  
DE LA INFORMACIÓN QUE LOS  
ELECTORES TUVIERON DURANTE  
LA CAMPAÑA**

---

<sup>39</sup> Walter J. Stone, *La República en riesgo: los intereses de las políticas americanas* (Pacific Grove, CA: Libros Cole, 1990), 28.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 50-52.

campana, de su personalidad, e incluso, de su viabilidad, lo cual lo reflejan sus políticas. Resumiendo, la prensa necesita cubrir los temas que le permitan al elector estar lo suficientemente informado como para votar por candidatos responsables de sus acciones. El modelo anterior fortalece el argumento que se refiere a porqué dar prioridad a los temas políticos en los reportajes de los medios.

Sin un entendimiento de todos los temas, que envuelven una campaña política, los electores no podrían ser capaces de comunicar ese mandato o de elegir a un candidato responsable. Este modelo nos permite clasificar a dos diferentes categorías, la primera son los reportajes de temas reales, actuales y trascendentes y en segundo lugar los relacionados con la personalidad y la razón, la cual sirve para que la comunicación de ese mandato se base en los temas y no sólo en la simpatía que sientan por la personalidad del candidato. Un elector raramente votaría por un candidato cuyo comportamiento fuera reprochable o desconocido no obstante de que su personalidad le agradara. Si esto no fuera así, es porque votaron únicamente basados en su personalidad y, de esta manera, ningún mandato o candidato tiene solidez, ya que el candidato fue elegido simplemente para "ser algo" y no para "hacer algo". Esta situación pone de manifiesto que no hay control en la dirección de las políticas de la Nación.

Para comunicar ese mandato, los electores necesitan más informa-

ción, y estar mucho más interesados en la política, en lo que los candidatos han hecho y si éstos visualizan una correspondencia, ya que el carácter del candidato es una consideración secundaria y sólo es útil para corroborar si es capaz de llevar a cabo sus promesas políticas.

Garry Orren apoya la opinión de Madison, acerca de que las elecciones son una forma de garantizar la responsabilidad gubernamental,<sup>41</sup> pero agrega que las elecciones también son una manera de garantizar la legitimidad: "La legitimidad del gobierno no se deriva del derecho divino o del poder de las armas, sino especifica y exclusivamente del poder de una elección".<sup>42</sup> Orren no es el único en hacer esta observación. Sin elecciones, el gobierno que reclame el poder estará siempre en duda.

En el mismo sentido, si un líder puede merecer la legitimidad, entonces también puede merecer dicho mandato; en consecuencia, no es ilógico pensar que la legitimidad se pone en peligro no sólo por la ausencia de las elecciones, sino también porque los electores hacen sus elecciones basados en criterios frívolos, y cuando un funcionario es elegido por su buen carácter es difícil aceptar que se trate de un representante legítimo. En general, el elector acepta las políticas de un líder, si éstas fueron la razón de su apoyo y si los electores están otorgando la legitimidad en las elecciones, necesitan basar su decisión en todos los temas y, por supuesto, re-

<sup>41</sup> Garry Orren, **El enlace de la política en la participación**, en Alexander Heard y Michael Nelson, eds., *Selección Presidencial* (Durham, NC: Prensa de la Universidad de Duke, 1987), 75-119.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 77.

quieren de la colaboración de los medios. Ahora tenemos un argumento más en favor de la prioridad de los temas de los reportajes en los medios de comunicación.

El siguiente paso es determinar la clase de reportajes que deben hacerse a un lado de los verdaderamente importantes. Como ya se mencionó, los temas de tono político merecen más reportajes que los relacionados a la personalidad, y ahora lo que necesitamos saber es el tipo de información que los electores requieren para hacer su elección.

Si los electores han hecho un análisis de todos los temas que rodean a un candidato, entonces van a estar en condiciones de evaluar si tiene los méritos suficientes como para recibir su apoyo; pero también va a querer la información de la viabilidad para saber si su voto puede ser desperdiciado en un candidato que tiene pocas probabilidades de ganar. Si las oportunidades del candidato son pocas, el elector, tal vez, optará por su segunda opción, aunque ésta no sea muy afín a lo que él desea, pero de cualquier manera siempre va a evaluar a su prospecto con la finalidad de darse cuenta si es tan bueno como para merecer su voto. En pocas palabras, la información acerca de la viabilidad es útil, pero no tanto como la información de los demás temas; esto confirma nuevamente, que los reportajes dados a conocer por los medios deben de tener un equilibrio.

Algunos reportajes de la carrera de caballos son apropiados, siempre

y cuando no le resten interés a los demás reportajes. Anthony Downs explica la conducta del elector ideal y señala que deberían de seguir los siguientes pasos.

1. Establecer su preferencia con base a comparar los beneficios que ha recibido del actual gobierno con los que obtendría si los partidos opositores estuvieran en el cargo.
2. Si es un sistema bipartidista, el elector votará por el de su preferencia; si es un sistema multipartidista, estimará las preferencias de los demás y
  - a). Si su partido favorito tiene posibilidades de ganar, vota por él.
  - b). Si su partido favorito casi no tiene oportunidad de ganar, entonces vota por otro partido con opciones de triunfo.
  - c). Si es un elector con visión a futuro, entonces va a votar por su partido favorito, aunque no tenga oportunidades de ganar, con la finalidad de mejorar sus alternativas en futuras elecciones.<sup>43</sup>

De acuerdo con Downs, los electores evalúan todos los aspectos del candidato y su afinidad (paso 1), después evalúan la viabilidad (paso 2b). El análisis de Downs se refiere a elecciones entre varios partidos, en lugar de varios candidatos, pero en las elecciones primarias el razonamiento es el mismo. La posición política de los candidatos debería de ser considerada antes que su viabilidad. Si el

<sup>43</sup> Anthony Downs, *Una teoría económica de la democracia* (New York: Harper & Row, 1957), 50-51.

elector cambia a su segunda opción, implicaría que ha considerado todos los aspectos y si éstos son los primeros factores que los electores toman en cuenta; entonces, los reportajes de los medios deberían adaptarse a esta tendencia y proveerles menos reportajes de la carrera de caballos. Finalmente, si alguien se encuentra en el paso 2c, es decir, aquél que vota por su candidato preferido a pesar del panorama, entonces ni la viabilidad ni los demás reportajes que los medios hacen de su partido favorito tienen importancia.

Para los electores, el saber un poco de la viabilidad es útil, pues les facilitará su decisión al permitirles delimitar el lugar en que se encuentran los candidatos. Como Christopher Achen ha dicho, el votar por el factor de viabilidad "no necesariamente es una consecuencia en masa, este puede ser un cálculo razonable del candidato, pero considerando todas sus percepciones y tendencias".<sup>44</sup> El conocimiento de la viabilidad de los candidatos es necesario para asegurar que éstos continúen en el proceso después de las primeras elecciones; pero si los electores escogen solamente basados en el criterio de la viabilidad, entonces no están cumpliendo con las funciones que la democracia les otorga. El voto basado en la viabilidad no garantiza principios, ni tampoco es considerado como una meta, ni mucho menos remite a las elecciones legitimidad, y por lo tanto éste es simplemente un voto con ausencia de justificación y responsabilidad.

El problema en sí es que la gente vota en función de la viabilidad, pues esto es lo que más conocen,<sup>45</sup> claro, como consecuencia de que los medios dedican muchos reportajes a los aspectos de la carrera de caballos.

Los medios deberían dar prioridad primero a sus reportajes políticos; en segundo lugar a los de la personalidad, en tercero a los de viabilidad; y si existe un cuarto tipo de reportajes, debería estar conformado por aquellos referentes a las actividades que día a día realizan durante su campaña; finalmente, la cuestión personal es el aspecto que menos cantidad de reportajes debería tener. Mientras que el público siga interesado en temas como cuando los candidatos forman parte de un debate, hablan en la preparatoria local, marchan el cuatro de julio o dan un paseo en bicicleta por Iowa, esta información no les va a ayudar en nada para tomar una decisión. Desgraciadamente, los medios los hacen noticia y los electores recuerdan todo lo que los medios enfatizan. En realidad, no tienen que ser muchos los reportajes de este tipo para que la gente olvide otros aspectos que debe considerar —pero que han escuchado en menores cantidades— como son los temas de posturas políticas, personalidad o de la viabilidad. Los elementos relevantes en las decisiones de los electores merecen prioridad y los demás reportajes superficiales deberían tener menores espacios en los medios.

<sup>44</sup> Christopher H. Achen, *La democracia, los medios y las elecciones presidenciales primarias*, en Peverill Squire, de., *Las elecciones de Iowa y el proceso nominativo presidencial* (Boulder, CO: Prensa de Westview, 1989), 178.

<sup>45</sup> Brady, *¿Es Iowa noticia?*, 116.

Estableciendo el equilibrio necesario entre los temas de los reportajes en una democracia, el siguiente paso es ver cómo una democracia debe dirigir los reportajes entre los candidatos, porque sólo se requiere un equilibrio de los temas, sino también cierta equidad entre los reportajes de los candidatos. Cuando hablamos del equilibrio de los reportajes de los candidatos, nos estamos refiriendo al aspecto de la cantidad, no al sentido, pues el tono de los reportajes no tiene gran importancia, a menos que el candidato haya hecho algo especialmente atroz; y en general todos los reportajes son buenos siempre y cuando sean estudiados por la sociedad.

Evaluar el tono en los reportajes de los candidatos es jugar con la posibilidad de influir en los *ratings* de audiencia. Si por ejemplo, un candidato habla de la mala calidad de los autos americanos (como lo hizo Pat Robertson durante las elecciones Iowa en 1988), para algunos este comentario podría ser visto como una valiente declaración, pero para otros sería considerado un comentario negativo e injusto. Yo simplemente estoy tratando de establecer cuántos reportajes deben de tener cada uno de los candidatos, no cómo deben de ser estos reportajes. La realidad es como Michael Robinson y Margaret Sheehan aclaran: Tanto CBS como UPI, conceden iguales accesos a "iguales jugadores", si llegan a dar permiso a partidos minoritarios, pero brindan una consi-

derable e igual atención a los que van a la cabeza; siempre se interesan por los que sobresalen.<sup>46</sup>

¿Pero, esto es justo? Para quienes piensan que la democracia depende del derecho que la gente tiene al hacer su elección, la respuesta probablemente sea no. Cuando los medios restringen reportajes a algunos candidatos, las elecciones se realizarán con base en información muy limitada; y esto es un problema, porque si los electores están confiriendo un mandato, como lo expresa Madison, lo ideal sería que tuvieran la posibilidad de escoger a un candidato que compartiera sus puntos de vista y les diera su lugar. Lo mismo sucede para la legitimidad, la competencia entre dos candidatos que no comparten lo que el elector necesita va a generar problemas cuando quieran justificar su legitimidad. Esto es más común según vaya descendiendo el número de candidatos; si los electores están dudosos acerca de la dirección que les gustaría que tomara el gobierno, con los pocos conocimientos que sobre candidatos se tienen y las pocas opciones políticas, entonces van a tener menores oportunidades para realmente decidir por el mejor. Como Dean Alger señala: "la competencia entre alternativas es lo que hace que la gente tenga conciencia de que su voto va a influir en la dirección de su gobierno".<sup>47</sup> La ausencia de las elecciones es dañina para la democracia. Citando a Alger nuevamente: "la

<b>EVALUAR EL TONO EN LOS</b>
<b>REPORTAJES DE LOS</b>
<b>CANDIDATOS ES JUGAR CON LA</b>
<b>POSIBILIDAD DE INFLUIR EN</b>
<b>LOS RATINGS DE AUDIENCIA</b>

<sup>46</sup> Robinsosn y Sheehan, *Sobre la mira y la TV*, 69.

<sup>47</sup> Alger, *Los medios y la política*, 7.

elección es el núcleo de la democracia, la ausencia significa que la democracia se está degradando".<sup>48</sup> En resumen, el elegir es crucial para el propio funcionamiento de la democracia y absolutamente esencial que los medios no restrinjan las elecciones limitando los reportajes de algunos de los candidatos. Esto significa que debieron dar la misma cantidad de reportajes a Bill Clinton y a Robert Dole, pero también a Phil Gramm, Lamar Alexandre y a otros candidatos menos conocidos. Un editor de periódicos podría argumentar que cuenta con muchos candidatos para cubrir, mas no con pocos recursos y, entonces, atenderá a unos cuantos candidatos; pero lo que la democracia necesita es que los medios utilicen equitativamente sus limitaciones al cubrir a los candidatos. Si algunos candidatos se les hace menos por factores inherentes al proceso democrático, entonces están aceptando que escogen a los candidatos y que no tiene sentido el continuar reportando a candidatos que aunque ganen las elecciones primarias pierdan las presidenciales. Si los medios cubrieran a todos los candidatos, a pesar de su desenvolvimiento, sería una actitud más sana para la democracia. Si los electores muestran cierto interés por algún candidato, entonces los medios deben dedicarles reportajes.

Todo esto suena muy limpio pero tenemos que reconocer que los medios de comunicación influyen durante todo el proceso y se les considera como una guía a seguir.

¿Cómo dirigen los medios los reportajes de los candidatos en un proceso del cual son parte integral? La res-

puesta es que los medios en una democracia deberían equilibrar sus reportajes sobre los candidatos a manera tal que reflejen las preferencias del elector y al mismo tiempo que ellos hagan a un lado su influencia. Un buen ejemplo de cómo se puede hacer esto lo ofreció el *Registro Des Moines*, durante la campaña electoral en Iowa de 1987 a 1988. El *Registro* brinda atención a los candidatos que van a la cabeza en sus reportajes regulares, pero también hacen un esfuerzo para compensar este impacto de sus reportajes dando a cada candidato reportajes de primera plana de manera equitativa. Los medios pueden clasificar sus reportajes basados en el desenvolvimiento que tenga cada candidato durante el proceso de elección y al mismo tiempo ir reforzando la influencia que tienen sobre los electores; esto suena complicado, pero considero que es la mejor manera de actuar de los medios.

Si los medios dirigen sus reportajes de acuerdo al desenvolvimiento de los candidatos en el proceso, entonces se requiere que los medios adopten nuevas reglas dependiendo de la etapa de la campaña que sea cubierta. En el transcurso de una campaña hay muchas señales que indican cómo deben ser dirigidos los reportajes.

A principios de una campaña, debido a que el proceso electoral todavía no está propiamente establecido, los medios deben de ser mucho más equitativos, y existe un gran número de razones que lo justifica. Particularmente, en las campañas presidenciales hay una gran lista de candidatos desconocidos, esto significa que los electores van a estar inevitablemente confundidos acerca del lugar en que se encuen-

<sup>48</sup> Ibid.

tran ubicados; los electores en esta situación, generalmente buscan a los **medios** para que les brinden información, los cuales tienen la obligación de hacerlo. La única manera que lo pueden lograr es emitiendo tantos reportajes como puedan, pero en iguales cantidades para cada candidato; ya que ignorar alguno de éstos estaría restringiendo la libertad de elección de los electores. La segunda razón, es que los medios deben preocuparse por ofrecer la misma cantidad de reportajes a todos los candidatos para que los electores los tengan presentes. Al principio de la mayoría de las campañas, principalmente presidenciales, las preferencias de los electores aún son débiles,<sup>49</sup> no se sienten atraídos por ningún candidato y los medios tienen la responsabilidad de evitar el favoritismo a través de grandes reportajes para algún candidato en especial. Los medios tienen un enorme poder durante las campañas, del cual no deben abusar. Los reportajes equitativos en esta etapa, no solamente le presentan al elector el alcance pleno de las elecciones, sino también equilibra a los candidatos durante el tiempo que los electores son más susceptibles. Pero si los medios empiezan a darle más atención a un candidato en especial, antes de que el proceso indique quién es el más valioso, entonces van a ser los medios y no los electores quienes determinen qué prospecto es el que sobresale del resto de la carrera. Por otro lado, los medios también pueden subestimar a un candidato antes de que el público lo conozca lo suficientemente bien como

---

**LOS MEDIOS TIENEN UN  
ENORME PODER DURANTE LAS  
CAMPAÑAS, DEL CUAL NO  
DEBEN ABUSAR**

---

para brindarle un juicio; por ejemplo, como lo que le sucedió Pete DuPont en las elecciones de Iowa en 1988, la gente no lo alcanzó a conocer lo suficiente como para brindarle su apoyo; y entonces fueron los medios, no el público, quienes determinaron su destino al negarle reportajes. Si los medios le hubieran dedicado los reportajes en forma equitativa a Pete DuPont y a todos los demás, entonces podríamos estar seguros que el rechazo de DuPont hubiera sido por la desaprobación de la gente, no de los medios.

Una vez que el proceso esté en marcha y que los electores expresen sus preferencias en las elecciones primarias, entonces los medios ya tienen muy claras las preferencias de la sociedad; pero mientras esto no pase, los medios tienen la obligación de dirigir sus reportajes de la manera más equitativamente posible para no influir. También reconocemos la posibilidad de que algunos candidatos hacen cosas de mayor interés periodístico, y sería una mentira insistir que, por ejemplo, todos los candidatos obtuvieron el mismo número de reportajes durante la semana en que Gary Hart fue sorprendido con Donna Rice. Pero mientras se sigan permitiendo excepciones como cubrir eventos sin precedentes e incluso morbosos, sobre todo al principio de las campañas, se estará dictando la preferencia por algún candidato; lo cual sólo sería justificable si existieran motivos durante el proceso que indicaran el favoritismo por algún candidato en pro de la sociedad y la democracia.

<sup>49</sup> Geer, **Nominando a los Presidentes**, 96.





# DINÁMICAS ELECTORALES: EFICIENCIA E INEFICIENCIA

*Matthew Soberg Shugart  
John M. Carey*

**A**qui se analiza la forma en que los procesos empleados para la elección de la Asamblea (Congreso) se relacionan con el poder Ejecutivo y definen el funcionamiento de los regímenes democráticos.

Se explica la tensión que existe entre la representación basada en los intereses particulares en contra de aquella que articula las perspectivas políticas nacionales. Se desarrolla un modelo de sistema presidencial en el que coexisten las dos formas de representación (particular y nacional). Al hacer eso, la exposición conduce a la siguiente conclusión: los regímenes que sobrevuelan la articulación del individualismo local en las elecciones del Congreso, tienden a ser asociados con presidencias muy poderosas. Estos regímenes son comparados con aquellos que tienen presidencias menos fuertes. Se llega a la conclusión de que los segundos son más favorables para la articulación de alternativas políticas nacionales.

## **Localismo contra Política Nacional.**

Existe una cierta tensión en los sistemas presidenciales debido a que la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo tienen un origen y una forma de existir distintos. Por una parte, a diferencia del parlamentarismo, el presidencialismo tiene un Poder Ejecutivo electo de manera directa. Al menos en teoría, esto permite a los votantes conferir un mandato a una fuerza política específica para que gobierne al país. Al mismo tiempo, la Asamblea puede representar la diversidad en cuanto a su integración, sin necesidad de comprometer la supervivencia del Ejecutivo.

### **A DIFERENCIA DEL PARLAMENTARISMO, EL PRESIDENCIALISMO TIENE UN PODER EJECUTIVO ELECTO DE MANERA DIRECTA**

Hemos identificado dos formas básicas de representación: una basada en el individualismo local y otra en los intereses de los grupos y en las preferencias políticas nacionales. Las dos no son mutuamente excluyentes, sino más bien extremos opuestos de un mismo proceso, con sistemas reales que muestran cierta mezcla de estos dos tipos ideales de regímenes políticos.

De entrada, se hablará del origen de las votaciones tomando como ejemplo la política en Inglaterra, a fin de hacer una comparación en relación a la manera en que el proceso de formación del Ejecutivo afecta la representación local en un régimen presidencial.

### **Articulación de la Política Nacional en los Sistemas Parlamentarios.**

¿Cómo se transmiten los intereses particulares en el proceso de formación del Ejecutivo, permitiendo que se elabore y apruebe la política nacional a pesar de la estrechez de los intereses de los representantes regionales? En un sistema parlamentario, el problema básico es la necesidad de que algunos de los representantes de distrito, a pesar de su visión limitada, se unan y mantengan en el poder a un gobierno. Aunque el grado en el que se concluye el proceso varía de un caso a otro, el proceso teórico de trascender el particularismo que se da a nivel de distrito, según *Efficient Secret* de Gary Cox, obra que examina la urgencia de partidos que tiene Inglaterra, implica lo siguiente:

Una vez que se estableció en Inglaterra la práctica de depositar la confianza del gobierno en la mayoría del Parlamento, los miembros de éste vieron la erosión progresiva de sus poderes. Las capacidades de mando del Gabinete monopolizaron cada vez más la agenda. Conforme este proceso continuó, los miembros del Parlamento perdieron la posibilidad de obtener el apoyo de los votantes en sus distritos, por medio de la atención a los intereses locales y el otorgar beneficios específicos.

Si se reduce la oportunidad de los miembros del Parlamento para aten-

der las preocupaciones particulares y si el querer darles un sentido pone en peligro el sistema de gobierno, entonces, los candidatos de los distritos deben diferenciarse entre sí con base en propuestas políticas; asimismo, podrían ser parte de un gobierno formado por el partido al que ellos pertenecen, sin basarse en el servicio a su electorado. Es decir, más que prometer la entrega de bienes, los candidatos se empiezan a identificar con un paquete de políticas nacionales (siempre con el cuidado de explicar los beneficios que dichas políticas van a proporcionar a nuestro distrito). Por consecuencia, el proceso apenas descrito es uno donde el parlamentarismo, más que seguir con miras estrechas que sólo reflejen las necesidades de sus distritos, comienza a participar de manera colectiva.

Esta acción colectiva se manifiesta en el desarrollo de partidos más orientados de manera nacional y de un electorado con orientación política programáticos (Cox 1987). Debido a que los votantes tienen que escoger a un solo candidato de entre los dos partidos (o más), y no a los miembros que compiten en cada partido (como había sido el caso en muchos distritos de Inglaterra, antes de que se aprobaran las *Actas de Reforma* a mediados del siglo XIX). La competencia se volvió más categórica: un partido-gabinete, no una competencia para la estipulación de bienes específicos para los partidarios. Conforme se lleva a cabo este proceso, ha surgido un *secreto eficiente*: El partido ahora tiene un proyecto con el cual identificarse ante los votantes.

El proceso antes descrito se ha suprimido en las democracias parla-

mentarias, en las que el sistema electoral otorga a los votantes una opción de candidatos dentro de los partidos. La vinculación del proceso de conformación del Ejecutivo con el sistema electoral, se ve de manera muy clara en Japón, donde el Partido Democrático Liberal (PDL), para poder capitalizar su mayoría, no sólo necesita del programa del partido que va de la mano con la confianza parlamentaria, sino que también debe proporcionar *prebenda política* a sus seguidores para obtener grupos de apoyo en los distritos. De esta forma el PDL, igual que otros partidos en el mundo, es capaz de asegurar la lealtad de grupos clave de votantes para con los miembros particulares del régimen, sin que se presente una situación en donde la competencia en el interior del partido debilite su arrolladora representación, tal como sucedería si los miembros del partido compitieran entre ellos tomando como base los programas políticos.

El resultado es ineficiencia, comparado con Inglaterra. El éxito de los miembros del PDL en asegurar una gran parte del total de los votos sobre bases no políticas, limita la posibilidad de los votantes para determinar programas políticos alternativos; aspecto determinante para la eficiencia electoral. Además, el sistema electoral también fomenta las ineficiencias en los repartos presupuestales. Por ejemplo, según McCubbins y Rosenbluth (1992), alre-

dor del treinta por ciento del presupuesto en Japón se destina a gastos específicos (obras públicas, subsidios, etc), mientras que en Estados Unidos o Inglaterra dicho porcentaje es de la mitad. Tal ineficiencia se puede esperar, *ceteris paribus*, en cualquier sistema electoral en el que exista competencia al interior del partido,<sup>1</sup> en donde las formas de obtención de votos se vuelve relativamente más importante en comparación con los sistemas en donde no existe la opción intrapartido.

LOS MIEMBROS DEL
CONGRESO NO NECESITAN
COLOCAR SUS INTERESES DE
DISTRITO POR DEBAJO DE UN
ENFOQUE NACIONAL

Si es verdad que el parlamentarismo, sin la opción de la votación intrapartido (como sucede en el Reino Unido), fomenta la perspectiva de los representantes

locales, entonces es de esperarse que el presidencialismo fomente una dinámica electoral diferente. Esto sucedería, especialmente, cuando un sistema electoral del Congreso exigiera la competencia intrapartido. Los miembros del Congreso no necesitan colocar sus intereses de distrito por debajo de un enfoque nacional, para así poder mantener a un ministro en el poder. Asimismo, el control sobre la agenda de la asamblea no es lo más importante para el Ejecutivo como lo es en un sistema parlamentario, hasta el punto de que la asamblea por sí misma juega un papel importante en cuanto a la creación de políticas, la necesidad de actuar en forma colectiva empujará a los representantes en la dirección general del enfoque nacional.

<sup>1</sup> Aquí nos referimos a cualquier sistema electoral en el que el número de votos personales que ha acumulado cada candidato determina el orden en que se eligen. Otros sistemas electorales, incluyendo los de Bélgica y los Países Nórdicos, permiten a los votantes expresar sus votos por los candidatos que se encuentran en una lista; sin embargo, el orden en las listas del rango de los candidatos en el mando del partido es el criterio dominante a la hora de determinar la elección.

Sin embargo, si este proceso se da en la asamblea del sistema presidencial, cosa que no debiera ocurrir, no existe una razón teórica para creer que debe suceder bajo cierto tipo de armonía con la política nacional en el momento en el que se debate y efectúa la elección presidencial. Además, en los lugares donde el sistema electoral apoya la distribución de "prebenda política", la ausencia de responsabilidad colectiva por parte el gobierno puede cambiar el proceso del reparto del presupuesto a uno más ineficiente del existente en el Japón parlamentario.<sup>2</sup>

### **La Articulación de la Política Nacional en los Sistemas Presidenciales.**

Una vez que ya se revisó el proceso por medio del cual se trasladan los intereses locales dentro de los partidos en los sistemas parlamentarios y en las disposiciones institucionales que favorecen los repartos específicos, nos enfocaremos de manera más directa hacia la cuestión de los sistemas presidenciales.

Es verdad que la elección del Presidente favorece la articulación de las preocupaciones nacionales, por lo menos si ni siquiera existe un colegio electoral electo de forma regional, o si las campañas para elegir a los miembros de dicho colegio electoral son con-

ducidas como si fueran campañas para elegir al Presidente. El hecho de que el proceso de elección de electores en dos sistemas presidenciales que poseen colegios electorales, Argentina y Estados Unidos, se haya convertido, bastante temprano, en una campaña nacional por el puesto presidencial, lo cual es prueba de las tendencias nacionales por las elecciones en favor de un Ejecutivo nacional.

Tal como sugiere Cox (1987:143), fue un error de los Padres Fundadores de los Estados Unidos "creer que los votantes confiarían la toma de una decisión a otros, pudiéndola tomar ellos mismos". Si el mandatario que se va a elegir está constitucionalmente dispuesto a ser el representante de "toda la Nación", entonces los candidatos y los partidos tienen fuertes motivos para dirigir las campañas de ese mandatario tomando como base las preocupaciones nacionales. Esta observación se aplica cuando existe un colegio electoral, así como cuando hay un voto popular directo, debido a que los candidatos que van a ser delegados al colegio electoral sólo tienen una cosa que ofrecer a los votantes: sus intenciones de ser representantes gracias al voto.

De ahí que nos topamos, para la elección del Ejecutivo nacional, con la emergencia de que exista eficiencia electoral en la forma de articular las opciones políticas. Cox aplica el térmi-

<sup>2</sup> Mientras estamos a la espera de un punto de unión empírico y teórico entre la ineficiencia electoral y presupuestal, el caso de la eficiencia electoral es menos claro. La facultad de los votantes de hacer una elección (eficiente) categórica, no garantiza la eficiencia de presupuestar. Es concebible que la eficiencia electoral debería estar constituida únicamente por la elección de los votantes del grupo de brevas por el que estén más a favor. La diferencia es que, sin la competencia intrapartido, las brevas están mucho muy dominadas por el liderazgo, más que en los sistemas con competencia intrapartido. La reforma, aparte de las políticas económicas y presupuestales ineficientes, debe ser más difícil de llevar a cabo cuando ya de por sí el sistema electoral es ineficiente, en el sentido que aquí se emplea. Vea a Geddes (1991) para un comentario similar. Esta relación entre la relativa eficiencia e ineficiencia electoral (en el sentido económico) de los resultados políticos es un tema muy prometedor para futura investigación.

no para las elecciones de los miembros del Parlamento en el caso de Inglaterra, citando la analogía de Bagehot de la Cámara de los Comunes, en relación al colegio electoral de Estados Unidos: "La función principal de la Cámara de los Comunes es como la de una cámara electoral, es la asamblea quien elige a nuestro Presidente" (citado en Cox 1987:143). Por consecuencia, la eficiencia es la facultad de los votantes para idear una dirección política en torno del Ejecutivo nacional, derivada de su votación, ya sea para elegir de manera directa un Ejecutivo o una asamblea, que funcione como un medio para traducir las preferencias de los votantes en la formación de un poder Ejecutivo. Esperamos que la eficiencia exista en un típico sistema presidencial.

### **Preservación de la Representación Local en los Sistemas Presidenciales.**

Los lugares en donde el sistema presidencial está más cerca de no pasar la prueba de la eficiencia, son aquellos en los que también se elige otra rama. No se necesita elegir a la asamblea tomando como punto de partida el rumbo del poder Ejecutivo nacional, o la política nacional preferida por la mayoría de los votantes, en especial cuando las reglas electorales favorecen la obtención de grupos de apoyo específicos para los candidatos. La separación de poderes por sí misma no garantiza la unión entre el poder Ejecutivo y la asamblea, ni en las elecciones ni en el funcionamiento de estas instituciones entre elección y elección. En particular cuando las

elecciones para elegir Presidente y Congreso ocurren en momentos diferentes, las campañas del Congreso están más cerca de enfocarse hacia asuntos locales, o de asumir otra forma de representación basándose en intereses partidarios o ideológicos estrechos.

Mientras que el calendario de las elecciones que ocasiona la separación de las campañas está cerca de reducir la prominencia de los asuntos nacionales en las competencias del Congreso, el proceso que retarda la ubi-

<b>NO SE NECESITA ELEGIR</b>
<b>A LA ASAMBLEA TOMANDO</b>
<b>COMO PUNTO DE PARTIDA EL</b>
<b>RUMBO DEL PODER</b>
<b>EJECUTIVO NACIONAL</b>

cación nacional de las campañas del Congreso es inherente a las bases institucionales del presidencialismo. La separación de poderes que caracteriza a un sistema presidencial, no significa que para

poder ser electos los candidatos a ocupar los asientos del Congreso tengan que supeditar su suerte a una posición política nacional. En donde este proceso que limita el carácter nacional de las campañas del Congreso se ha traspasado, debemos esperar encontrar con mayor frecuencia sistemas cerrados de listas de partidos, lo cual incrementa el valor de la etiqueta del partido en las elecciones, al no exigir que los miembros de un partido compitan entre sí y al otorgarle al líder del partido la facultad de recompensar a sus miembros más leales con una posición en la lista para asegurar la elección.

La inherente separación de las campañas ha sido una fuente de frustración para los partidarios de la reforma en los Estados Unidos, quienes no han aprobado el localismo que tanto domina a las campañas del Congreso,

así como las funciones de "mandadero" realizadas por los miembros del Congreso (ejemplo, Stedman 1968; Robinson 1985; Sundquist 1986). Muchos de estos supuestos reformadores, cuyos argumentos son predicados bajo sus propias suposiciones de que los asuntos nacionales deberían dominar las elecciones del Congreso, así como las del Presidente, abogan por la abolición de las elecciones a mitad de periodo. Argumentan, con razón, que la importancia de los asuntos nacionales disminuye en las elecciones realizadas a mitad de periodo, debido a la falta de un mandatario nacional elegido al mismo tiempo.

Sin embargo, para muchos de estos críticos, la eliminación de estas elecciones a mitad de periodo sería insuficiente para llevar a cabo sus fines, y abogan en favor de otras reformas que hagan a los partidos más "responsables" para con una Plataforma Nacional (consultar a Ranney 1962 para un repaso). Algunos, incluso, llegan a sugerir la supresión total de las elecciones independientes por medio de la petición de un *team ticket*, tal como sucedió en Bolivia, Uruguay y en algunas elecciones de República Dominicana; de tal manera que los votantes no pueden dividir sus votos entre los candidatos a la presidencia y del Congreso de partidos opuestos (ver a Robinson 1985:177-79).<sup>3</sup> Estas frustraciones con respecto a los distintos distritos electorales del Congreso y del Ejecutivo, en el sistema presidencial de los Estados Unidos, de-

riva de la inherente tensión del presidencialismo entre la representación nacional y la específica.

La tensión en el presidencialismo, fruto de la separación de poderes y de la separación de campañas, puede ser una fuente de frustración para los reformadores, quienes evalúan el enfoque nacional que las elecciones presidenciales pueden dar a la política y descartan el papel "obstruccionista" del Congreso. Sin embargo, estas mismas frustraciones también se dirigen hacia una ventaja clave de la separación de poderes y funciones. Si uno considera, o al menos reconoce, una utilidad condicional para un sistema electoral que está diseñado para facilitar la expresión de los intereses de las localidades en el proceso legislativo, entonces el presidencialismo está más cerca de cumplir el objetivo de lo que lo está el parlamentarismo.

En un sistema parlamentario, uno debe escoger entre un enfoque nacional de las elecciones que incluye al partido, e incluso, el localismo. Cualquiera de los tres obtiene un secreto eficiente, en el que la política está enfocada en objetivos políticos nacionales centrados en el partido; sin embargo, algunos de los beneficios de la política localmente orientada están perdidos. Puede ser que uno mantenga las ventajas de la política basada en la entrega de servicios locales; sin embargo, los partidos están débiles debido a que carecen de enfoque nacional. Por

<sup>3</sup> Curiosamente, pocos partidarios de la reforma han votado en favor de un sistema electoral de lista de partido, lo cual satisfacería el objetivo deseado de los reformadores de tener partidos más enfocados en los intereses nacionales sin necesidad de que hagan uso de la separación básica de los poderes. Duverger (1984) y Amy (que apenas va a aparecer) son excepciones del rechazo general de la RP de lista como una alternativa para los Estados Unidos.



consecuencia, el gobernar se vuelve una acción muy problemática, tal como sucede con el transformismo en Italia o la Francia de la Tercera y la Cuarta República, igual que algunos sistemas parlamentarios que fracasaron en países menos desarrollados (ejemplo, Burma y Nepal en la década de los sesenta).

En los lugares donde el parlamentarismo se ha desarrollado por completo, la existencia de la institución del *voto de no confianza* ha

otorgado mandato sobre una imposición de disciplina. Esta disciplina de partido en un sistema parlamentario prototipo

(tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda o Noruega, por ejemplo) es seguro que sea más fuerte que en una asamblea de un sistema típico presidencial, exceptuando otros mecanismos tales como la lista cerrada de partido, por medio de la cual los líderes de las agrupaciones políticas ejercen disciplina sobre sus seguidores. Incluso, si la asamblea de un sistema presidencial asume una función importante de elaboración de política, como en los Estados Unidos, los partidos pueden afrontar más divergencias provenientes de la línea de partido de lo que pueden los partidos parlamentarios.

Si el partido que tiene una mayoría en el Congreso también tiene el control de la presidencia, no hay peligro de perder el Poder Ejecutivo siempre y cuando se les permita a los miembros individuales ir tras los intereses de sus propios distritos. Si el partido con la mayoría en el

Congreso no tiene en sus manos la presidencia, no puede tener la esperanza de desplazar al Ejecutivo; sin embargo puede seguir ofreciendo oposición al Ejecutivo existente. En cualquiera de los casos, el sistema presidencial puede afrontar más inactividad en el orden, en comparación con el sistema parlamentario. De hecho, esta capacidad de afrontar una mayor inactividad intrapartido y de articular los intereses locales, es una fuerza potencial de los sistemas presidenciales, incluso, si no

causa frustraciones para aquellos que buscan llevar a cabo políticas reformistas a nivel nacional. Se puede considerar para una representación más exacta

de los intereses de los distritos electorales en la asamblea (consultar a Powell 1989).

### Un Modelo de Sistema Presidencial.

Ahora propondremos un tipo de sistema ideal basado en la separación de poderes. Debemos advertir que por *modelo* no estamos proponiendo el sistema más deseable. De hecho, debemos afirmar que el prototipo no es la forma más deseable de presidencialismo; además, su carácter ordinario como una forma de presidencialismo, y con frecuencia una forma fallida, le ha dado al presidencialismo, como un tipo de régimen, un *bad name*. Sin embargo, nuestro propósito no es respaldar un tipo particular de régimen; es más limitado: Simplemente estamos articulando una construcción conceptual.

La asamblea en dicho sistema puede ser muy representativa; sin em-

SE HA DESARROLLADO, POR
COMPLETO, LA EXISTENCIA DE
LA INSTITUCIÓN DEL VOTO DE
NO CONFIANZA

bargo, el Ejecutivo puede estar basado en una serie de objetivos nacionales más amplios respaldados por una mayoría (o casi la mayoría) de la población votante, en consecuencia electoralmente eficiente. Para minimizar estos fines, las elecciones presidenciales y del Congreso siempre serán llevadas a cabo en momentos diferentes y por consecuencia en sus propios términos. Si la base del individualismo en la Asamblea fuera el localismo, entonces los partidos en las campañas del Congreso ni siquiera tendrían que funcionar a nivel nacional. Después de todo, su propósito sería fundamentalmente proporcionar los medios para la distribución de patrocinio, o dar forma a los asuntos locales en campañas que se llevan a cabo de manera local con el fin de obtener asientos en el Congreso.<sup>4</sup> Sin embargo, una vez que llega el momento de las elecciones, varios partidos se aliarán para así presentar dos grandes candidatos para obtener el puesto, ofreciendo a los votantes una opción (de hecho, de una opción eficiente) para la dirección de la política nacional durante el siguiente periodo.

La reseña hecha sobre un sistema presidencial modelo, se parece mucho al caso de Chile cuando estaba bajo la Constitución de 1925. También hay grandes parecidos con la Constitución de Brasil de 1947 y con la de Colombia de 1886-1991 (con la posible excepción del periodo en el que el Frente Nacional estuvo en el poder) Aún así, como veremos

más adelante, las reformas electorales en Chile que comenzaron en 1958, y, especialmente, una reforma constitucional que se dio en 1970, cambiaron mucho el sistema, sacándolo de la categoría del prototipo.

Durante los primeros años del periodo, el individualismo del Congreso era realmente elevado y se basaba en el proyecto local con intereses orientados por el patrocinio. Como consecuencia de las reformas electorales y constitucionales destinadas a aumentar la eficiencia del sistema, el Congreso fue transformado en otro tipo: un cuerpo que representaba las diferencias partidarias e ideológicas, pero que trascendió muchos de los problemas locales antes más importantes. Simultáneamente, los poderes de la presidencia se aumentaron. Una vez ocurridas estas transformaciones, el sistema se volvió tan polarizado que, finalmente, una crisis constitucional condujo a una dictadura militar. Por consecuencia, Chile demuestra cómo un régimen basado en elecciones de Congreso, más bien ineficientes, puede funcionar como una democracia estable y cómo no reformar un sistema si uno espera volverlo eficiente y estable al mismo tiempo. Para poder dar una conclusión mencionaremos que los medios más prometedores para aumentar la eficiencia se encuentran en la intensificación de la fuerza de los líderes de los partidos, al mismo tiempo que se disminuye la fuerza de la presidencia.

<sup>4</sup> Todos estos asientos, con el fin de conocer el criterio de la representación local, serían distribuidos en los distritos. Sin embargo, esto no debería implicar necesariamente distritos de un solo asiento; de hecho, tal como hemos sugerido, los sistemas que enfrentan competencia intrapartido maximizan la representación de intereses locales, lo que se traduce en distritos con muchos asientos (pequeños).

## **Fuerza de Partido y Fuerza Presidencial.**

Ahora veamos más de cerca la conexión que existe entre la forma de representación, tal como la establece el sistema electoral y la fuerza de los Presidentes. Hasta cierto punto, aquí se discute la experiencia chilena debido a que sugiere que un prototipo de presidencialismo, extrema separación de los distritos electorales presidenciales y del Congreso, es más posible cuando el Congreso es muy local en lo que respecta a su propia constitución.

Sin embargo, Chile y otros casos sugieren que este tipo de Congreso también genera presiones para delegar fuertes poderes constitucionales a la presidencia. Este proceso puede plantar en el régimen las semillas de su propia destrucción, en especial cuando se articulan opciones políticas nacionales "reformistas". Y recordemos que, debido a la naturaleza de las elecciones presidenciales, la articulación de dichas opciones es mucho más fácil a ese nivel al darse las perspectivas de conflicto entre las ramas. La articulación de las opciones reformistas también se vuelven más sencillas en las elecciones de Congreso, al punto de que las organizaciones de partido son reforzadas, disminuyendo de esta manera la saliente de la campaña particular.

Entonces, si la asamblea es dividida por las diferencias ideológicas,

LA ARTICULACIÓN DE LAS
OPCIONES REFORMISTAS
TAMBIÉN SE VUELVEN MÁS
SENCILLAS EN LAS ELECCIONES
DE CONGRESO

el presidencialismo puede ser pobremente equipado para poder manejar la tensión, en especial si el Presidente goza de poderes legislativos importantes. Por ahora, observemos que varios casos de presidencialismo multipartidista, incluyendo Chile y Brasil, igual que otros casos, tales como Colombia, Filipinas y Uruguay, en los que prevalece el individualismo local, también han estado entre los sistemas con los Presidentes más poderosos. Quizá, de ahí que estos sistemas fueron concebidos precisamente con la idea de que el Presidente con poderes legislativos muy fuertes era indispensable para

proporcionar cierta eficiencia y continuidad a la emisión de políticas. Más adelante explicaremos este punto de manera más detallada.

Nosotros, junto con Mainwaring (1992a), nos hemos preguntado por qué ha pasado desapercibido para la literatura comparativa el hecho de que Chile mantuvo por mucho tiempo un sistema presidencial multipartidista estable.<sup>5</sup>

Aún más asombroso es el hecho de que Chile se pareció mucho al prototipo de un sistema presidencial en el que el distrito electoral del Congreso es predominantemente local y particular, mientras que el Ejecutivo está electoralmente relacionado con coaliciones nacionales más extensas. Antes de continuar con un análisis más detalla-

<sup>5</sup> Podríamos añadir el caso de Ecuador pero, como hemos visto, no es un verdadero régimen presidencial debido a la censura que existe. Sin embargo, el Presidente goza de mucho poder y podría aplicar mucha de la lógica del presente argumento.

do del caso chileno, consideremos la relación que se da con mayor frecuencia entre la fuerza presidencial y los sistemas fraccionados de partido, incluyen los sistemas multipartidistas como es el caso de Brasil y Chile, igual que otros que proporcionan mucha autonomía a los seguidores locales.

Proponemos el desarrollo de un indicador aproximativo que nos proporcione datos sobre la fuerza de los partidos, según las leyes constitucionales y electorales, que tienen influencia sobre el control que los líderes de los partidos ejercen sobre los activistas locales y los mandatarios electos. Debemos considerar cinco aspectos de la fuerza de partido.

El primero, es el control sobre las nominaciones. ¿Acaso el líder nacional del partido determina quién debe competir bajo el nombre del partido, o existen estipulaciones legales y constitucionales que descentralizan las decisiones tomadas con respecto a las postulaciones? El segundo, es saber si el líder del partido controla el orden en el que se eligen a los candidatos a través del ordenamiento de lista. El tercero, es saber si los votos en favor de un candidato (o lista de una facción dentro del partido) ayudan a aumentar los votos y, por consecuencia, los asientos en conjunto ganados por el partido por medio de un procedimiento para amalgamar votos. Cuarto, debemos preguntar si existe competencia interna de partido al mismo tiempo que se presenta una competencia intrapartido. Quinto, saber qué tan grandes son los obstáculos, impuestos por la magnitud de distrito, para formar nuevos partidos (o nuevas listas intrapartidistas).

Tal como se muestra en el esquema 9. 1, calificamos a diferentes países: si carecen de un aspecto de la fuerza de liderazgo de partido (0), si lo poseen (+), y si es muy grande (++). Cada "+" contará como un punto, pudiendo acumular un máximo de 10 puntos por sistema de partido. Entre menor sea su puntuación, más descentralizado es el sistema de partido y, por consecuencia, están más dominados por los candidatos de seguidores locales y por los colaboradores locales o caciques. Aquí consideramos primeramente a aquellos sistemas presidenciales que en algún momento del siglo XX, presentaron un registro definitivamente alto de gobiernos democráticos; de igual manera, consideramos otros cuya información sobre los sistemas electorales estaba disponible, en total son 14 casos.

Algunas de nuestras clasificaciones necesitarán cierta explicación. Los sistemas de lista cerrada (Argentina, Costa Rica y Venezuela) proporcionan un mando con control sobre las postulaciones; sin embargo, en Argentina existen algunas pruebas (McDonald y Ruh 1989) de que esto se está debilitando a causa de las organizaciones del partido a nivel nacional que existen dentro del sistema federal.

En Brasil, una ley conocida como *candidato nato* hace posible que cualquier candidato, electo por ese partido para ocupar un puesto, continúe teniendo un lugar en la lista futura del partido para ocupar ese puesto, una vez más sin tomar en cuenta los deseos del líder del partido (Mainwa Ring 1991); por consecuencia en este caso no se permite al partido tener el control sobre las postulaciones. En el caso de

Chile, las reglas electorales que se presentaron antes y después de una reforma que se dio en 1958 deben calificarse de manera distinta. En 1958, una coalición de izquierda aumentó el valor del significado del sello del partido en nombre de la eficiencia (Valenzuela 1989b), mientras que antes de 1958 las reglas se parecían más a las de Brasil.

Por lo general, el control sobre el orden de la elección es honesto al ser dado por listas cerradas y no por listas abiertas (y al ser irrelevante cuando  $M=I$ ); sin embargo, se ve debilitado cuando hay listas múltiples dentro del partido. En tales casos, el hecho de que exista o no un control efectivo determinado de manera institucional depende de si el partido puede controlar el empleo del nombre del partido que tienen las facciones más importantes. Los partidos colombianos carecen de dicho control, mientras que los uruguayos sí lo tienen. Los obstáculos para entrar dependen en gran medida de la magnitud de distrito, y hemos calificado magnitudes de cuatro o menos como obstáculos grandes, magnitudes de diez o más como bajos y casos intermedios como moderados (+).

Ahora debemos comparar nuestro indicador que mide la fuerza del mando del partido con nuestro indicador que mide los poderes legislativos presidenciales (esquema 8.I). Debemos ser cuidadosos al dar nuestras conclusiones debido a que tomamos como base un número pequeño de casos, el esquema 9.1 sugiere una relación impresionante. Tenemos diecisiete casos, los catorce diferentes sistemas electorales del esquema 9.1, más tres casos adi-

cionales originados por constituciones revisadas y aplicadas en Brasil, Chile y Colombia con sistemas electorales idénticos. La mayoría de los casos entran en uno de los dos grupos: un grupo lo constituyen aquellos sistemas con presidentes fuertes y partidos débiles, mientras que aquellos con presidentes débiles y partidos fuertes constituyen el otro. Este último grupo incluye a los tres sistemas presidenciales que tendrán que ser considerados entre los más exitosos como democracias: Costa Rica, la República Dominicana y Venezuela.

En el cuadrante superior izquierdo del esquema 9.1, encontramos que todos los regímenes, excepto Colombia y el nuevo régimen de Brasil, han sufrido un fracaso, aunque dos, Chile y Uruguay, fueron democráticos por más de dos terceras partes del presente siglo. La gráfica también muestra, por medio de diferentes símbolos, algunas características del ciclo electoral que emplea cada país, sin importar si en la actualidad las elecciones del Congreso se dan al mismo tiempo que las presidenciales.

La mayoría de los casos del esquema 9.1, que van desde la parte superior izquierda a la inferior derecha están cerca de un eje imaginario. Dos de los casos se encuentran lejos. De las democracias efectivas de término largo, Estados Unidos es la que más se sale, teniendo partidos relativamente débiles junto con un Presidente cuyos poderes legislativos también son débiles. Ecuador, una democracia altamente problemática y no estrictamente un sistema presidencial, de cualquier forma, se encuentra solo entre los

casos en los que tanto el Presidente como los partidos son fuertes.<sup>6</sup> El nuevo régimen de Colombia, que tampoco es un sistema presidencial auténtico, posee poderes legislativos presidenciales débiles comparado con otros casos con partidos débiles. Como veremos, el eje va de los regímenes presidenciales ineficientes (superior izquierda) a los eficientes (inferior derecha).

Además de observar que los presidentes débiles y los partidos débiles parecen ir de la mano, ¿podemos concebir un enlace teórico que explique por qué estos fenómenos constituyen un grupo distinto de regímenes presidenciales? De hecho, debemos proponer que los diseñadores de este grupo de regímenes crearon presidencias fuertes precisamente para satisfacer ciertos intereses. Dado que este grupo también abarca algunas fallas importantes y regímenes problemáticos, cualquier construcción teórica que explica su existencia también puede permitirnos saber la forma como los regímenes presidenciales pueden funcionar de manera más satisfactoria. Sin embargo, antes de continuar con un argumento

teórico, hay algunas otras observaciones que están relacionadas con la aproximación chilena hacia el prototipo. Estas observaciones están relacionadas con el número de partidos, ya que el sistema chileno de partido estaba más fragmentado precisamente en el periodo en que estaba menos propenso a las crisis, el cual también fue el periodo en el que el régimen estuvo más dispuesto a responder a los intereses locales específicos.

### **El Número de Partidos.**

Un vistazo al número de partidos en Chile, además de su relativa descentralización como organizaciones, nos aclarará más adelante el funcionamiento del prototipo en Chile. Debemos observar el número "efectivo" de partidos, con el cual queremos señalar una medida que expresa el grado de fraccionamiento de un sistema de partidos, en términos de cuántos partidos "importantes" existen.<sup>7</sup>

Se justifica el empleo de este indicador, ya que es el método más a la mano que tenemos para expresar con

<sup>6</sup> Esto contradice a Conaghan (1989), quien afirma que los partidos ecuatorianos están *perdidos*, en el sentido de que es fácil constituir partidos nuevos (obstáculos pequeños para entrar), y que el dominio de mayoría para las elecciones presidenciales no impone los incentivos para coaliciones más grandes, lo que la elección de pluralidad sí impone. Sin embargo, la facultad de los miembros para ser elegidos depende de su rango en las *listas cerradas*, controladas por el liderazgo de partido. De esta manera la apariencia de partidos débiles es dependiente, por completo, de las instituciones que favorecen un sistema multipartidista fragmentado y no de las estipulaciones para la distribución de asientos dentro del partido, como por ejemplo en Brasil y Colombia. Quizá, también es posible que la estipulación para la censura fomente una proliferación de partidos, ya que los políticos pueden formar partidos como medios para obtener puestos ministeriales.

<sup>7</sup> El número efectivo de partidos,  $N$ , presentado por Laakso y Taagepera (1979), es una medida autosopesada del número de partidos importantes en el sistema. Más que aplicar limitaciones arbitrarias bajo las cuales un partido no es considerado un "partido" para propósitos de conteo o algún método arbitrario de designación de medidas,  $N$  permite a los partidos medirse a sí mismos al ajustar la porción fraccional (ya sea de asientos o votos) para cada partido. Se suman estos ajustes, y los recíprocos de la suma dan como resultado  $N$ . Ver a Taagepera y Shugart (1989:259-60) para una pequeña explicación metodológica.

un simple número la eficiencia electoral y la representatividad. Debido a que la eficiencia está muy vinculada a la elección de opciones políticas que compiten entre ellas y por consecuencia a la identificabilidad, conforme al número efectivo de partidos se aproxima a dos, entonces estamos acercándonos a la elección eficiente.<sup>8</sup> Entre más grandes sean los valores  $N$ , el sistema de partido es casi seguro que sea más representativo (y por consecuencia tiende a ser menos eficiente). No es perfecta la correlación entre una  $N$  muy alta y una menor representatividad, debería haber sólo dos tendencias políticas importantes para ser representadas, tal como Ruker (1982b) lo demostró en Austria, o quizá una  $N$  baja disfrazada a un gran número de facciones intrapartidistas, de entre las cuales deben elegir los votantes, como es el caso de Colombia y Uruguay. El empleo de cualquier indicador por simple que sea, oculta cierta información y revela otra. Sin embargo, sostenemos que  $N$  hace un trabajo bueno en cuanto a la captura de problemas entre la eficiencia electoral y la representatividad.

En el esquema 9.2 se muestra el número efectivo de partidos de Chile que se apoyan en los votos ( $N$ ), conjuntamente con la misma medida que se empleó para los candidatos presidenciales. Los valores de  $N$  en las elecciones de Congreso estuvieron en su punto más alto cuando el congreso se apoyó en el rompimiento local de proyectos y otros servicios constituyentes,

<b>EL EMPLEO DE CUALQUIER</b>
<b>INDICADOR POR SIMPLE QUE</b>
<b>SEA, OCULTA CIERTA</b>
<b>INFORMACIÓN Y REVELA OTRA</b>

tal como lo explica Valenzuela (1989b). Muchos de estos partidos eligieron miembros en sólo una o dos provincias, reflejando los fundamentos regionales de la política chilena en ese momento; sin embargo, existieron pocas regiones con un solo partido. Durante el periodo que va desde 1932 hasta 1957, la  $N$  media era de 6.9, cifra alta a nivel nacional (Taagepera y Shugart 1989) y la cual entraña poca conexión entre el voto y la edificación de la coalición legislativa. En 1953, llegó a un punto muy alto,  $N = 11.8$ , cuando el candidato antipolítico, Carlos Ibáñez, acababa de ser electo; sin embargo, el número efectivo de partidos fue más de seis para todo este periodo. Para las elecciones posteriores (1961-73) antes de que el Ejército tomara el poder, la  $N$  media era de 4.9. En las últimas elecciones, meses antes del golpe en 1973, era de 2.1. El enigma aquí es que el sistema constitucional de Chile no enfrentó ninguna crisis que amenazara su existencia cuando tuvo un número de partidos extremadamente alto, pero sí experimentó una subversión sangrienta como culminación del periodo de un sistema de partido firmemente consolidado, encerrando en sí una falla justo cuando el régimen, o al menos su proceso de elección de Congreso se estaba volviendo eficiente. De hecho, esta subversión resulta problemática para los argumentos tales como los de Linz (1987) y Mainwaring (1992a), en cuanto a que el presidencialismo y el multipartidismo son inherentemente incompatibles. Otro problema es que las elecciones pre-

<sup>8</sup> Si existe un sistema puro de dos partidos únicamente,  $N$  será menor de 2.0 a menos que los dos partidos tengan partes iguales de votos o asientos. Si existen dos grandes partidos, pero también algunos más pequeños,  $N$  será mayor de 2.0, quizá alrededor de 2.5 o 3.0.



sidenciales que se dieron de 1931 a 1970, muestran un lado muy diferente del sistema de partido chileno.

En tres de las primeras cuatro elecciones presidenciales de dicho periodo, las coaliciones fueron estructuradas tras dos candidatos principales, tal como se refleja en los valores de *N* de 2.0 o menos. Por consecuencia, los partidos ofrecieron a los votantes la clara opción de dos Ejecutivos que luchaban por el poder. Este aspecto concuerda con el prototipo del presidencialismo y con la eficiencia en la canalización de las preferencias expresadas de los votantes en lo que respecta a la formación del poder Ejecutivo. En sólo una de las siguientes cinco elecciones presidenciales, la de 1964, sucedió una vez más la competencia de dos candidatos. La dirección divergente de los sistemas de partido en Chile — consolidación simultánea en las elecciones de asamblea y creciente fragmentación de las elecciones del Ejecutivo— se puede ver en el esquema 9.2.

Tres de las competencias entre dos candidatos sucedieron en el mismo periodo en el que el sistema de partido estaba más fragmentado para las elecciones de Congreso: en 1931, 1938 y 1942. Para las elecciones de Congreso que estuvieron más cerca de estas elecciones presidenciales, el valor más bajo de *N* fue de 6.1 en 1937. Sin embargo, esta extrema fragmentación del sistema de partido no previno la estructuración de las coaliciones nacionales capaces de generar apoyo electoral mayoritario tras un poder Ejecutivo. Incluso en la elección en la que hubo vanos candidatos, en 1932, uno de ellos formó una coalición lo suficientemente

grande como para acumular la mayoría de votos.

### **Construcción Mayoritaria en las Elecciones Presidenciales.**

No fue sino hasta 1946 que Chile experimentó su primera gran elección multipartidista bajo la Constitución de 1925. El candidato que obtuvo la pluralidad del voto popular, Gabriel González, tenía el 40.2 por ciento, mientras que los siguientes dos candidatos, ambos de derecha, tenían un 29.8 por ciento y un 27.4 por ciento, respectivamente. Esta fue la primera elección donde la Cámara de Diputados tendría la última palabra en cuanto a quién sería el Presidente. La Cámara ratificó la pluralidad electoral que votó por González a través de una votación de 138 a favor y 46 en contra (Urzua 1986:66-8). De esta manera se institucionalizó el precedente de elegir al candidato de masa, dicha práctica se siguió empleando en los casos cuando no había un ganador que gozara de una mayoría popular. Este respeto por el ganador de masa se vió auxiliado por la práctica usual de los partidos de formar coaliciones preelectorales grandes que no pudieran ser trilladas en el Congreso a través de alguna nueva coalición postelectoral. La construcción de una coalición preelectoral fue fruto del deseo de los partidos de apoyar a un candidato ganador que ocupara un puesto desde el cual tuviera poder substancial sobre la legislación. Hasta las elecciones presidenciales de 1958 y 1970, los partidos, por lo regular, estructuraron coaliciones decisivas y grandes antes de la elección presidencial; de hecho, la de 1946 fue una de las coaliciones menos amplias, sin embargo, uno de los candidatos ganó ven-

taja sobre los otros por un margen considerable.

En la siguiente elección presidencial, 1952, mientras que ningún candidato ganó la mayoría, Carlos Ibáñez estuvo cerca: 46.8 por ciento, y lo logró gracias a que ofreció una visión nacional. El era el "intruso", haciendo campaña en contra de los partidos establecidos. A pesar de su posición antipartidista, el Congreso, el cual se hallaba dominado por miembros de esos partidos, eligió a Ibáñez sin que se presentara ningún problema. De este modo, se mantuvo el principio de pluralidad; hubiera sido duro para los partidos oponerse a la causa triunfante que se había asegurado gracias a Ibáñez, aun cuando constitucionalmente pudieron haber escogido al subcampeón.

### **Ineficiencia en las Elecciones de Asamblea.**

Durante el periodo apenas revisado, en que el número de partidos estaba en su punto máximo, la política del Congreso estaba en su alto más local. Las listas electorales en los distritos fueron redactadas para propósitos locales, más que para proporcionar a los votantes una serie de prioridades políticas ideológicamente coherentes a nivel nacional. Los miembros de diversos partidos, igual que algunas personalidades importantes locales que actuaban como "independientes", estructurarían los pactos preelectorales en los que el voto en favor de cualquiera de ellos favorecía a todos sus compañeros. Después de 1958, los votantes sufragaron de ma-

nera directa en favor de un candidato que estuviera dentro de una lista de partido.

Valenzuela (1978, 1989a, 1989b), en varios escritos sobre Chile, ha subrayado cómo ese localismo extremo y rompimiento personal de servicios entregados por aquellos ya elegidos, coexistió con partidos que con frecuencia estaban muy polarizados en

lo que se refiere a los asuntos nacionales. De este modo, los partidos eran de dos caras: muy personalistas en las elecciones y muy combativos en la visión mundial. De hecho, uno debiera decir que el in-

dividualismo local fue el "pegamento" que mantuvo unido a un sistema de partido, que de lo contrario se hubiera polarizado.

A pesar del eventual pegamento ideológico entre ellos, los miembros de una delegación del Congreso perteneciente a una localidad específica, con frecuencia se unían en líneas de partido con el fin de entregar servicios a los miembros de sus distritos electorales. Mientras que la mayoría de las elecciones presidenciales que se dieron hasta 1958 fueron más bien eficientes en su ofrecimiento de al menos un candidato quien podía articular una visión nacional a través de una coalición amplia, las elecciones del Congreso se llevaron a cabo por medio de diferentes tipos de campañas. Como veremos, el sistema comenzó a despegarse cuando las elecciones del Congreso comenzaron a ser realizadas con base en el apoyo u oposición a la **coalición nacional**, así como en las propuestas políticas ofrecidas a

---

**EL INDIVIDUALISMO LOCAL FUE  
EL "PEGAMENTO" QUE MANTUVO  
UNIDO A UN SISTEMA DE  
PARTIDO, QUE DE LO CONTRARIO  
SE HUBIERA POLARIZADO**

---

este nivel e impulsadas de manera más ideológica.

Como consecuencia, el éxito del sistema de Chile de finales de la década de los cincuenta, que fue una aproximación del prototipo de sistema presidencial, debe ser denominado como el "secreto ineficiente". El secreto fue que la gran ineficiencia prevaleciente en la asamblea dió cabida al convenio de ayuda mutua y a la polarización sin que amenazara la estabilidad del sistema, mientras que para las elecciones presidenciales se formaron coaliciones más grandes, en ocasiones hasta aquellas que estaban basadas en la política. Las elecciones del Congreso que se dieron durante el periodo en cuestión (aproximadamente de 1930 a finales de la década de los cincuenta) fueron muy locales, centrándose en beneficios para ciudadanos o distritos específicos, lo que conocemos como "prebenda política," patrocinio, etc. Sin embargo, la existencia de elecciones presidenciales, en especial la temprana emergencia de un carácter particular para esas elecciones, significó que los partidos necesitaban presentar en aquellas elecciones un enfoque más amplio.

De este modo, el localismo extremo de las elecciones de Congreso no detuvo la innovación política substancial en el caso del Frente Popular, que era una coalición mayoritaria del Partido Radical de clase media e izquierdista contemporáneos del "Nuevo Trato" de Estados Unidos, el primero tenía mucho parecido real con el segundo. Veremos de manera muy breve que fue lo que cambió para que se pudiera socavar el secreto ineficiente del régimen presidencial de Chile, pero primero veamos si algún otro sistema se ha visto identificado con este secreto ineficiente.

### **Otros Ejemplos del Secreto Ineficiente.**

Podemos identificar algunos otros casos que pudieran ser considerados como ejemplos de un secreto ineficiente, aun cuando cada uno tiene un Presidente mucho más poderoso, y este sesgo del balance se pueda vincular a un funcionamiento de estos sistemas mucho menos adecuado.

Brasil, desde 1946 hasta el momento en que los militares se hacen cargo del poder en 1964, guarda cierta semejanza con Chile. El nuevo régimen de Brasil, desde 1988, es similar en muchos puntos. Colombia fue otro ejemplo de presidencialismo ineficiente.

El sistema electoral del Congreso en Brasil se basa en la votación personal con respecto a los partidos. De hecho, según el sistema de medición empleado en el esquema 9.1, los líderes de los partidos en Brasil son más débiles que los de su contraparte chilena. Los miembros del Congreso ponen especial atención en llevar de regreso los beneficios de la prebenda política (o "jurisdicciones") a sus distritos para así cultivar un seguimiento personal electoral (Ames 1987). Los partidos brasileños no son nada cohesivos, ya que el sistema electoral incluye vanas estipulaciones que debilitan paulatinamente a los líderes del partido, además de que también debilitan la votación para elegir a un simple candidato (Mainwaring 1991).

Queremos dar otra razón, que ni Ames ni Mainwaring mencionan, respecto al por qué la construcción de partidos está entorpecida: el poder de una presidencia que hizo al Congreso me-

nos efectivo, al convertirlo en una institución nacional creadora de políticas si se compara con su contraparte chilena. Como veremos, las normas electorales, estas normas constitucionales que limitan el desarrollo de los partidos, fueron producto de seguidores que querían a los partidos débiles.

Conforme las reglas del juego en torno a la elaboración de política, el proceso se tergiversa en favor del poder Ejecutivo; el Congreso desempeña un papel muy insignificante. Mainwaring identifica a los presidentes brasileños de mediados de siglo como individuos que "evitan" al Congreso (Mainwaring 1992b), y tanto él como Ames enfatizan la importancia cada vez mayor de la prebenda política y el patrocinio más que del debate político durante las elecciones del Congreso.

Tenemos confianza en que los poderes reales de las presidencias de ambos países, acoplados con sus sistemas electorales, dan razón de los sistemas de partido divergentes de los procesos políticos, ambos pertenecientes al mismo régimen.

Colombia, en especial, antes de la reforma constitucional de 1991, es otro caso de un Congreso muy centrado en el localismo y con una presidencia muy poderosa (ver el esquema 8. 1). Además, el sistema de partido, que por lo regular constaba de solamente dos partidos fuertes, se vio muy dividido, sobre todo en lo concerniente a las líneas personales y regionales. La separación y crisis que se dieron dentro de los partidos Conservador y Libe-

ral, fueron en todo momento arriesgadas, como las polémicas intrapartidistas que ocasionaron la caída de la democracia oligárquica de Colombia, en la década de los cuarenta. Mientras que las divisiones intrapartidistas ya no son vistas como amenazas para un régimen democrático (Hartlyn 1987), el sistema electoral sigue reflejando un legado de regionalismo e individualismo al permitir a las facciones de cada partido competir unas con otras. En Colombia, la secuencia de los cambios institucionales a lo largo del tiempo demuestran la importancia tanto del sistema electoral como de la distribución constitucional de poderes, al facilitar u obstaculizar la articulación de los objetivos políticos nacionales.

En la década de los treinta, las mayorías del Congreso todavía no le otorgaban a la presidencia poderes legislativos y primacía en los asuntos económicos, ambos fueron parte de reformas constitucionales posteriores. Ni tampoco los líderes de las facciones principales habían perdido todavía el control sobre las postulaciones para el Congreso, como sucedió cuando la competencia intrapartidista fue prohibida bajo el gobierno del Frente Nacional. De este modo, en la década de los treinta, el Partido Liberal Colombiano fue capaz de llevar a cabo la reforma social fundamental en la llamada Revolución de Marzo (Dix, 1967). Sin embargo, para la década de los ochenta, los partidos colombianos, en general, fueron vistos como casi incompetentes en lo que respecta a los retos políticos nacionales (Archer y Chernick 1988). Las listas electorales para el Congreso no fueron

---

**COLOMBIA, ES OTRO CASO DE  
UN CONGRESO MUY CENTRADO  
EN EL LOCALISMO**

---

redactadas con opciones políticas en mente, tanto como por ganar votos personales en beneficio de intermediarios del voto local (Archer, 1989, Shugart 1992a). El resultado predecible de un Congreso personalista y dominado por facciones acopladas a un Presidente que tenía poder para hacer leyes, fue un Congreso mal equipado para tratar los retos fundamentales que enfrentaba el país.

Tal como sucedió en Brasil, los miembros del Congreso pasaron a ser apenas más que negociadores para los proyectos y el patrocinio que les permitió seguir obteniendo el voto en los procesos electorales. El Congreso, a través del sistema electoral, fue estructurado para proporcionar beneficios cuyos orígenes eran individualistas y geográficos. Se cedió a la presidencia el poder de entregar intereses más grandes; sin embargo, el Congreso mantenía poderes contrarios, con los cuales estaba en posibilidades de revisar las tendencias "reformistas" del poder Ejecutivo (cf. Archer y Chemick 1988). Lo que dió origen a una situación ironica en 1990, fue precisamente esta preferencia de los miembros aliados del Congreso de Colombia en favor de una estructura constitucional que les permitía atender a sus clientelas: una revisión constitucional auspiciada por el Ejecutivo para debilitar el poder que el Presidente tenía sobre la legislación (cf. Shugart y Fernández 1991).

La meta explícita, sólo realizada en forma parcial, era hacer el sistema más eficiente para que el Congreso y el Ejecutivo a la par pudieran dirigir

retos políticos difíciles a los que se enfrentaba el país. En resumen, la Colombia de 1990 es probable que ya no tenga un secreto ineficiente, sino simplemente un régimen ineficiente.

### **El Caso de los Estados Unidos.**

Los Estados Unidos surgen como un caso con algunas semejanzas a la separación electoral extrema de las dos ramas electas. Sin embargo, los Estados Unidos ocupan un lugar muy diferente, en el esquema 9. 1. ¿Esto concuerda con el actual desempeño del régimen? En los Estados Unidos, la votación basada en los intereses locales contribuye a la frecuencia con la cual los partidos de oposición controlan el Congreso y la presidencia (Jacobson 1990), a pesar de que la mitad de las elecciones del Congreso se llevan a cabo a la par con las elecciones presidenciales. La seguridad del ejercicio también ha sido explicada por la posibilidad de los miembros de obtener un "voto personal" (Caín, Ferejohn y Fiorina, 1987) y, en consecuencia, protegiéndose de la inestabilidad política.

En este sentido, los Estados Unidos se asemejan un poco al secreto ineficiente. Sin embargo, existen distinciones importantes entre los Estados Unidos y los otros casos discutidos en esta sección. Uno, mientras el liderazgo del partido del Congreso proporciona grandes regiones a los candidatos para que transmitan sus mensajes a sus grupos electorales, "el voto en favor del Congreso sigue siendo exclusivo del partido: ya sea un Demócrata o un Republicano".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Las elecciones primarias no socavan mucho esta eficiencia, ya que aunque está permitido en todos los estados, sólo unos pocos lo llevan a la práctica. Se les permite a los votantes, en las elecciones primarias, elegir candidatos de un sólo partido; a diferencia de los otros casos aquí estudiados, la selección intrapartido no se realiza de manera simultánea con la competencia intrapartido.

De esta manera, la relevancia de la prebenda política no necesita ser tan grande como en los sistemas electorales de preferencia interpartidista.

Una segunda diferencia es que el Presidente tiene menos poder sobre la legislación que en los otros casos. Por supuesto, estas dos características explican la posición del régimen en el esquema 9.1. Como consecuencia, mientras que nosotros carecemos de una forma fácil de subir, la votación política en las elecciones del Congreso es mucho más alta (y por consecuencia menos ineficiente) en los Estados Unidos que en Brasil, el Chile de mediados de siglo o Colombia.

Mientras que el Congreso de los Estados Unidos ha mantenido una tendencia, con frecuencia calumniada, de relacionarse con los servicios locales, incluso a costa de la articulación de una perspectiva política nacional en las campañas del Congreso, (para un repaso, consultar a Cain et al., 1987), Cox y McCubbins (1992) han ofrecido un convincente contraargumento para aquellos que harían sonar el toque de defunción para los partidos estadounidenses como organizaciones que estructuran el debate político a nivel nacional. Sin embargo, incluso en el caso de partidos fuertes, se reconoce la importancia de la prebenda política local para mantener lealtades personales hacia los miembros del Congreso y sus grupos electorales; así mismo, se reconoce que las organizaciones de partido en los Estados Unidos, por tradición, han sido más fuertes a nivel estatal e

incluso local, todos estos son indicadores de ineficiencia relativa. Los asuntos de política nacional siguen siendo menos importantes en las elecciones para la asamblea representativa en los Estados Unidos de lo que lo son para las asambleas en muchos otros países, en especial Inglaterra.

Las conclusiones sobre los Estados Unidos son que, no obstante la tendencia local de los partidos, éstos se encuentran capacitados para atender los asuntos políticos en las elecciones en una proporción mayor que en los casos más ineficientes, debido, en primer lugar, al sistema electoral y a los poderes presidenciales

limitados. Si un Congreso tiene un poder legislativo mayor, los partidos no pueden tolerar una inactividad excesiva en cuanto a disciplina e ineficiencia y encima continuar con la legislación. Los partidos en los Estados Unidos no necesitan distribuir la misma cantidad de beneficios particulares a políticos regionales como en aquellos otros sistemas, debido a que el sistema electoral reduce la importancia de la prebenda política en las campañas, comparado con los sistemas de Brasil, Chile y Colombia.

### **Sistemas de Partido que se Basan en la Localidad: ¿Por qué esas Presidencias tan Poderosas?**

Hemos visto que el sistema presidencial y electoral se combinan para definir el sistema de partidos, pero ¿Por qué existe una tendencia a asociar a los sistemas locales de partidos basados en presidencias fuertes? La respuesta se

<b>SI UN CONGRESO TIENE UN</b>
<b>PODER LEGISLATIVO MAYOR,</b>
<b>LOS PARTIDOS NO PUEDEN</b>
<b>TOLERAR UNA INACTIVIDAD</b>
<b>EXCESIVA</b>

encuentra en los orígenes mismos de los regímenes. Los Congresos o las asambleas de distritos electorales electas de manera similar dividieron los sistemas brasileño (1988) y colombiano (1886), mientras que el régimen chileno representó la culminación de una competencia política entre el Presidente y el Congreso que terminó en guerra en 1891.

De esta forma, no es sorprendente que todos han dado grandes oportunidades a los representantes para que atiendan los intereses de sus distritos electorales. Lo que puede parecer quizá más paradójico es que, como hemos visto, estos sistemas tan parecidos entre sí tienen tendencias a contar con presidentes que gozan de mucho poder. Esto es lo que el esquema 9.1 nos pregunta. ¿Cuál fue la razón para que estas asambleas aprobaran constituciones que repartían grandes poderes de decreto presupuestales, legislativos e incluso de emergencia a una institución que se encontraba fuera del Congreso.

El modelo que sigue es una abstracción, derivada de una consideración teórica de dos de los casos más extremos de presidentes fuertes y partidos débiles: El régimen de Brasil, después del dominio militar, y el sistema colombiano tal y como funcionó durante casi todo el siglo XX. Posteriormente, proponemos modificaciones que ayudan a explicar variaciones en algunos de los sistemas ineficientes, incluyendo el anterior régimen democrático brasileño y Chileno. En principio, la discusión se centra de manera más general en la clase de regímenes ineficientes, debido a que todos tienen ciertas semejanzas en cuanto a su estructura y origen.

Comencemos con una premisa muy básica. ¿Qué desean los miembros de los partidos? Quieren promover sus carreras como políticos. Para hacer eso deben ser capaces de llevar beneficios a sus regiones a fin de acumular mayor capital político. La disposición institucional que surge ante esta situación, es aquella que permite a estos representantes liberarse y juntarse simultáneamente: liberarse de su contacto directo con asuntos de política nacional, por medio de la creación de un agente central y responsable para que maneje dichos asuntos, sin que choque con sus facultades para atender las necesidades de los distritos electorales, uniendo esfuerzos contra el gasto excesivo que podría socavar al sistema en sí.

Desarrollaré más esta idea preguntando en primer lugar lo siguiente: ¿Qué hubiera pasado si estos sistemas hubieran sido parlamentarios?

### **Libertad para Atender los Distritos Electorales.**

Bajo un sistema parlamentario, con su voto de confianza y la posibilidad de disolución, estos representantes, inevitablemente, se hubieran visto en la necesidad de formar y apoyar a los Gabinetes responsables de la política nacional. Como hemos dicho, en un sistema parlamentario, el Gabinete es la única institución de la que se dispone para diseñar y mejorar la política nacional. La responsabilidad del Gabinete para con el Parlamento, hace a esa institución responsable de la política. Por consecuencia, los latigazos de cualquier partido se vuelven arriesgados al sostener gobiernos en el puesto por medio de la disciplina de partido (e.g. Inglaterra), o lo que es peor,



el Ejecutivo en sí se vuelve inestable debido a la frecuencia con la que se dan los votos de no confianza (e.g., el transformismo italiano).

Por otra parte, la mayor separación de poderes, base de un sistema presidencial, permitió a estos intermediarios del voto, regionalmente ligados a grandes terratenientes de quienes dependía la elección del Congreso, delegar responsabilidades de política nacional a un poder Ejecutivo, con el fin de no atarse a una serie específica de políticas que pudieran chocar con la autonomía de mandatarios locales. Con esto no queremos decir que el Congreso haya renunciado a la elaboración de políticas sólo porque a sus miembros no les interesaba estos asuntos o porque preferían dejar los "asuntos difíciles" a alguien más. Por el contrario, vemos a una mayoría del Congreso realizando algunos objetivos de los Estados Unidos de manera similar a la descrita por Kiewiet y McCubbins (1991).

Tal como hemos afirmado, cuando el método de elección le da mucha importancia al abastecimiento de servicios de los grupos electorales a causa de la competencia faccional, la meta máxima de las mayorías será obtener los recursos para proteger a los seguidores personales de los miembros del Congreso. De esta forma, los miembros de esta mayoría avanzarán en sus carreras si mantienen satisfechas las necesidades de sus grupos electorales, mientras que un representante central, el Presidente, es responsable de la elaboración de la política. Como vemos, las

mayorías del Congreso mantienen formas para asegurar que esos poderes presidenciales sean empleados dentro de los límites aceptables, por medio de la facultad para reducir las solicitudes de gastos, aceptar legislaciones ordinarias o, incluso, reformar la Constitución. El Congreso puede hacer eso sin ni siquiera sacrificar la autonomía de la asamblea o lo que es más, sin ni siquiera renunciar a las ventajas que representa tener un solo representante identificable para lo que es la política nacional, tal como sería el caso en la forma de gobierno parlamentario.

Si la presente caracterización es correcta, uno se debe preguntar el por qué de una presidencia electa por separado. Quizá, la forma de gobierno de la asamblea independiente sería más apropiada para dichos políticos, ya que crearía un Ejecutivo que dependiera más de su origen en el

Congreso que de un Presidente electo de forma directa, pero que, sin embargo, seguiría evitando el voto de no confianza y los latigazos (o inestabilidad del Gabinete) fruto de la actitud de los partidos. De hecho, algunas de las primeras constituciones de Latinoamérica tuvieron aproximaciones de dichos regímenes. Si incluimos un Ejecutivo electo por un colegio electoral compuesto de otros representantes electos (y por consecuencia controlado por los políticos locales) podría ser caracterizado más bien como una asamblea y no como un régimen presidencial.

También, como hemos visto, el sistema boliviano permanece como un legado de este proceso de selección del

<p><b>QUIZÁ, LA FORMA DE GOBIERNO DE LA ASAMBLEA INDEPENDIENTE SERÍA MÁS APROPIADA</b></p>
--

Ejecutivo.<sup>10</sup> En Chile, la Constitución fue el sostén de las alianzas de ratificación del Congreso, las cuales fueron fruto del previo éxito electoral en las elecciones disputadas localmente. Incluso en los lugares donde los Presidentes fueron electos de manera independiente y no se sujetaron a la ratificación del Congreso, tal como sucedió en Colombia en 1910 (Gibson 1948), el proceso electoral con frecuencia siguió siendo uno en el que las élites locales y sus seguidores, más que el Estado, establecieron control sobre la distribución de urnas electorales, como Brasil en la década de los cincuenta y Colombia hasta la elección de 1990. En los lugares donde las autoridades locales y los colaboradores del partido controlan las elecciones presidenciales, la emergencia de eficiencia es retardada a este nivel casi tanto como en las elecciones de Congreso disputadas localmente. Nuestro argumento es que esta fue exactamente la intención de aquellos que diseñaron, desarrollaron y sostuvieron estos regímenes.

En la mayoría de estos casos se emplearon ciclos electorales no coincidentes. Dado que esas elecciones no concurrentes hacían que los políticos localmente basados dependieran menos de las coaliciones presidenciales, no es de extrañarse que estos políticos prefirieran dicho ciclo electoral. De hecho, en la Constitución de Brasil de 1946, las elecciones del Congreso eran en un principio concurrentes, pero la mayoría del Congreso decidió cambiar las fechas después de 1950.

También en Colombia, antes del gobierno del Frente Nacional, las elecciones del Congreso por lo regular no eran concurrentes. Durante ese periodo se llevaron a cabo juntas la elección del Congreso y la del Presidente, mientras que de 1974 a 1990, esta última precedió a la elección del Congreso.

### **Mayoría Obligatoria del Congreso.**

En algunas ocasiones, la creación de una presidencia poderosa sirvió para dejar que la mayoría del Congreso atendieran los intereses de los distritos electorales sobre los que depende su éxito electoral. Ahora, vale la pena considerar las formas en las que la disposición institucional sirvió para atar al Congreso. La creación de una presidencia poderosa evitaría que hubiera gastos exagerados. El proporcionar servicios a los distritos electorales por medio de la distribución de recursos presupuestarios que dan subsidios, protección, trabajos y otros beneficios específicos, es una tarea cara. Si se descuida, dicho proceso podría matar fácilmente a la gallina de los huevos de oro. De esta manera se protege a la gallina por medio de la creación de una institución que tiene poderes para limitar el gasto máximo para artículos personales o para todo el presupuesto, además de un veto parcial. Esa disposición institucional ofrece a la mayoría del Congreso un compromiso realizable hasta cierto grado de limitación fiscal.

Cuando un Presidente posee un veto parcial, se menoscava la facultad de los miembros del Congreso de brindarse ayuda recíproca dentro del

<sup>10</sup> Una diferencia en Bolivia es que, desde la Revolución de 1952, el sistema electoral ha empleado urnas cerradas (Gamra 1987).

Congreso. Por el contrario, su facultad de hacerlo depende de si tienen contactos directos con el Presidente, quien permite la existencia de la prebenda política basándose en transacciones con coaliciones del Congreso. De ese modo, los convenios de ayuda mutua se desplazan de manera decisiva hacia el Presidente. En relación a los sistemas en los que el Ejecutivo carece de veto parcial, las restricciones en el aumento de los gastos propuestos por el Presidente trabajan de una manera muy similar, ya que los miembros siguen trabajando dentro de un sistema electoral que los impulsó a cultivar seguidores personales, los incentivos institucionales a los que los cabilderos se hicieron merecedores fue el negociar para los intereses regionales específicos.

Se podría objetar el hecho de que la restricción fiscal es un bien público, entonces ¿por qué los miembros lo aceptarían? En resumen, ¿cuáles son los incentivos para querer obedecer? ¿Qué palancas existen? Más importante es la facultad de proporcionar los bienes privados de los que depende la elección es en sí, dependiente de tratos hechos con el Presidente, ya que el veto parcial proporciona al Ejecutivo la facultad de fijar límites a los gastos para asuntos particulares.

### **Orígenes de los Sistemas Ineficientes.**

Si es correcta la respuesta del por qué algunos regímenes presidenciales muestran un Congreso débil y un Ejecutivo con una gran fuerza legislativa,

entonces debería haber palancas por medio de las cuales el Congreso mantuviera la autoridad última, incluso sobre un Ejecutivo tan poderoso. Debería haber formas por las cuales los intereses del Congreso aseguren la continuación de sus gratificaciones electorales. De otra forma, en verdad tendríamos ejemplos de autoridad renunciada este no es el caso. Ya que Brasil (1988) y Colombia (1886) son dos de las presidencias más fuertes de las que hemos hablado, aparte de la experiencia de tres años en Chile en 1979. Después

de considerar estos casos, retomaremos el caso chileno.

### **DEBERÍA HABER PALANCAS POR MEDIO DE LAS CUALES EL CONGRESO MANTUVIERA LA AUTORIDAD ÚLTIMA**

Tanto la Constitución brasileña de 1988 como la colombiana de 1886 (y en menor grado la de

1946), fueron producto de asambleas de grupos electorales cuya representación se dio sobre líneas regionales y particulares. De este modo, se debería esperar que ambas constituciones representaran los intereses de estas autoridades regionales, tal como antes fueron descritos: liberando a los miembros del Congreso para atender a sus distritos electorales, más que ocuparse de asuntos políticos mayores, obligándose ellos mismos a no hacer gastos excesivos. Si así es, donde existan poderes extraordinarios en manos del poder Ejecutivo, debemos esperar que se den algunos cheques de recompensa emitidos por el Congreso para asegurar que el Ejecutivo no maneje este poder y ponga en peligro los intereses regionales.

Si el Presidente fuerte es el guardián del sistema ¿Qué mecanismos se emplean para obligar al Presidente

hacer un uso responsable de esa facultad? Lo primero está en el sistema electoral. Debido a que los miembros de un mismo partido compiten entre ellos, así como contra otros partidos para proporcionar servicios a los distritos electorales, y debido a que el Presidente sigue necesitando las mayorías legislativas para usar los poderes de manera efectiva, la capacidad del Presidente para mantener ese apoyo depende de que de entre los miembros electos del Congreso se encuentren sus favoritos.

Los obstáculos pequeños para la elección (dado el escaso acceso a fondos)<sup>11</sup> y en especial la obtención de clintelas en ambos países, significa que la habilidad del Presidente de ver electo a un miembro o grupo faccional preferido por él en un distrito, depende del abastecimiento de recursos presupuestarios para beneficiar a los distritos electorales de esos miembros o facciones. En ambos casos, con tan poco control del líder central sobre los miembros específicos que son electos, la presidencia, a pesar de toda su gran fuerza, depende de las mayorías del Congreso a quienes tiene la facultad de otorgar su voto. A su vez, tal virtud es en gran parte incrementada debido a que tiene recursos presupuestarios centrales. El resultado es un alto grado de dependencia mutua (cf. Shugart y Fenández 1991). Con un Congreso tan descentralizado como ese, la posibilidad de tener acceso a fondos por medio de la relación con el laberinto es muy escasa; sin embargo, si se tiene contacto con una

figura central poderosa, las expectativas para obtener fondos se incrementa. Para el Presidente, los tratos son esenciales para obtener el apoyo legislativo, de ahí que los fondos están más cerca de ser destinados a los lugares en donde obtuvieron mayor beneficio electoral.

Hemos estado hablando de la necesidad de apoyo legislativo. Pero, ¿por qué es arriesgado para un Presidente tan fuerte? Una de las principales razones es que la legislación ordinaria pasa por *simple mayoría*. Por supuesto, esto casi no pasa;<sup>12</sup> lo que no ocurre en estos casos es que un veto sea anulado por una mayoría de los miembros del Congreso, más que por una extraordinaria mayoría (por ejemplo, dos terceras partes). De esta forma, la mayoría del Congreso es soberana sobre la legislación, sujeta a la facultad del Presidente de detener enmiendas del Congreso a través del ejercicio del veto parcial.

En el anterior sistema brasileño, que contenía fuertes legados del movimiento populista de Getulio Vargas (Mainwaring 1992b), de igual modo hubo una extraordinaria mayoría para anular vetos. En ambos casos, la existencia de partidos enfocados de forma nacional o de movimientos que controlaron la presidencia, condujo a la adopción de una autoridad de veto más fuerte, la cual como una forma de práctica de un consenso, debilitó el dominio que ejercía el Congreso sobre las

<sup>11</sup> En Colombia, cada miembro tiene una pequeña parte del presupuesto nacional (conocido como "auxilios parlamentarios") para gastar en sus distritos en la forma más conveniente. Hartlyn (1987:99) se refiere a estos fondos como "fondos de prebenda política".

<sup>12</sup> Los primeros diez años de gobierno del Frente Nacional fueron una excepción durante la cual la legislación requirió dos terceras partes de los votos para ser aceptada.

mayorías particulares en favor de una coalición presidencial (con frecuencia populista), orientada en forma nacional. Cuando prevalecían las mayorías particulares, como en Colombia, así como en Brasil después del gobierno militar, los votantes eran más débiles, siendo más fácil para el Congreso vencer en la votación.<sup>13</sup> Los grandes poderes presidenciales que se proporcionaron estaban en áreas específicas, menos en la legislación ordinaria, incluyendo el presupuesto.

En los sistemas ineficientes, los poderes sobre el presupuesto son importantes a grados variables. La capacidad del Congreso en ambos países para reducir las cantidades distribuidas en el presupuesto del Presidente para gastos particulares, es un arma para el Congreso, aún más si no tiene la autoridad de aumentar el total del mismo. Por medio de la amenaza de reducir los gastos que el Presidente desca, el Congreso puede hacer que este no emplee de manera agresiva sus poderes de decreto.

Los miembros de la mayoría del Congreso cuentan con los medios para limitar al Presidente en áreas que son importantes para él, incluso cuando de manera simultánea conservan el límite sobre su propia facultad de aumentar gastos (o gasto total) como medio para atarse. Por último, la prohibición de la reelección del Presidente

prevendría que este mandatario, una vez estando en el poder, elabore un plan con el cual pudiera tergiversar y hacer campaña contra el gasto "derrochador", con el cual los miembros del Congreso atienden a sus grupos de votantes.

Quizá el argumento decisivo en relación a la teoría de un Congreso capaz de obtener lo que sus distritos electorales querían de una presidencia fuerte, es la propia soberanía del Congreso sobre la Constitución. En ninguno de los casos, (ni en Chile ni en muchos otros sistemas presidenciales), el progreso de la enmienda constitucional es siquiera tan difícil de manejar como en los Estados Unidos. El Congreso mantiene la autoridad para reformar estas constituciones.

En Colombia, igual que la Constitución brasileña de 1946, el Congreso pudo hacer eso a través de la mayoría absoluta del total de los miembros en dos sesiones consecutivas. Por consecuencia, un Presidente tendría que tener cierta precaución cuando considerara el hecho de elaborar alguna ley por decreto: el Congreso podría retirar estos poderes si se abusara de ellos; teóricamente, incluso, pueden retirar la institución presidencial o al menos unir más al Ejecutivo con el Congreso, quizá por medio del establecimiento de la censura de los miembros del Gabinete.

EN LOS SISTEMAS
INEFICIENTES, LOS PODERES
SOBRE EL PRESUPUESTO SON
IMPORTANTES A GRADOS
VARIABLES

<sup>13</sup> Otras diferencias en los dos regímenes brasileños relacionadas con las elecciones. Según la Constitución de 1946, en un principio las elecciones fueron simultáneas, lo lo cual significa que estaban más cerca de atender los intereses políticos (en aquel momento, populistas) nacionales. Además, en 1945, las normas electorales favorecieron al partido más grande. De ahí en adelante, incluyendo el nuevo régimen, las elecciones no han sido concurrentes y las normas electorales han favorecido la fragmentación. Consultar a Mainwaring (1991, 1992b).

Nuestra posición no es que no habría pérdidas en el Congreso como consecuencia de la delegación de poderes al Ejecutivo. Más bien, nuestro punto es que los beneficios de la delegación discutidos aquí para los políticos del Congreso no deben exceder el costo causado por la pérdida de ese órgano. El cálculo de que los costos habían excedido los beneficios, habría sido menos idóneo; tendrían un reformador o un "intruso" que se convirtió en Presidente e intentó emplear sus poderes en detrimento de los intereses del Congreso. A dicho resultado se llegó en Brasil en 1961, como se verá posteriormente.<sup>14</sup>

Si al Congreso se le dejó reformar fácilmente la Constitución que le otorga facultades legislativas a los Presidentes, la ley electoral en Colombia, de la que depende todo el sistema, se colocó más allá de las supuestas mayorías. La ley electoral pidió dos terceras partes de la mayoría para reformar la Constitución de 1886. De esta manera, tenemos un fuerte testimonio de lo que fue más importante para los diseñadores de la Constitución. La Presidencia fuerte fue poco más que normas por medio de las cuales cumplir el deseo del Congreso, y la Constitución pudo modificarse a bajo costo. La ley electoral, de la cual dependía su facultad para servir a los distritos electorales y para ser libre de la disciplina de partido, se hizo más difícil de cambiar.

También en Brasil, a pesar de tener un sistema federal que estuvo en posibilidad de fomentar un proceso de enmienda constitucional similar a la de los

Estados Unidos, las reformas de las instituciones básicas son fáciles de hacerse. La mayoría requerida en la Constitución de 1988 es de tres quintas partes de cada caso, a diferencia de Colombia o de las democracias brasileñas previas; sin embargo, inferiores en comparación con otros sistemas. Hubo un precedente muy importante para el uso de esta capacidad de enmienda de reducir los poderes de un Presidente, en la cual muchos de los políticos del Congreso no confiaban.

En 1961, en respuesta a la ascensión a la presidencia del Vicepresidente Joao Goulart, después de la renuncia de Janio Quadros, el Congreso aceptó una enmienda, creando la responsabilidad del Gabinete ante el Congreso y debilitando el veto por vencimiento de dos terceras partes contra tres quintas partes. Además, en términos constitucionales futuros, el Gabinete sería electo por el Congreso, el sistema había sobrevivido. Dicha reforma enfatiza el potencial de un Congreso para frenar a un Presidente que constitucionalmente es muy fuerte, o para eliminar en su totalidad al Ejecutivo independiente, por su puesto con la condición de que la Constitución le permita hacer eso al Congreso.

¿Cómo se aplican estos hechos sobre los deseos del Congreso en el caso de Colombia y Brasil, países símbolo del prototipo presidencial? El régimen chileno antes de 1970 ofreció un Congreso capaz de dirigir los asuntos políticos de la Nación y, por consecuencia, un sistema de partido más ideológico que

<sup>14</sup> Una última ironía en el caso de Colombia es que cuando tal Presidente reformista ganó la presidencia, hizo uso de su Estado de poderes de Sitio para acudir un proceso reformista constitucional que buscaba reemplazar al sistema con uno más eficiente. Conmhar, aparte de la breve discusión posterior, a Shugart (1992a) y a Shugart y Fernández(1991).



representó intereses más diversos que en Colombia y Brasil. Esto implicó que los intereses regionales, que debieron favorecer al régimen altamente ineficiente, visto en esos otros dos países, no estuvieron presentes o se comprometieron con otros intereses. De cualquier forma, eran más débiles y la estructura constitucional resultante puso menos carga legislativa sobre la presidencia, haciéndola más parte del veto de lo que lo está en la teoría "clásica" de la separación de poderes, que sobre el "legislador supremo" (Vásquez Carrizosa 1979) respecto a la política nacional. Particularmente en 1988, a diferencia de Colombia o Brasil, el origen de las constituciones chilenas de 1970, se basó mucho menos en asambleas del Congreso o de distritos electorales controlados de manera regional.

El antecedente histórico de la Constitución en Chile, durante las grandes reformas de 1970, debe encontrarse en una comisión presidencial después de una breve guerra civil en la década de los treinta (Sigler, Blaustein y Flanz 1981). La Constitución le otorgó al Presidente un veto absoluto, pero no el amplio decreto legislativo o poderes presupuestarios. El veto absoluto se redujo, cuando fuerzas apoyadas por el Congreso anularon los del Presidente en la guerra civil de 1891, introduciendo la llamada República Parlamentaria.

La Constitución de 1925 fue resultado de la intervención militar presidencial contra el control del Congreso sobre los Gabinetes en los periodos anteriores, sin embargo no alteró los

poderes legislativos básicos de los presidentes que estaban desde 1891. Por consecuencia, la ironía es que en Chile, un mayor control presidencial sobre el diseño constitucional de 1925 (con el legado del documento de 1831), dio como resultado un Presidente con una mayor carga de vetos, pero con presupuesto y poderes de decreto más reducidos. Sin embargo, esto no es tan sorprendente debido a que se reconoce que los poderes legislativos, menos el veto presidencial, son las facultades presidenciales más deseadas por los intereses regionales representados en la asamblea.

De este modo, el lugar donde la Constitución se desarrolló en un proceso que ya analizaba las ambiciones de estos intereses del Congreso (por lo general terratenientes), como sucedió con los líderes militares de mediados del siglo XVIII en Chile y con Vargas en Brasil; las características institucionales más favorables para ellos se atenuaron. El resultado fue que el Congreso chileno se convirtió en una legislatura muy dinámica, hecho que no sucedió con los Congresos de Colombia y Brasil, después del dominio militar, debido a que los políticos regionales tenían una mejor posición que les permitía diseñar un régimen que beneficiara sus intereses.

### **Presidencialismo Eficiente: Partidos Fuertes y Presidentes Débiles.**

Hemos estado hablando de una serie de regímenes presidenciales en los que las elecciones del Congreso son o fueron dirigidas principalmente en base a des-

### **CHILE DIO COMO RESULTADO UN PRESIDENTE CON UNA CARGA DE VETOS MAYOR, PERO CON PRESUPUESTO Y PODERES DE DECRETO MÁS REDUCIDOS**



embolsos con destino local, prometidos u otorgados por los candidatos y los miembros del Congreso que gozan de una gran autonomía del liderazgo nacional. Una forma de hacer política que hemos clasificado como ineficiente. Mientras que por un lado hemos tenido el cuidado de señalar las distinciones importantes entre Brasil y Colombia, por otro, todos estos regímenes se diferencian de otro grupo en el esquema 9. 1.

En la parte inferior derecha del esquema, encontramos una serie de regímenes en donde el control del partido sobre los aliados locales, significa que los candidatos individuales y los miembros del Congreso no pueden ofrecer beneficios, unos más que otros, porque la posibilidad de ser electos depende del desempeño colectivo del partido más que de su propia condición para generar recursos. Hemos clasificado esta forma de política como eficiente. Aquí nos enfocaremos en un caso, Venezuela, que casi es el lado opuesto de Brasil y Colombia.

El método para elegir a la asamblea es fundamental para entender por qué Venezuela y algunos sistemas similares no se parecen al prototipo del presidencialismo. El Congreso venezolano no es elegido por las localidades como base de la representación, tal como sucedió en Chile durante el pe-

riodo del secreto ineficiente, o como en Estados Unidos. Por el contrario, se elige a partir de listas cerradas de partido,<sup>15</sup> en las que los votantes seleccionan sólo un partido, pero no están en posibilidad de elegir a un candidato específico dentro de ese partido. Los líderes de los partidos son extremadamente poderosos como consecuencia de que tienen una posición muy importante en la lista de partidos para ser electos (Coppedge 1988).

Ya que la elección del Congreso a partir de listas cerradas de partido, hace más difícil la articulación de los asuntos fundamentalmente locales, en relación a la elección del Congreso, hecha por los individuos. Es de esperarse que dicho sistema electoral haga posible la otra forma de representación del electorado: la del interés ideológico o particular. Sin embargo, en Venezuela, desde la década de los setenta ha habido dos partidos principales, limitando de esta manera el grado de diversidad que puede ser representado, mientras se incrementa la eficiencia electoral. Cada gran partido se forma alrededor de un competidor principal que intenta llegar a la presidencia. Cuando las elecciones presidenciales y del Congreso son concurrentes, tal como sucede en Venezuela, la norma es la de un sistema de partido dominado por los dos más grandes, tomando en cuenta que la pluralidad es quien elige al Presidente.

<sup>15</sup> Se hace uso de los distritos regionales de multiasientos, sin embargo, algunas características del sistema electoral en uso desde 1958 hasta 1988, limitaron la oportunidad para la creación de los intereses locales. Algo más importante es el formato de lista totalmente cerrada, lo cual significa que los candidatos individuales carecían de incentivos para obtener votos personales. Un voto en favor de la lista era un voto para todos los de la lista, con el orden e igual posibilidad de elección de los candidatos previamente determinados por el liderazgo. Además, la concurrencia de estas elecciones con la elección presidencial y la existencia de asientos en toda la Nación, para compensar a los partidos de minorías, aligera las divergencias a nivel de distrito. Las reformas que se hicieron después de las elecciones de 1988 se espera que aumenten la articulación de los intereses locales, aunque son probables sólo de manera marginal. Consultar a Shugart 1992b.

Sin embargo, durante las tres primeras elecciones que se realizaron bajo el nuevo régimen fundado en 1958, hubo un sistema multipartidista. El funcionamiento del sistema venezolano, en el que los poderes legislativos del Presidente son mucho más débiles que en Chile, Brasil o Colombia, muestra como la fuerza de la presidencia, el sistema electoral y el ciclo electoral funcionan juntos para fijar el grado de conciencia del sistema.

### **Sistemas Multipartidistas de Transición en Venezuela.**

En Venezuela, la presidencia fue originalmente muy desvalorizada por los líderes de los partidos, como parte de un pacto político destinado a asegurar la estabilidad de la joven democracia. La idea fue que si un partido ganaba el control total de un puesto, los otros seguramente respetarían las nuevas normas de controversia política. En el sistema diseñado, el Presidente carecía de veto, lo cual hacía al Congreso superior en términos de legislación.

La práctica de la democracia venezolana hasta 1968 permitió el florecimiento del multipartidismo en las elecciones de 1963 y 1968; sin embargo, más tarde surgió un modelo bipartidista. Entre todas las elecciones para presidencias y Congresos de RP electos, para los que tenemos información, hay muy pocas en las que el número de competidores presiden-

ciales "verdaderos" haya sido más de dos.<sup>16</sup> Hay sólo tres excepciones a la regla: la República Dominicana en 1990 y Venezuela en 1963 y 1968. Tales elecciones son ciertamente aberrantes, pero el caso de las elecciones multipartidistas de Venezuela merecen más explicación.

Venezuela estuvo gobernada por coaliciones desde 1958, fecha de la fundación del régimen democrático venezolano, así como de sus primeras elecciones, hasta la toma de posesión del Presidente electo en 1968. El Pacto de Punto Fijo, en el que se establecieron los principios de conciliación de la élite, establecía que el ganador de la elección presidencial de 1958 compartiría el poder con otros partidos sin importar quien ganara. Dados los aportes tan limitados de la elección presidencial, los partidos no pudieron ponerse de acuerdo en un candidato presidencial común, ni tampoco hubo un incentivo para la oposición a la alianza del partido más grande (Acción Democrática).

De hecho, el Presidente estuvo destinado a estar por encima de la política (Coppedge 1992), y con las elecciones presidenciales sirviendo para determinar la abrupta composición de los Gabinetes de coalición, los incentivos fueron mucho más dirigidos a la fragmentación que a la consolidación.

Mientras que algunos partidos se desistieron y otros formaron coali-

<b>EN VENEZUELA, LA</b>
<b>PRESIDENCIA FUE</b>
<b>ORIGINALMENTE MUY</b>
<b>DESVALORIZADA POR LOS</b>
<b>LÍDERES DE LOS PARTIDOS</b>

<sup>16</sup> Un sistema de partido con dos grandes partidos, cada uno con proximadamente el cuarenta por ciento de los votos, más uno o dos partidos secundarios tendrá un valor de N igual a alrededor de 2.9.

ciones entre 1958 y 1968, la práctica formal de gobiernos de coalición continuó hasta que la primera victoria de AD (Acción Democrática) en 1968 (con sólo el 29 por ciento de los votos), ratificó que la alternancia era posible y condujo hacia el fin de la práctica de las coaliciones formales del Ejecutivo. El Presidente Rafael Caldera ejerció su prerrogativa constitucional para escoger a los ministros que él quería, y gobernó con Gabinetes de un solo partido a pesar de su escasa pluralidad. De allí en adelante, el sistema de partido se consolidó en el sistema dominante bipartidista visto después de 1973.

### **Eficiencia y Representatividad en Venezuela.**

Antes de que surgiera el sistema dominante bipartidista, Venezuela tenía un Congreso muy representativo, pero elecciones del Ejecutivo deficientes, debido al multipartidismo. Sin un partido de mayoría en 1963 y 1968, era muy pequeña la posibilidad de los votantes para identificar y respaldar una serie de opciones políticas del Ejecutivo

La identidad aumentó una vez que el sistema de partido se alió en torno a dos grandes partidos que compitieron por la presidencia. Por consecuencia, el sistema se volvió más eficiente, pero sólo hasta el punto de que el partido del Presidente podía dirigir la mayoría en la asamblea, ya que el Presidente carece de poderes legislativos formales. Por otra parte, si el partido del Presidente es meramente el partido de la pluralidad, y si el partido

más grande de oposición puede aliarse con partidos menores para controlar la asamblea, la opción política aprobada en la elección presidencial puede volverse ineficaz.

En ocasiones, dicha coalición se forma para "atacar en conjunto" al Presidente y para legislar por encima de su autoridad. Si se tiene un Congreso compuesto por representantes que han sido electos basados en candidatos presidenciales y que no están dispuestos a comprometerse individualmente, más un Presidente sin veto, no es una fórmula para una representación leal o para tener relaciones tranquilas Ejecutivo-Congreso. Al ser mayoritario y tener dicha disciplina de partido tan fuerte, este sistema guarda gran parecido con el secreto eficiente de Inglaterra, pero con una importante excepción: la posibilidad de que el Presidente y las mayorías del Congreso puedan ser incompatibles.<sup>17</sup>

Muchos venezolanos han sido muy críticos de su sistema debido a la concentración de poder en el liderazgo del partido, incluso han acuñado el término "partidocracia" (Coppedge 1988; consultar también a Shugart 1992a). Sin embargo, a pesar de estas críticas sigue siendo cierto que este régimen junto con otros dos que comparten la misma área en el esquema 9.1 (Costa Rica y la República Dominicana, ambas tienen Presidentes un poco más poderosos) están entre los sistemas presidencialistas más estables y libres de crisis. Veamos porque sucede eso y si podemos generalizar a partir de ellos.

<sup>17</sup> Nunca ha sucedido que un partido tenga el control de la presidencia mientras que otro tenga la mayoría del Congreso. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, ha habido veces en las que una coalición de partidos en oposición al Presidente ha legislado por encima de las objeciones de este último.

## Orígenes del Presidencialismo Eficiente.

La anterior reflexión de los casos que combinan Presidentes fuertes con partidos débiles, nos condujo a la conclusión de que tal combinación era apetecida por los diversos políticos que diseñaron y mantuvieron esos regímenes. Quizá se pueda decir lo mismo de los regímenes que combinan Presidentes débiles con partidos fuertes. Especulamos que los regímenes ineficientes tuvieron su origen en asambleas de votantes regionales, que dieron lugar a los políticos que buscaron un sistema que les permitiera continuar proporcionando servicios a los distritos electorales de su región.

Por otra parte, los regímenes eficientes han tenido su origen en revoluciones o golpes civiles-militares que destruyeron las dictaduras tradicionales y llevaron al poder mandos cohesivos y reformistas con un concepto nacional del gobierno. En Venezuela, Acción Democrática tomó el poder vía una conspiración con parte del Ejército en 1945. Se volvió a repetir en 1958, en unión con otros partidos. AD fue en un principio leninista en su estructura interna. Más importante es lo que el AD no era: no se trató de una acumulación de políticos regionales. Era un partido socialdemócrata de intelectuales y defensores de la clase media urbana y del campesinado (Martz 1966). Orígenes similares identifican a los partidos que dominaron la escritura de la Constitución en Costa Rica, después de la sublevación de José Figueres; la República Dominicana, después de la caída del

dictador Rafael Trujillo y Nicaragua después de la sublevación sandinista. Pero, ¿por qué surgiría la combinación especial de partidos fuertes y Presidentes débiles?

Cada uno de los anteriores sistemas han hecho uso de las listas de partido cerradas, lo cual es muy sorprendente cuando se está llevando el mando como si se estuviera en un periodo posterior a una insurrección. Más que permitir a los seguidores locales disputar

las elecciones y exigir recursos de manera independiente a la agenda de los líderes, el mando del partido podría asegurar el control sobre sus activistas, incluso, después de iniciada la competencia de las elecciones por medio del control de las listas de candidatos. Por lógica, también sucede que los líderes de los partidos que esperaban ser capaces de dominar a sus seguidores y que relativamente no estaban preocupados por satisfacer intereses geográficos particulares, tengan menos necesidad de delegar poderes legislativos y presupuestarios a un agente externo.

La coordinación y unión de miembros, como en el caso de Brasil y Colombia, se podría llevar a cabo a través del control de mando de las elecciones, en lugar de realizarse a través de fuertes poderes legislativos que están en las manos de un Presidente. Pero eso no es todo; al mantener una asamblea más poderosa que el Presidente, el partido (o partidos) pudo asegurar su continua viabilidad como un cuerpo capaz de hacer política en lugar de arriesgarse a convertirse en un cuerpo

LOS REGÍMENES INEFICIENTES
TUVIERON SU ORIGEN EN
ASAMBLEAS DE VOTANTES
REGIONALES

marginado por un Presidente poderoso. Sin embargo, cada uno de estos partidos o movimientos revolucionarios se identificaban con un líder dominante específico. De este modo, no es tan sorprendente que crearan una presidencia para darle a ese líder una posición totalmente autónoma a partir de la cual ejercer el poder Ejecutivo limitado.

Un régimen que surge como consecuencia de que un partido reformista tiene el control del poder y no como consecuencia de políticos que se basan en la regionalidad, el resultado es un sistema institucional que permite la votación eficiente, a base de partidos que compiten y fomentan la idea nacional de la política. Esto sucede en especial si las elecciones del Congreso y del Presidente ocurren al mismo tiempo y se emplea la regla de la pluralidad para la presidencia, como es el caso de Costa Rica, la República Dominicana, Nicaragua y Venezuela. Al dar tal premio a la política nacional en lugar de la local y de los intereses más individuales, el régimen no se amolda al prototipo previamente identificado. De hecho, es precisamente la excesiva divergencia con el prototipo —muy poca simpatía de los grupos de votantes— lo que ha conducido a las llamadas de reforma electoral en Venezuela para así reducir el poder del liderazgo.

### **Un Presidencialismo Inmejorable.**

Mientras que nuestro propósito principal en este ensayo no es escribir una configuración específica de variables, como la mejor según una serie de criterios universales, en ocasiones hallamos que algunas formas de organización política son mejores que otras. Si como se expresa en las elecciones, la eficien-

cia al traducir las preferencias de los votantes en resultados políticos es deseable, pero como no nos queremos ir a los extremos de la partidocracia estilo venezolana, podemos obtener a partir de las reflexiones precedentes medios para llevar a cabo tales objetivos. Es posible concluir que debe haber diseños institucionales poderosos que concedan un mínimo de poderes legislativos (más de 0, pero menos de tres) al Presidente, al mismo tiempo que mantienen un control del liderazgo muy grande, pero no arrollador sobre los partidos (quizás lo que calificaríamos en un rango de cinco o seis), y dicho sistema sería eficiente, pero sin la exclusión total de la articulación regional.

Sin embargo, lo cuestionable es cómo ese régimen se va a originar de manera política, dado que existen intereses poderosos cuya aprobación se necesitaría, los cuales probablemente ejerzan sus vetos para evitar la reforma. En el caso de Venezuela, los líderes de los dos partidos dominantes tenían mucho que perder si hubieran debilitado su influencia sobre las candidaturas del Congreso. Como consecuencia, mientras el sistema electoral reformado del Congreso, aceptado para las elecciones de 1993, crea distritos de un solo miembro para aproximadamente la mitad de los puestos y de esta manera aumenta el potencial para obtener más simpatía de los grupos de votantes, el resto de los puestos serán electos a partir de listas cerradas (Shugart 1992a).

Por supuesto, está por verse cuáles serán los efectos de este sistema al aumentar la representatividad dentro de los partidos. La experiencia nos muestra la dificultad para generar

una configuración de variables "inmejorable" ya sugeridas. La asamblea colombiana de distritos electorales de 1991, en la que los intereses nacionales-reformistas y regionales obtuvieron representación en un sólo distrito de toda la Nación, pudo haber sugerido un proceso a partir del cual pudiera surgir un régimen más eficiente. Sin embargo, el peso de los intereses locales que constituyen los partidos tradicionales resultaron ser muy fuertes para los cambios tan radicales que iban a resultar (Shugart y Fenández 1991; Shugart 1992a).

De este modo, la experiencia colombiana de 1991 confirma una vez más que las asambleas de los distritos electorales son un reflejo de los intereses de una mayoría, tal es el caso de Colombia en 1886 y de Brasil en 1988. En el caso de un sistema político individualista, es probable que esa mayoría quiera mantener partidos débiles y una presidencia fuerte, si se eligen a través de sistemas electorales invariados.

Podemos contar un caso en el que de un sistema ineficiente surgió un partido reformista que intentó dar origen a una eficiencia mayor a través de una forma que finalmente empeoró el problema. De este modo, regresamos al caso chileno y a su fallecimiento, ya que ese caso es una confirmación más de uno de nuestros puntos más puntos de vista generales: Las presidencias poderosas representan un problema para la estabilidad de los regímenes presidenciales. La búsqueda de la eficiencia, donde se desea, debería conducir a los

reformadores hacia la combinación considerada como "inmejorable", reduciendo al menos los poderes presidenciales en lugar de aumentar las facultades del Ejecutivo.

### **El Fallecimiento del Secreto Ineficiente en Chile.**

Los cambios ocurridos en Chile en los últimos años, sobre todo hasta antes de 1973, demuestran que la ineficiencia de las elecciones del Congreso, combinada con poderes legislativos presidenciales más o menos fuertes, fue el secreto para el previo éxito de ese régimen. El primero de los cambios que comenzó a socavar el secreto ineficiente está relacionado con las modificaciones a las leyes electorales.

En 1958, una coalición principalmente de izquierda, suprimió las listas electorales, en un esfuerzo por eliminar la práctica "corrupta" de la estructuración de pactos entre los candidatos de diferentes partidos de nivel local, con el fin de obtener un beneficio electoral mutuo. Valenzuela (1989b:182) dice que "mientras esta reforma tuvo éxito en hacer arreglos previos a la elección menos 'políticos', también eliminó una herramienta importante para el pacto de unidad de los de partidos". Esta reforma coincidió con el periodo en donde el partido Demócrata Cristiano estaba

surgiendo, junto con la izquierda ideológica, y los partidos conservadores estaban cada vez más a la defensiva. Su inspiración fue un deseo de eficiencia; sin embargo, socavó las bases para el ajuste que, por algún tiempo ineficiente,

<b>EL PESO DE LOS INTERESES</b>
<b>LOCALES QUE CONSTITUYEN</b>
<b>LOS PARTIDOS TRADICIONALES</b>
<b>RESULTARON SER MUY</b>
<b>FUERTES PARA LOS CAMBIOS</b>
<b>TAN RADICALES</b>



fue el pegamento de un sistema político que de lo contrario hubiera sido muy polarizado. El régimen resultante fue el eje que une a los regímenes eficientes e ineficientes del esquema 9. 1, presagando su difícil combinación de una presidencia fuerte y partidos cada vez más armonizados con los intereses nacionales.

Pero fue la reforma constitucional de 1970 la que socavó las bases consensuales del sistema presidencial de Chile, colocando al régimen en una categoría independiente: un Presidente muy fuerte y partidos más o menos sólidos. Una enmienda constitucional garantizada por la administración del Demócrata Cristiano, Eduardo Frei, con el apoyo de la derecha, exigió que ninguna enmienda pudiera ser vinculada al documento, a menos que ellas estuvieran relacionados directamente con el apoyo al documento en sí. Esto contribuyó a aumentar el veto parcial del Presidente, en especial por que él era el único que podía admitir muchas cláusulas de escritos. El veto parcial, aun con el rechazo total de la mayoría extraordinaria, permite al Congreso participar en la incorporación de enmiendas a documentos para asegurar su paso; sin embargo, delega al Presidente la autoridad de decidir qué convenios de ayuda mutua son los que se aceptarán.

Como hemos mencionado, mientras esto significa que muchos de

los convenios de ayuda mutua se transfieren del Congreso a las negociaciones presidenciales, al menos permite que dichas acciones se lleven a cabo. Si el Congreso no puede hacer enmiendas que no son pertinentes al escrito principal,<sup>18</sup> entonces el espacio para los convenios de ayuda mutua no sólo se reducen y transfieren a un nuevo campo, tal como sucede con un veto parcial, sino que se elimina por completo. De este modo, un proceso comenzó en 1958: El papel del pacto legislativo entre los partidos se vio reducido en todo este periodo.

Estas reformas, casos de diseño político destinados a "racionalizar" tanto a las políticas electorales a nivel local como a la elaboración de política nacional, condujeron a la incipiente eficiencia en las elecciones del Congreso. Es decir, las elecciones del Congreso resultaron ser manifestaciones sobre la dirección política nacional. Pero para funcionar con un verdadero secreto eficiente, las elecciones para los asientos en la asamblea tendrían que haber sido capaces de determinar la dirección del Ejecutivo o por lo menos la salida política del proceso.

Sin embargo, para 1970, la presidencia gozaba de muchos poderes legislativos, los suficientes como para caracterizar al régimen por medio de las presidencias más dominantes, tal como se ve en el esquema 8. 1. De esta forma, las elecciones del Congreso asumieron

<sup>18</sup> La enmienda también creó un Tribunal Constitucional de cinco miembros, tres de los cuales eran electos por el Presidente, sujetos a la ratificación de la asamblea, y con posibilidad de ser electos otra vez al final del término fijo de cuatro años (el término del Presidente es mayor por dos años). Los otros dos miembros eran electos por el Tribunal Supremo de entre sus propios miembros. Entre las nuevas funciones del tribunal se encontraba la de dar su fallo de si los escritos eran limitados a un individuo. Vea que la nueva composición del tribunal era tal que fue posible hacerla más responsable para con las preferencias presidenciales.



mucha menos importancia en la elaboración de la política, haciendo menos manejables los conflictos, aunque le otorgó más peso a la presidencia. De ahí que durante este periodo la coalición para el Ejecutivo nacional se volvió más complicada. El resultado paradójico fue que las reformas surgieron en nombre de la eficiencia en favor de la política como un todo completamente fallido. Tal como se muestra en el esquema 9.2, sólo en las últimas elecciones de Congreso los votantes tuvieron una elección eficiente, meses antes del golpe que derribó a un Presidente constitucionalmente poderoso, que representaba las preferencias políticas de los perdedores de esa elección del Congreso.

### **Elecciones Presidenciales: ¿Aliarse o no Aliarse?**

Hemos visto que a pesar de la existencia de un gran número de partidos, en la era del secreto ineficiente, los partidos se alían antes de las elecciones presidenciales para ofrecer candidatos nacionales competentes capaces de obtener una mayoría de los votos. Sin embargo, debido a que las elecciones del Congreso estaban más orientadas por la política, sólo una de las tres elecciones presidenciales ofreció una competencia bilateral. Las otras dos fueron ganadas por candidatos que recibieron menos del 37 por ciento de los votos. Los resultados de la elección en donde la competencia fue entre dos candidatos,

proporciona los costos de la elaboración de una coalición cuando los partidos y bloques ideológicos están muy bien definidos y polarizados.

<b>EL DILEMA: ENTRE MÁS INDISPENSABLES SON ESAS COALICIONES MÁS IRRACIONAL RESULTA FORMARLAS</b>
--

Si un Presidente es electo gracias a un pacto entre bloques hecho antes de la elección, el Presidente por sí mismo

debe surgir de uno de los bloques. Con tales problemas para conquistar la presidencia, no basta con ayudar a elegir a un Presidente a través de una coalición preelectoral. De hecho, si los obstáculos son muy grandes, resulta lógico formar coaliciones entre grupos. Por supuesto, el dilema es que si no se forma una coalición, se corre el riesgo de que se nomine a un bloque o a un partido "más malo" en unas elecciones en las que intervienen tres competidores. Pero en un medio polarizado con una presidencia dominante, la probabilidad de que uno "más malo", entre los oponentes, no debe ser tan mala, como la certeza de perder la presidencia ante cualquier otra tendencia política.

De esta forma, el dilema: entre más indispensables son esas coaliciones, dadas las resquebrajaduras ideológicas que necesitan ser restauradas, más irracional resulta formarlas.<sup>19</sup> La elección presidencial chilena de 1964, situada en el contexto de las elecciones anteriores y posteriores, sirven para ilustrar este punto.

En 1964, el candidato Demócrata Cristiano, Eduardo Frei, recibió el apoyo de los partidos Conservador y

<sup>19</sup> Por razones que se explican en el anexo A, el dilema puede ser muy severo en especial cuando existe una competencia de tres bloques, como en el caso de Chile.

Liberal, los cuales no presentaron candidatos. Mientras que los Radicales lanzaron su propio candidato, Salvador Allende, apoyado por una coalición de izquierda. De esta forma, se les dio a los electores una elección clara, socialismo o no socialismo, amoldándose una vez más al prototipo de eficiencia en la selección del Ejecutivo. Sin embargo, los costos se vieron en los resultados.

El ganador de la elección representó una opción ideológica, y al contar con la mayoría, Frei interpretó su victoria como un mandato para la Democracia Cristiana. En un acontecimiento nunca antes visto en Chile, los Demócrata Cristianos ganaron una mayoría de asientos en una elección del Congreso realizada poco después de la toma de posesión de Frei. Posteriormente, Frei y su partido aspiraron a una estrategia de *partido único*, huyendo de los tradicionales convenios de ayuda mutua entre partidos que por tanto tiempo habían sido el "pegamento" del sistema. Cada paso que se dio para reducir el papel de los convenios de ayuda mutua y para aumentar los poderes del Ejecutivo, aumentaron aún más los obstáculos de las elecciones, tanto presidenciales (para determinar quien tendría estos privilegios) como del Congreso (para determinar si el Congreso estaría dispuesto a ejercer sus controles ineficaces sobre el Presidente).

La formación de la coalición en 1964, mientras se demostraban los costos de volverse la cabeza de una coalición a un solo representante, en especial uno ideológico, fue la respuesta a la equivocación de no formar tal coalición ante la presencia de una polarización ideológica. En 1958, Arturo Alessandri ganó la presidencia por muy

poca diferencia contra Allende. El 31.6 por ciento fue el margen más pequeño registrado en Chile. Allende recibió el 28.9 por ciento. De este modo, la incapacidad de los partidos para formar un frente común, ya fuera de izquierda o derecha, daba como resultado un Ejecutivo escasamente respaldado. La presidencia de Alessandri era menos riesgosa para el sistema establecido que cualquiera de los otros dos, los cuales representaban alternativas ideológicas para las políticas tradicionales.

De hecho, la "pesadilla" de la que los partidos tradicionales y los demócratas cristianos fueron afortunados de escapar en 1958, y que se unieron para apartarse en 1964, se volvieron realidad en 1970 cuando el Ejecutivo socialista fue electo con el 36.6 por ciento de los votos en una competencia de tres candidatos.

### **Eficiencia y Racionalidad del Conflicto.**

¿Qué le ha sucedido al modelo chileno desde que las reformas entraron en vigencia, cuando al mismo tiempo aparecen nuevas fuerzas ideológicas (más particularmente los demócratas cristianos, pero también los extremistas de izquierda)? Desde el punto de vista de los partidos, así como de los legisladores individuales, ahora resulta lógico participar en las elecciones para el Congreso, partiendo del apoyo u oposición a los objetivos nacionales articulados en una coalición presidencial. Para los partidos fue lógico, debido a la posibilidad de que en el Congreso exigieran concesiones a través de convenios de ayuda mutua con el poder Legislativo. Por el contrario, los objetivos de las elecciones del Congreso realizadas a

nivel local tendrían que efectuarse para facilitar u obstaculizar la posibilidad del Presidente de promulgar, aprobar y sancionar sus propios objetivos.

En el caso de los legisladores individuales, ahora resultaba lógico enfatizar la importancia de los conflictos ideológicos y de nivel nacional a un grado mayor que antes, por el simple hecho de que había muy poco más que ofrecer a cambio de los votos. Debido a que las reformas constitucionales limitaban la intromisión del Congreso en los asuntos presupuestarios, así como la posibilidad de participar en el gasto destinado a las localidades, también se redujo la recompensa de respaldarse en los asuntos individuales en las elecciones.

En las décadas de los sesenta y de los setenta, la definición nacional de la política estaba ocurriendo muy de prisa, y a la par aumentaba la eficiencia electoral. De hecho, en 1973, en las elecciones intermedias para el Congreso, que precedieron al golpe por sólo tres meses, por primera vez todos los partidos se aliaron en dos bloques que apoyaban o se oponían a la coalición presidencial. De esta manera, en la elección del Congreso, las elecciones presidenciales ya habían pasado, se convirtió en un voto nacional que se fundamentaba en dos visiones generales de la dirección para la sociedad chilena.

Chile debía estar experimentando un incipiente cambio a un sistema de partido de dos bloques de lo que por mucho tiempo había sido un sistema de partido dividido en tres "campos". In-

cluso, en 1973, cada partido mantuvo su propia identidad electoral, no podemos hablar de un sistema bipartidista; sin embargo, los partidos se presentaron en dos coaliciones muy amplias y claramente definidas: en favor del socialismo o del capitalismo. De este modo, por primera vez en la historia de las elecciones en Chile, una elección del Congreso resultó ser una opción eficiente para una elección presidencial ideal. El 36 por ciento del electorado apoyó a Allende, mientras que sus partidarios recibieron el 44 por ciento en 1973, en lo que fue esencialmente una competencia bipartidista, la oposición recibió el 52 por ciento.

Para ser realmente eficiente, la elección de 1973 tendría que haber sido capaz de reorientar la política nacional. Con un Presidente opuesto a la mayoría del Congreso, sosteniendo poderes legislativos muy superiores, y con tres años en su término, la elección intermedia sólo podía intensificar la polarización y el estancamiento. Lo que Chile necesitaba en 1973, dado que Allende seguiría siendo el Presidente constitucional, sin importar lo que sucediera en las elecciones, no fue un gran "referéndum" nacional de dos visiones sociopolíticas en competencia (eso aguardaría para las elecciones de 1976), era una forma institucional para resolver el estancamiento que había alcanzado proporciones insuperables. A falta de un terreno efectivo de compromiso o de una "salida" constitucional para la crisis.

La antes democracia estable, pero ahora polarizada, fue destruida por

**EN LAS DÉCADAS DE LOS  
SESENTA Y DE LOS SETENTA,  
LA DEFINICIÓN NACIONAL DE LA  
POLÍTICA ESTABA OCURRIENDO  
MUY DE PRISA**

la intervención militar (a quienes los demócratas cristianos dieron apoyo en un principio) y la dictadura resultante. De este modo, durante más de quince años se previno de evitar cualquier plebiscito posterior sobre el manejo político.

La experiencia chilena sugiere algunas conclusiones sobre los sistemas presidenciales: Primero, el sistema chileno era un modelo sólo en el sentido de que la lógica de la separación de poderes sugiere grupos electorales completamente independientes para ambas ramas. Segundo, el presidencialismo multipartidista está cerca de encontrar dificultades si las bases de estos partidos son ideológicas más que localistas y con una presidencia poderosa. Después de la reforma electoral de 1958, los intereses locales fueron socavados. Además, los términos no sincronizados de Chile ajustaron las tensiones sobre el régimen, lo cual significó que algunos presidentes (por ejemplo Frei) tuvieran la oportunidad de aumentar el número de asientos del partido. En otros tiempos (como Allende en 1973) la coalición del Presidente fue un fracaso decisivo; sin embargo, el Presidente siguió en el poder. Por consecuencia, un Ejecutivo con pleno control del Congreso representa un serio problema de estancamiento.

Como ya se ha mencionado, la forma más prometedora de dar lugar a la eficiencia en lugar de la forma que se intentó en Chile, es debilitar los po-

deres ejecutivos de la presidencia, mientras que se logra que los partidos tomen un enfoque más nacional. Los demócratas cristianos chilenos, junto con los partidos conservadores, pudieron haber buscado dicha reforma cuando el estancamiento de los años de Allende alcanzó las proporciones de crisis. Después de todo, esta era la coalición que había pasado la reforma de 1970, la cual incrementaba los poderes presidenciales<sup>20</sup> y, hasta 1973, el Congreso que surgió de la misma elección. Por el contrario, estos partidos prefirieron un golpe militar, pensaron que así el barco volvería a tomar el rumbo correcto y que ellos tendrían otra vez el poder (Valenzuela 1978). Es de esperarse que después de la experiencia de la dictadura en países como Brasil, Chile y las Filipinas, los intentos futuros por dirigir las ineficiencias o los estancamientos, tendrán un acercamiento hacia la reforma constitucional para debilitar los poderes que los Presidentes tienen sobre la legislación más que las fallas del régimen.

### **Conclusiones: Interacción de los Poderes Legislativos y los Métodos de Elección de las dos Ramas.**

La comparación de los sistemas chileno y venezolano sugiere que los métodos de elección del Congreso —el sistema electoral en sí, así como la relativa elección del momento apropiado para las elecciones de ambas ramas— son importantes sin tomar en cuenta si las ramas son compatibles en su

<sup>20</sup> Por supuesto, también fue el Congreso quien eligió a Allende en lugar del conservador tradicional (expresidente) Alessandri, debido a que el voto popular no fue decisivo y como consecuencia de que los Demócratas Cristianos, cuyo candidato obtuvo el tercer lugar. Para 1970, en una batalla en la que se peleó por la hegemonía sobre la porción del electorado socialista, los Demócratas Cristianos irónicamente consideraron una presidencia de derecha como más mala para sus intereses políticos que la alternativa de un Ejecutivo socialista en el que podrían conducir la oposición electoral y del Congreso.

perspectiva. Mientras que la solidez implica una violación del prototipo presidencial, se presenta un dilema importante de la democracia presidencial: ¿Cómo podemos asegurar que existe armonía entre las ramas o, incluso, que cuando difieren existen mecanismos institucionales para alcanzar el compromiso y así prevenir las crisis? Si la presidencia y el Congreso son controlados por grupos o partidos distintos, ¿cómo se puede mantener la eficiencia de las elecciones presidenciales sin dar al Presidente los poderes necesarios para mantener a un Congreso ineficaz como una legislatura? Estas son las opciones del diseño constitucional para los sistemas presidenciales.

El sistema de Venezuela en un principio parece sugerir una respuesta a esta pregunta: Dotar al Congreso con un enfoque nacional (más que local) y que, a su vez, sea la base del partido para su propia elección. La forma más limpia de hacer esto sería que el Congreso, igual que el Presidente, se eligiera de un sólo grupo electoral que abarcara todo la Nación. Ningún sistema presidencial ha llegado hasta este extremo,<sup>21</sup> excepto uno. Nicaragua, en 1984, ha hecho el equivalente funcional, usando los distritos, pero repartiendo los asientos libres después de la

distribución de distrito sobre bases nacionales (Taagepera y Shugart 1989).<sup>22</sup>

Un sistema presidencial en el que el Congreso sería electo a partir de un distrito electoral nacional está lejos del secreto eficiente del caso chileno de mediados de siglo. También negaría mucho de lo que Madison vio como una ventaja de la separación de poderes, el incentivo de controles

mutuos entre la Presidencia y el Congreso, al tener diferentes ramas que respondan a grupos electorales diferentes. Lo mismo se puede decir para Venezuela y otros sistemas similares, en los que, como resultado de las listas de partido y la concurrencia de las elecciones presidenciales y del Congreso, los partidos que proporcionan la competencia principal en las elecciones de Congreso son, en especial, medios para expresar el respaldo con que cuentan los candidatos presidenciales.

Negarle al Presidente los poderes legislativos que la Constitución le otorga, como en el caso de Venezuela, muestra muchas de las ventajas del presidencialismo, tal como se intentó en un principio. En tal sistema, las opciones políticas respaldadas en las elecciones del Congreso serán, con toda seguridad, traducidas en resultados

### ¿CÓMO SE PUEDE MANTENER

#### LA EFICIENCIA DE LAS

#### ELECCIONES PRESIDENCIALES

#### SIN DAR AL PRESIDENTE LOS

#### PODERES NECESARIOS

<sup>21</sup> Por lo menos dos sistemas presidenciales Latinoamericanos, Ecuador y Chile, emplean una forma interesante para elegir a algunos miembros del Congreso, con un distrito electoral nacional, al permitir a los votantes dar dos votos, uno en favor del representante de distrito y otro para el distrito nacional. Los asientos para los distritos nacionales y locales se reparten por separado.

<sup>22</sup> En Nicaragua, el Congreso fue electo en 1984 así como el Presidente; sin embargo este sistema electoral se cambió antes de la elección de 1990. Namibia emplea una distinción de RP en toda la Nación y elecciones concurrentes aún cuando es un régimen presidencial y parlamentario al mismo tiempo.



políticos. Por supuesto, si el Presidente y el Congreso tienen una estructura diferente, entonces la elección presidencial es dada como ineficiente, debido a que el mandatario que es responsable para con toda la Nación es incapaz de incrementar o negociar de manera creíble en beneficio de un programa político.

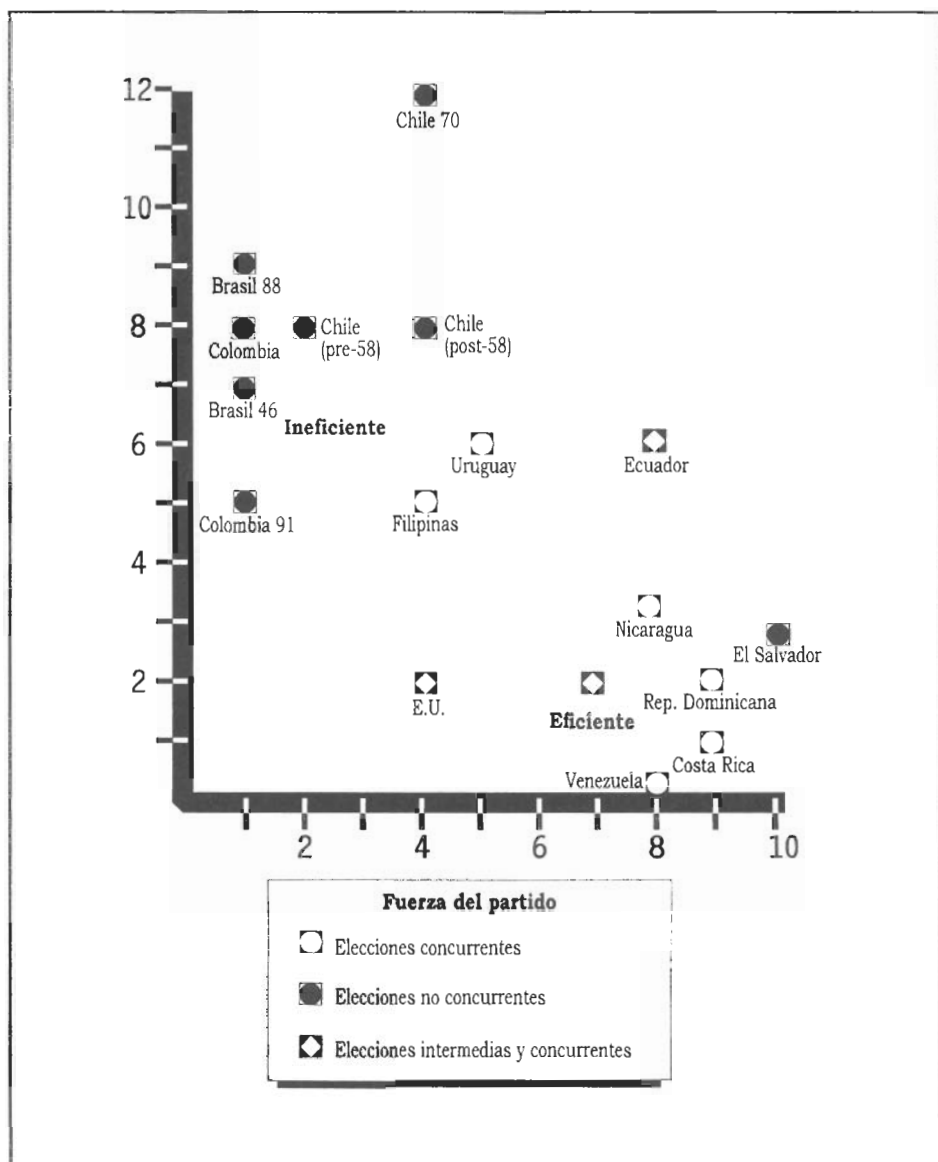
En Venezuela, la eficiencia ha prevalecido debido a que el sistema electoral (listas de partidos) y la concurrencia de las elecciones han significado, por lo regular, que el partido del Presidente también ha sido el más grande en el Congreso. Sin embargo, el éxito mayor de Venezuela (y Costa Rica) en comparación con Brasil, Chile y Colombia, sugiere que la siguiente

combinación de características institucionales puede ser más favorable para el presidencialismo efectivo:

- Un Presidente electo por una pluralidad que tenga poder (sugerimos un veto que necesite más de una simple mayoría para vencer).
- Un sistema electoral de lista de partido (pero no con tanto control por parte de los líderes sobre las elecciones como en el caso de Venezuela en 1988).
- Elecciones concurrentes o, al menos, términos sincronizados de tal forma que no se den elecciones intermedias tal como las hubo en Chile.

GRÁFICO I

## Poderes Legislativos del Presidente



Esquema 8.1.



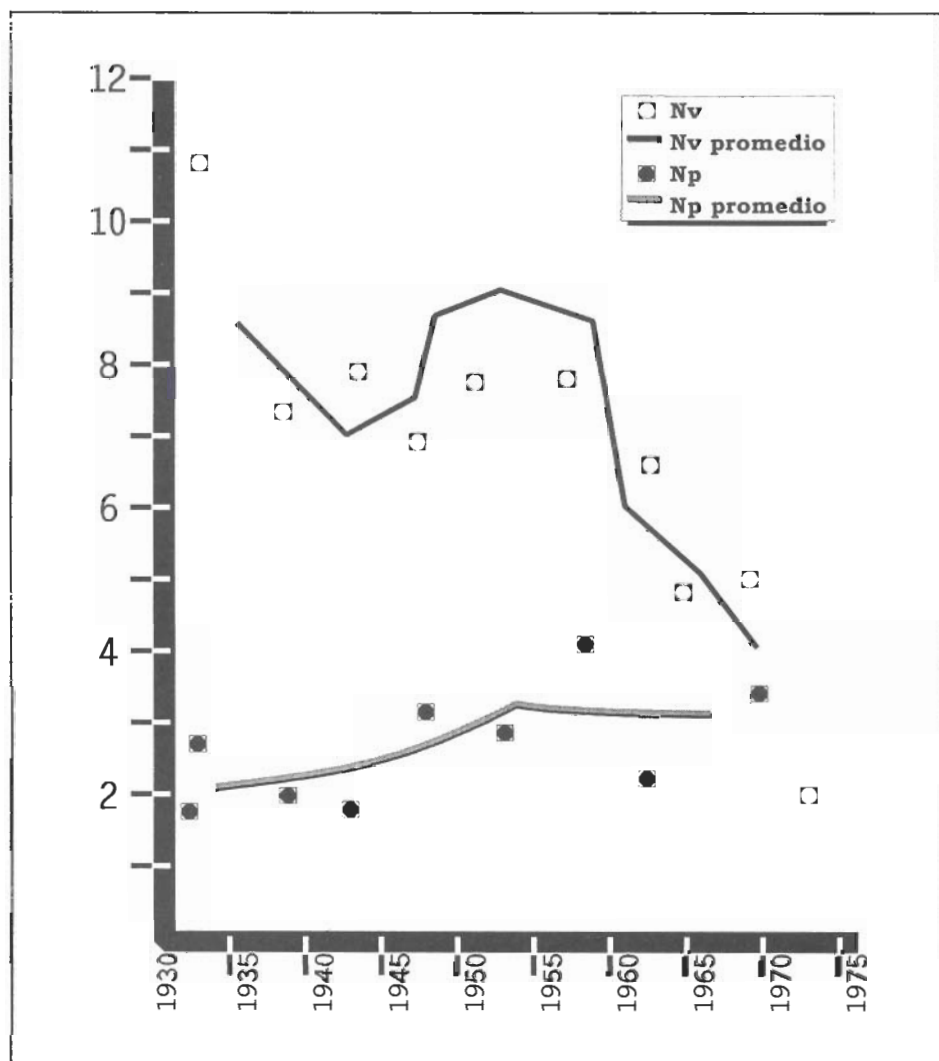
GRÁFICO II

País	Control de las postu- laciones	Control de la elección	Urnas	Falta de comp. interna	Obstáculos de entrada	Puntuación
Argentina	+	++	++	++	o	7
Brasil	o	o	+	o	o	1
Chile (pre-1958)	o	o	+	o	+	2
(post-1958)	++	o	+	o	+	4
Colombia	o	o	o	o	+	1
Costa Rica	++	++	++	++	+	9
Rep. Dom.	++	++	++	++	+	9
Ecuador	++	++	++	++	o	8
El Salvador	++	++	++	++	++	10
Nicaragua	++	++	++	++	o	8
Filipinas	o	o	o	++	++	4
Uruguay	+	+	++	o	+	5
Estados Unidos	o	o	o	++	++	4
Venezuela	++	++	++	++	o	8

**Esquema 9.1 Fuera de los líderes de partido sobre los seguidores en las democracias presidenciales.**

GRÁFICO III

Número efectivo de partidos (Nv)



Esquema 9.2. Número efectivo de partidos que compiten en las elecciones del Congreso (Nv) y número efectivo de candidatos presidenciales (Np), Chile 1931-1973.

GRÁFICO IV

Fecha	Nv	Np
1931		1.9
1932		2.7
1933	10.6	
1937	6.9	
1938		2.0
1941	7.7	
1942		1.9
1945	6.5	
1946		3.1
1949	7.4	
1952		2.9
1953	11.8	
1957	7.4	
1958		4.0
1961	6.4	
1964		2.1
1965	4.3	
1969	4.9	
1970		3.0
1973	2.1	

Esquema 9.2. Número efectivo de partidos que compiten en las elecciones del Congreso (Nv) y número efectivo de candidatos presidenciales (Np), Chile 1931-1973.

# CRÓNICA LEGISLATIVA

## Diciembre 1996-Enero 1997

### ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

#### 3 de diciembre

Se presenta ante el Pleno de la LVI Legislatura un Punto de Acuerdo para asignar recursos a estados y municipios ubicados en la Frontera Norte.

Francisco Domínguez García, legislador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó el punto de acuerdo de las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados, en relación a la necesidad de establecer un programa que atienda aspectos básicos de alimentación, salud, educación y seguridad de los habitantes de áreas urbanas y rurales de la frontera norte del país.

#### 4 de diciembre

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó las reformas y adiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Dispensada la segunda lectura y la fundamentación del dictamen de las Comisiones Unidas de Vivienda y Trabajo y Previsión Social, los partidos representados en la Legislatura expresaron su opinión en los siguientes términos.

Abelardo Carrillo Zavala, legislador del PRI, señaló que la iniciativa conserva los principios que rigen al Estado mexicano, como es el de otorgar a los trabajadores una vivienda cómoda y a un precio accesible. El diputado Javier Viniegra Zubiria (PAN), recordó ante la tribuna legislativa las diversas iniciativas presentadas por su organización con el fin de "contar con mejores leyes", asimismo dio a conocer el voto de su fracción parlamentaria en favor de la iniciativa. Marta Alvarado Castañón, legisladora del grupo de diputados independientes, resaltó los aspectos positivos del dictamen, así como su postura en favor de la iniciativa. Finalmente, el diputado Marcos Rascón (PRD), expresó la oposición de su partido a la propuesta, pues consideró que se pretende adecuar la estructura financiera del Infonavit a la economía de mercado.

Reunión de trabajo de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Ante legisladores integrantes de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que preside el diputado Graco Ramírez Garrido (PRD), Julia Carabias Lillo,

titular de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), presentó el programa *Ordenamiento Ecológico del Territorio*. La Secretaría informó que el ordenamiento ecológico es clave en la planificación del desarrollo, pues otorga certidumbre a los inversionistas.

El legislador Graco Ramírez Garrido coincidió con Julia Carabias Lillo en el sentido de que no debe existir contradicción entre desarrollo y conservación del medio ambiente.

### **5 de diciembre**

Aprobó la Cámara de Diputados el dictamen sobre la Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales.

El legislador José de Jesús Padilla Padilla (PRI) fundamentó el dictamen acerca de la Ley de Cámaras y Confederaciones Industriales, presentado por las Comisiones Unidas de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara Baja. Expresó que la industria en México enfrenta la competencia en el mercado interno y externo, por lo cual es necesario normar y fortalecer el funcionamiento de los organismos empresariales.

En relación a lo anterior, los partidos políticos representados en la Cámara Baja expresaron su opinión en los siguientes términos:

El legislador Hugo Fernando Rodríguez Martínez (PRI), consideró a la libertad de asociación como el punto más relevante del dictamen. Guillermo Luján Peña (PAN), dijo que a través de la iniciativa las cámaras estarán obligadas a prestar mejores servicios. Raúl Fuentes Cárdenas (PT), cuestionó el dictamen, el cual no sustituye adecuadamente la Ley de Cámaras de 1945. Saúl Escobar Toledo (PRD), manifestó que la iniciativa conserva el control del gobierno sobre el sector empresarial.

### **8 de diciembre**

Reunión de trabajo de la Comisión de Información Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados y el Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Ante los miembros de la Comisión de Información Gestoría y Quejas de la Cámara Baja que preside la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), Mario Luis Fuentes, Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), explicó la necesidad de contar con una Ley que delimite el campo de la asistencia social, regule los servicios públicos y privados y establezca las atribuciones de rectoría que corresponden al DIF.

La legisladora Ofelia Casillas Ontiveros, al referirse a las líneas estratégicas de trabajo del DIF, señaló que el objetivo no es intervenir sólo en la reparación del daño, sino en la erradicación de las causas que lo producen.

**9 de diciembre**

La LVI Legislatura conmemoró el Sexagésimo Aniversario de la fundación del Instituto Politécnico Nacional.

El diputado Gustavo Salinas Iñiguez (PRI), al recordar que hace sesenta años fue fundado el Instituto Politécnico Nacional (IPN), señaló que el país no debe rezagarse ante el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

El legislador recordó, ante la presencia de Miguel Limón Rojas y Diódoro Guerra Rodríguez, Secretario de Educación Pública y el Director General del IPN, respectivamente, que durante la Presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, en 1936, personajes de la talla de Juan de Dios Bátiz, Wilfrido Massieu, Luis Enrique Erro y Narciso Bassols, tomaron la iniciativa de crear una institución educativa de alto nivel.

Augusto César Leal Angulo (PAN), apuntó que el IPN ha hecho posible la transformación de la Revolución Mexicana en caminos, puentes y hospitales; el legislador Javier González Garza (PRD), reconoció los esfuerzos de personajes de la época como Walter Cross B. y Juan O Gorman, entre otros, por crear un sistema educativo tecnológico; mientras que Serafín Nuñez Ramos, diputado por el PT, recordó la cifra aproximada de 400 mil técnicos aportados por el IPN a la Nación.

**10 de diciembre**

Aprueba la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto que reforma los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Correspondió al diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI) fundamentar el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, mediante el cual quedaron establecidas las reformas constitucionales a los artículos 30, 32 y 37. Destacó que la reforma representa el origen de una importante institución jurídica *la no pérdida de la nacionalidad*. En ella se establecen criterios para que las personas que adquirieron la ciudadanía de otro país por naturalización o que la perdieron al obtener una distinta a la mexicana, ahora podrán recuperarla en un plazo no mayor de cinco años. La reforma contempla la transmisión de la nacionalidad mexicana para los hijos de padres mexicanos por nacimiento o naturalización.

El legislador Emilio Solórzano (PRI) afirmó que la Nación está más allá de las fronteras que la delimitan, por lo cual la iniciativa es una respuesta al fenómeno de la migración; Luis Felipe Mena Flores, diputado del PAN, precisó que la iniciativa es un instrumento para que los nacidos en México ejerzan sus derechos en el país y los que les correspondan al adquirir una nueva nacionalidad; el PRD emitió su opinión a través del legislador Cuauthémoc Sandoval Ramírez, quien reconoció que las reformas buscan ofrecer mejor protección a los connacionales que radican en el exterior; el di-

putado Raúl Fuentes Cárdenas (PT), explicó que la obtención de otra nacionalidad no debe implicar la renuncia a la identidad y valores cultura nacionales.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas leyes que regulan la actividad económica.

El legislador Ricardo Martínez Haces (PRI), a nombre de las comisiones unidas de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial de la LVI Legislatura, fundamentó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Procedimiento Administrativo, Metrología y Normalización, Minera, Inversión Extranjera, General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

La diputada Emma Muñoz Covarrubias (PRI), mencionó que la desregulación instrumentada por el gobierno federal abarca la revisión integral de los trámites federales vigentes relacionados con el establecimiento y operación de empresas, así como la verificación de todo proyecto de creación o modificación de disposiciones jurídicas que elaboren las dependencias federales, a fin de que no se interpongan costos innecesarios para las empresas.

A nombre del PAN, el diputado Audómaro Alba Padilla se reservó en lo particular los artículos 4º y 10º "A" del dictamen. Sobre el primero, consideró que se está otorgando beneficios fiscales a los extranjeros, al no considerarse para efectos de porcentaje de inversión externa la inversión extranjera indirecta; en cuanto al segundo, propuso la eliminación del artículo 5º, pues se concede discrecionalidad a la SRE sobre los supuestos por los que el interesado no pedirá permiso correspondiente para adquirir un bien inmueble, ya que contradice el proceso desregulador.

La legisladora Isabel Molina Warner (PRD), mencionó que su organización se opone al dictamen y en especial a la Ley de Inversión Extranjera, pues no existen restricciones a dicha inversión en áreas estratégicas. La miscelánea desregulatoria, afirmó, contiene los mismos defectos de otras leyes debatidas en el pasado y que siempre han sido sólo "buenos deseos".

Raúl Fuentes Cárdenas (PT), consideró que la Ley de Procedimiento Administrativo le concede un poder excesivo a la autoridad.

Las cuatro Fracciones Parlamentarias representadas en la Cámara Baja emiten su opinión acerca de la entrega del Premio Nobel de la Paz.

La Comisión de Relaciones Exteriores dio a conocer ante el Pleno de la Cámara de Diputados, a nombre del PRI, PAN, PRD y PT, un documento en el cual la LVI Legislatura



expresa su beneplácito por la distinción que recibieron al ser galardonados con el Premio Nobel de la Paz el líder religioso Carlos Belo y el dirigente de la resistencia contra la anexión de la isla del Timor Oriental por Indonesia, José Ramos Horta.

Consideró la Cámara Baja que el otorgamiento del Premio Nobel es justo y se apega totalmente a los principios adoptados por la política exterior de México de no intervención, autodeterminación de los pueblos y respeto a la soberanía.

### 11 de diciembre

La Cámara de Diputados aprobó el decreto sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997.

El legislador Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara Baja, fundamentó el dictamen en el que señala que la propuesta de Ley de Egresos de la Federación para 1997 contiene acciones en materia de fomento productivo, impulso al bienestar social y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El presidente de la Comisión, agregó, que la iniciativa permitirá ampliar la capacidad productiva de la economía mexicana a partir de la elevación del ahorro interno, el impulso a la inversión en infraestructura y la mejor utilización del gasto público. Asimismo, señaló que especial atención recibe la asignación de recursos para el desarrollo social, así como a la prestación eficiente y oportuna de los servicios que son responsabilidad del Estado.

A nombre del PRD, la legisladora Ifigenia Martínez externó su opinión en el sentido de que el contenido del programa es similar al aplicado durante los dos últimos sexenios sin éxito alguno. El diputado Manuel Beristáin Gómez (PAN), señaló que su fracción votará en contra, pues el artículo 31 del dictamen faculta al titular del Ejecutivo para efectuar reducciones a los montos presupuestados y aprobados a dependencias y entidades. El PT, de acuerdo a lo expresado por el legislador Eduardo Guzmán Ortiz, estuvo en contra del dictamen, pues esparte de una política errónea; por el contrario, el diputado Ángel García García (PRI) afirmó que el presupuesto es congruente con el estímulo al crecimiento económico.

### 13 de diciembre

Clausura de del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de la Quincuagésima Sexta Legislatura.

Bajo la presidencia de la diputada María Esther Muza Simón (PRI) y con la asistencia de 325 diputados y 108 senadores, se declaró abierta la sesión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de dar lectura y aprobar el acta de sesión del domingo primero de septiembre de mil novecientos noventa y seis, se procedió a elegir a los diputados y senadores de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Diputados y senadores titulares y suplentes por el Partido Revolucionario Institucional:

# TITULAR

Dip. Humberto Roque Villanueva.  
Dip. Juan José Osorio Palacios.  
Dip. María del Rosario Guerra Díaz.  
Dip. Ignacio González Rebolledo.  
Dip. Ignacio Cuauhtémoc Paleta.  
Dip. Miguel Ángel Islas Chío.  
Dip. Jesús Esquinca Gurrusquieta.  
Dip. Sergio Ramírez Vargas.  
Dip. Armando Ballinas Mayes.  
Dip. Carlos Chaurand Arzate.  
Dip. Armando Gamboa Enríquez.

Sen. Amador Rodríguez Lozano.  
Sen. Sami David David.  
Sen. Ángel Sergio Guerrero Mier.  
Sen. Artemio Iglesias Miramontes.  
Sen. José Trinidad Lanz Cárdenas.  
Sen. Ricardo Monreal Ávila.  
Sen. Melquiades Morales Flores.  
Sen. Carlos Sales Gutiérrez.  
Sen. Salvador Sánchez Vázquez.  
Sen. Israel Soberanis Nogueta.  
Sen. Guillermo Ulloa Carreón.  
Sen. José Antonio Valdivia.

# SUSTITUTO

Dip. Ricardo Luis Antonio Godina Herrera.  
Dip. María Lucero Saldaña Pérez.  
Dip. Eric Luis Rubio Barthell.  
Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez.  
Dip. José Ramírez Gamero.  
Dip. Primo Rivera Torres.  
Dip. Regina Reyes Retana Márquez Padilla.  
Dip. Eustaquio de León Contreras.  
Dip. Ernesto Luque Feregrino.  
Dip. Juan Manuel Cruz Acevedo.  
Dip. Carlos Humberto Aceves del Olmo.

Sen. Antonio Manríquez Guluarte.  
Sen. Manuel Medellín Milán.  
Sen. Raúl Juárez Valencia.  
Sen. Ángel Ventura Valle.  
Sen. Serafín Romero Ixtlapale.  
Sen. Emma Mondragón Navarrete.  
Sen. Judith Murguía Corral.  
Sen. Rodolfo Becerril Straffón.  
Sen. Cirila Sánchez Mendoza.  
Sen. Mario Vargas Aguiar.  
Sen. Samuel Aguilar Solís.  
Sen. Manuel Montalvo Medina.

Por el Partido Acción Nacional, los diputados y senadores:

# TITULAR

Dip. Ricardo F. García Cervantes.  
Dip. Francisco José Peniche Bolio.  
Dip. Manuel Beristáin Gómez.

# SUSTITUTO

Dip. Armando Salinas Torre.  
Dip. Manuel Espino Barrientos.  
Dip. María Teresa Gómez Mont y Urueta.

Dip. Alejandro González Alcocer.  
 Sen. Luis González Pintor.  
 Sen. Pedro Macías de Lara.  
 Sen. Benito Rosell Isaac.  
 Sen. Rosendo Villarreal Dávila.

Dip. Jorge Urdapilleta Núñez.  
 Sen. Javier Alvarado Ibares.  
 Sen. Carmen Bolado del Real.  
 Sen. Raúl Durán Reveles.  
 Sen. Emilio Goicoechea Luna.

Por el Partido de la Revolución Democrática, los diputados y senadores:

#### **TITULAR**

#### **SUSTITUTO**

Dip. Pedro René Etienne Llano.  
 Dip. Amado Jesús Cruz Malpica.  
 Dip. Ramón Sosamontes Herreramoro.

Dip. Leticia Burgos Ochoa.  
 Dip. Ana Lilia Cepeda de León.  
 Dip. Ifigenia Martínez Hernández.

Sen. Félix Salgado Macedonio.  
 Sen. Guillermo del Río Ortigón.

Sen. Ernesto Navarro González.  
 Sen. Auldarico Hernández Gerónimo.

Finalmente, por el Partido del Trabajo, los legisladores:

#### **TITULAR**

#### **SUSTITUTO**

Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez.

Dip. Alejandro Moreno Berry.

Se entona el Himno Nacional Mexicano y agotados los asuntos del orden del día, la Presidenta de la Mesa Directiva clausura la sesión a las trece horas con ocho minutos.

Quedó instalada la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para los trabajos del Primer Receso del Tercer Año de la LVI legislatura.

Fue instalada la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual iniciará sus trabajos el día miércoles 18 de diciembre en el Palacio Legislativo de San Lázaro. El legislador Humberto Roque Villanueva (PRI) fue nombrado Presidente de la Mesa Directiva que presidirá los trabajos de la Comisión.

Como Vicepresidente fue nombrado el diputado Juan José Osorio Palacios (PRI). Los secretarios serán los legisladores: Armando Ballinas Mayes (PRI) y Manuel Beristain Gómez (PAN), así como los senadores Melquiades Morales Flores (PRI) y Benito Rosell Isaac (PAN).

**16 de diciembre**

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI) es nombrado Presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura.

En sustitución del legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), quien ocupará la presidencia del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Juan José Osorio Palacios fue electo Presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja. Asimismo, la fracción parlamentaria de su partido en la LVI Legislatura lo eligió como su coordinador.

**18 de diciembre**

Se integran las Comisiones Especiales de la Comisión Permanente.

La Primera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia será presidida por el diputado Ignacio González Rebolledo (PRI), mientras que en calidad de Secretario fue nombrado el senador Ángel Sergio Guerrero Mier (PRI). Otros integrantes de esta instancia son los diputados: Ignacio Cuauhtémoc Paleta (PRI), José Peniche Bolio (PAN), Pedro René Etienne Llano (PRD), Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), Carlos Chaurand Arzate (PRI), Sergio Ramírez Vargas (PRI) y los senadores: Ricardo Monreal Ávila (PRI), Pedro Macías de Lara (PAN) y José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI).

La Segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública estará presidida por el senador Rosendo Villarreal Dávila (PAN), en tanto que el diputado Jesús Esquinca Gurrusquieta (PRI) fue nombrado Secretario de la misma. Además, la integran los diputados: Miguel Ángel Islas Chío (PRI), Amado Cruz Malpica (PRD), Ricardo García Cervantes (PAN) y los senadores José Antonio Valdivia (PRI), Israel Soberanis Noguera (PRI), Salvador Sánchez Vázquez (PRI), Sami David David (PRI) y Guillermo del Río Ortigón (PRD).

La Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas tendrá como Presidente al senador Carlos Sales Gutiérrez (PRI) y como Secretaria a la diputada Rosario Guerra Díaz (PRI). También forman parte de la Comisión los diputados: Armando Gamboa Enríquez (PRI) y Alejandro González Alcocer (PAN), así como los senadores Ramón Sosamontes Herrero (PRD), Amador Rodríguez Lozano (PRI), Artemio Iglesias Miramontes (PRI), Guillermo Ulloa Carreón (PRI), Luis González Pintor (PAN) y Félix Salgado Macedonio (PRD).

Declaración Política de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional acerca del incremento de los aranceles.

El senador Raúl Juárez Valencia (PRI), presentó la Declaración Política a nombre de su fracción parlamentaria, mediante la cual apoyan la decisión del gobierno mexica-

no de elevar aranceles a ocho productos de importación, como medida compensatoria a la salvaguarda impuesta por Estados Unidos a las exportaciones de escobas de mijo mexicanas.

### 23 de diciembre

La Comisión Permanente ratifica el nombramiento de Magistrados de la Sala Superior y Salas Regionales.

Con veintitrés votos a favor y catorce en contra, el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó hoy el dictamen mediante el cual se ratifica el nombramiento expedido por el Poder Ejecutivo Federal en relación a tres Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, además de la ratificación de otros cuatro. Asimismo, se ratificaron 27 Magistrados Regionales y se nombraron otros 17 Magistrados Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, quienes a su vez rindieron protesta de Ley ante la Permanente para el desempeño de su cargo.

El senador Luis González Pintor (PAN), hizo referencia a fallas de procedimiento para la formulación de las ratificaciones; por el PRD, el diputado Ramón Sosamontes Herreramoro cuestionó el apresuramiento con que el dictamen fue presentado y llevado a votación; mientras que el senador Artemio Iglesias Miramontes (PRI) señaló que los expedientes se analizaron en la Cámara de Senadores, pero al estar en receso esa instancia recae en la Comisión Permanente la facultad de analizar y resolver sobre el tema.

Es nombrado el nuevo Presidente de la Mesa Directiva para el Primer Receso del Tercer Año de Ejercicio de la Comisión Permanente.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI) fue nombrado Presidente de la Mesa Directiva que dirigirá los trabajos del Primer Receso del Tercer Año de Ejercicio de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sustitución del legislador Humberto Roque Villanueva (PRI), quien previamente solicitó licencia por escrito.

### 3 de enero

Punto de Acuerdo para apoyar los esfuerzos de paz en la República de Guatemala.

El senador Salvador Sánchez Vázquez (PRI) dio lectura ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al Punto de Acuerdo suscrito por las cuatro fracciones parlamentarias representadas en este órgano bicameral, en donde se demanda a la comunidad y los organismos internacionales apoyar el esfuerzo del pueblo guatemalteco en favor de la paz.

El legislador, al dar lectura al documento, indicó que los diputados y senadores expresan su satisfacción ante la firma del acuerdo entre el gobierno de la Repúbli-

ca de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), además reiteran que la paz fortalece a quienes ven en la solución pacífica de los conflictos el mecanismo para lograr los grandes cambios sociales.

El diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), hizo un reconocimiento al Presidente de Guatemala y a la URNG por su decisión de poner fin al último conflicto armado en Centroamérica. Jesús Espino Barrientos, diputado por el PAN, manifestó la solidaridad de su partido con el pueblo guatemalteco. El senador Félix Salgado Macedonio (PRD) expresó el apoyo de su agrupación política al proceso de paz, posteriormente cuestionó la situación de intranquilidad social que vive el país; Sami David David, senador por el PRI, dijo sentirse orgulloso por el reconocimiento internacional otorgado al Presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León y de esa manera al pueblo mexicano, ya que todos los oradores que fueron invitados como observadores a la firma del acuerdo de paz --abundó el legislador-- hicieron referencia a los esfuerzos y el compromiso por la paz del titular del Poder Ejecutivo en nuestro país.

#### 4 de enero

Programa de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara Baja.

La legisladora Obselia Arellano López (PRD), presidenta de la Comisión de Desarrollo Social, durante la presentación de su programa de trabajo ante integrantes de esa instancia, aseguró que uno de los objetivos del plan será el presentar en la actual Legislatura una iniciativa de ley en la materia.

El plan de actividades contempla tres rubros: uno, la definición de un marco legal a través del cual se definen las funciones de la Comisión, sustentadas en principio por la Ley Orgánica Federal en su artículo 48; dos, el análisis de las políticas para el desarrollo social y su repercusión, junto con los programas de descentralización efectuados por el Gobierno Federal y, finalmente, convencer a la Legislatura acerca de iniciativas relacionadas con la Ley de Desarrollo Social y las reformas al artículo cuarto Constitucional.

Los legisladores integrantes de la Comisión se manifestaron en favor de incrementar el gasto social, por lo que el diputado Tito Rubín Cruz (PRI) propuso la creación de una subcomisión especial que se encargara de formular propuestas concretas al respecto.

En la reunión estuvieron presentes los diputados Josué Valdez Mondragón (PRI), Jorge Castillo Cabrera (PRI) y Jacinto Gómez Pasilla (PRI), entre otros integrantes de dicha Comisión.

**8 de enero**

La Comisión Permanente nombró nuevo titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad el nombramiento de Mireille Roccatti Velázquez como Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Al fundamentar su nombramiento se indicó que la doctora cuenta con una vasta experiencia en el campo de la aplicación del derecho, además de un amplio trabajo en la promoción, observancia y protección de los derechos humanos.

Los legisladores fijaron la postura de sus respectivas fracciones parlamentarias en los siguientes términos:

El diputado Carlos Chaurand Arzate (PRI), externó su apoyo al dictamen y su convicción que con el nombramiento de Mireille Roccatti Velázquez, la CNDH continuará la defensa de las garantías individuales a través de una instancia confiable, independiente y objetiva; Pedro Macías de Lara, senador por el PAN, después de manifestarse a favor del nombramiento, señaló que se deben buscar mecanismos para que la próxima presidencia de la CNDH sea producto de la discusión, el análisis y el consenso; la legisladora del PRD, Ifigenia Martínez, subrayó que el nombramiento de la nueva titular de la CNDH constituye una restitución tácita de los derechos de género de las mujeres, cuando se trata de elegir a los mandos directivos en instituciones públicas y privadas; el diputado Alejandro Moreno Berry (PT), consideró que la trayectoria de la doctora Mireille Roccatti Velázquez será importante para superar la situación de deterioro en que se encuentra la institución defensora de los derechos humanos.

Durante la sesión, el presidente de la Mesa Directiva, el diputado Juan José Osorio Palacios, a nombre de diputados y senadores de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, manifestó de manera enérgica su rechazo a la acción de un grupo de trabajadores de limpia del estado de Tabasco, quienes impidieron por un momento los trabajos de la Comisión.

La Comisión Permanente ratifica el nombramiento del Director General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda.

El senador Benito Rosell Isaac (PAN) presentó un punto de acuerdo para ratificar el nombramiento del actuario Carlos Miguel Mendoza Valencia como Director General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda.

El senador Carlos Sales Gutiérrez (PRI), señaló que los conocimientos de Carlos Miguel Mendoza Valencia otorgan confianza en relación a su capacidad



para cumplir con el nombramiento; el diputado del PRD, Ramón Sosamontes Herreramoro, aseguró que la política de endeudamiento no cambiará con el nombramiento; finalmente, el senador Luis González Pintor (PAN) cuestionó que la Dirección General de Crédito Público ha servido como trampolín político de funcionarios.

#### 10 de enero

Reunión del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja y la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, dijo, al reunirse con la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, que por encima de intereses particulares está la voluntad de acrecentar el prestigio del congreso de la Unión y en particular el de la Cámara de Diputados.

El también coordinador de la fracción parlamentaria del PRI, se comprometió a responder a la confianza otorgada por sus compañeros de partido, quienes lo distinguieron con la responsabilidad de coordinar el trabajo legislativo que llevarán a cabo en la Cámara de Diputados, asimismo les demandó reforzar con trabajo la amistad que los une, colocando por encima de todo el interés del país.

El legislador Augusto Gómez Villanueva (PRI), secretario de la Gran Comisión, durante la reunión celebrada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, consideró que la Legislatura ha respondido con serenidad e inteligencia ante las acciones destinadas a desestabilizar el país.

#### 14 de enero

Reunión del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja y la diputación del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, al reunirse con los diputados que conforman el sector obrero del PRI, señaló que para cumplir con los objetivos de la Legislatura y reafirmar su prestigio, es preciso continuar con el trabajo de unidad de todas las fracciones parlamentarias independientemente de sus puntos de vista ideológicos.

El diputado José Ramírez Gamero, quien es el coordinador del sector obrero del PRI en la Cámara Baja, indicó que los diputados que representan al sector continuarán su labor legislativa con el mismo empeño, redoblando su esfuerzo en la última etapa de la Legislatura; asimismo, el legislador Fernando Salgado Delgado (PRI) expresó, a nombre de los diputados ahí reunidos su apoyo a la presidencia de la Gran Comisión.

**15 de enero**

La Comisión Permanente reitera su confianza en la Comisión de Concordia y Pacificación.

El diputado Mario Cruz Malpica (PRD) dio lectura al punto de acuerdo suscrito por las cuatro fracciones parlamentarias con representación en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En el documento se reafirma el apoyo de la Permanente a la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), a fin de encontrar salidas a la situación en que se encuentra el diálogo y la negociación en el Estado de Chiapas.

El apoyo a la Cocopa fue expresado de la siguiente manera:

Con respecto a la opinión del PT, el diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, exhortó a las partes en conflicto para que pongan todo su empeño en conseguir la paz; el senador Mario Vargas Aguiar (PRI), alentó a los legisladores miembros de la Cocopa para que sigan actuando con responsabilidad y contribuyan a la paz sin sustituir a las partes; Ricardo García Cervantes, legislador por el PAN y coordinador de la diputación de aquel partido, apuntó que la Cocopa es producto de la voluntad del Poder Legislativo, el cual se ha dado a la tarea de contribuir con instrumentos en la búsqueda de una solución al conflicto.

Declaración Política de las cuatro Fracciones Parlamentarias representadas en la Comisión Permanente.

El senador Ángel Guerrero Mier (PRI) dio lectura a la declaración política mediante la cual los legisladores del PRI, PAN, PRD y PT solicitan a las autoridades de los Estados Unidos, y en particular a las de San Antonio, Texas, realicen las acciones correspondientes para aclarar la muerte de Eli Montesinos, ocurrida como consecuencia de las lesiones que le ocasionó un policía en un centro comercial de esa ciudad. Asimismo, demandan aplicar la ley para castigar a quien resulte responsable.

**17 de enero**

Congresistas de los Estados Unidos de América visitan el Palacio Legislativo de San Lázaro.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), Presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, al reunirse con legisladores estadounidenses Cass Ballenger (del Partido Republicano) y Eni F. H. Faleomavaega (del Partido Demócrata), se pronunció a favor de que los Congresos de ambos países mantengan una amplia comunicación, a fin de que se logren acuerdos en relación a los problemas que afectan a México y Estados Unidos.

Cass Ballenger, al hacer uso de la palabra, informó que el objetivo de su visita es ponerse de acuerdo con sus homólogos mexicanos acerca del futuro intercambio interparlamentario que llevarán a cabo ambos países.

**19 de enero**

Reunión del Presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura y el Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados.

El legislador Juan José Osorio Palacios (PRI), presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja, durante la reunión que sostuvo con el Comité Ejecutivo del sindicato de este órgano legislativo, comentó: “Como líder nada puedo hacer solo, los trabajadores son parte fundamental del quehacer parlamentario y sin la colaboración de ellos la Cámara no camina”.

Concepción Saavedra Argalles, Secretaria General del Comité Ejecutivo, reiteró el apoyo del gremio al coordinador de la mayoría parlamentaria y manifestó el interés de los trabajadores por llegar unidos y en coordinación con las autoridades camerales a su próxima asamblea

**22 de enero**

Legisladores de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se manifiestan en favor de continuar el diálogo en Chiapas.

El senador Sami David David (PRI), durante la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, manifestó que “estamos en el umbral de reflejar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias, una nueva relación entre las comunidades indígenas con el Estado y la sociedad”.

El punto fue llevado a la tribuna por el diputado Amado Cruz Malpica (PRD), para quien existe el peligro de ruptura de las negociaciones entre el gobierno y el EZLN, después de tres años de haberse iniciado el conflicto en Chiapas. El legislador expresó que la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) debe presentar su propuesta de reforma sobre derechos y cultura indígena al Congreso para discutirla y, en su caso, aprobarla en un periodo extraordinario.

Las Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República darán seguimiento al caso del General José Francisco Gallardo Rodríguez.

Apetición del Diputado Ramón Sosamontes Herreramoro (PRD), a las comisiones unidas de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República les fue encomendado el seguimiento del caso en el que se encuentra involucrado el General José Francisco Gallardo Rodríguez, quién está preso y sujeto a proceso penal, acusado de enriquecimiento ilícito.

**24 de enero**

Reunión de trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

La legisladora María de la Luz Lima Malvido (PRI), presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura, ante integrantes de la comisión e invita-

dos, anunció que en breve se elaborará un proyecto de iniciativa que determinará las reglas de actuación de las organizaciones sociales.

A la sesión, celebrada en las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro, asistieron los diputados Yrene Ramos Dávila (PRI), Eduardo Guzmán Ortiz y Raúl Fuentes Cárdenas (PT); además de Benjamín Heredia, de la organización Ciudadanos para la Democracia; Silvia Rojo Lugo, de la Asociación Gilberto Hidalgo; Gabriel Z. Mola, de la Asociación Nacional del Notariado; Ricardo Cinta, del Colegio Nacional de Sociólogos y Lilia Berthely, presidenta del Programa Nacional de la Tercera Edad, entre otros.

En sus intervenciones, los participantes coincidieron en señalar que el nuevo federalismo debe diseñarse con base a una relación social entre los Poderes de la Federación y la sociedad civil.

## 27 de enero

La Presidencia de la Gran Comisión se pronuncia en contra de la violencia contra periodistas.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), presidente de la Gran Comisión de la Cámara Baja, en reunión con una comisión de periodistas de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), se pronunció en contra de los asesinatos sufridos por periodistas, asimismo externó su apoyo a la labor que realiza la SIP para que los crímenes sean esclarecidos.

Luis Gabriel Cano, director del diario colombiano *El Espectador*, quien encabezó la comisión de comunicadores que se entrevistó con el legislador Juan José Osorio Palacios, explicó la importancia de que el Congreso mexicano permanezca atento a los acontecimientos y apruebe una resolución que aliente la lucha de los periodistas.

Reunión de la Comisión de Bosques y Selvas de la Cámara de Diputados y el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal.

Los diputados José Roberto Arreola Arreola (PRI) y Salvador Ávila Zuñiga (PAN), secretarios de la Comisión de Bosques y Selvas de la Cámara Baja, durante la primera de cuatro sesiones que realizará el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, expresaron que en el proceso de análisis y discusión de las reformas a la Ley Forestal, es determinante sumar esfuerzos mediante la participación de todos los actores involucrados, con el fin de lograr que la legislación se ajuste a los principios de sustentabilidad, protección y uso racional que exige la situación de ese recurso natural.

Se consideró que antes de iniciar el próximo periodo ordinario de sesiones se tendrá lista la iniciativa de ley para que sea discutida y, en su caso, aprobada por la Legislatura.

**29 de enero**

Declaración Política de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Pleno de la Comisión Permanente.

El senador Amador Rodríguez Lozano (PRI), al dar lectura, ante el Pleno de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura, a la Declaración Política formulada por la fracción parlamentaria del PRI, estableció que es necesario rechazar la intromisión de legisladores extranjeros en asuntos de competencia nacional y oponerse a todo proceso que implique una certificación unilateral por parte de las autoridades de otros países sobre acciones del gobierno mexicano.

El legislador demandó respeto a las normas del Derecho Internacional y a la soberanía del pueblo mexicano, asimismo se pronunció en favor de que los gobiernos y parlamentos que han propuesto soluciones en asuntos internos de México, se abstengan de ejercer un papel unilateral en la fiscalización internacional.

En relación a legisladores de la República de Dinamarca que recientemente visitaron nuestro país, quienes publicaron una carta en un diario nacional en donde hacen un llamado al Presidente Ernesto Zedillo para que acepte la propuesta sobre los derechos indígenas de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), el senador expresó que resulta insultante para el Poder Legislativo mexicano, pues suplantaron a los parlamentarios nacionales.

Por último, el diputado Ramón Sosamontes Herreramoro (PRD), indicó que la certificación sobre narcotráfico que las autoridades norteamericanas otorgan a otros países, se ha convertido en un instrumento de intromisión en los asuntos internos de las naciones.

Recibe el Presidente de la Cámara Baja al representante de la Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca.

El legislador Juan José Osorio Palacios (PRI), quien preside los trabajos de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura, recibió a Gerardo Fernández Noroña, miembro de la Asamblea de Deudores de la Banca, el cual solicitó la intervención de los legisladores ante las autoridades correspondientes a fin de que obtengan su libertad cuatro miembros de su organización que se encuentran detenidos en el Reclusorio Sur.

El diputado Juan Osorio Palacios, ante el planteamiento de Gerardo Fernández Noroña, aclaró que la Comisión Permanente no tiene facultades para intervenir en el caso, sin embargo, agregó que la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Gestoría y Quejas puede atender el asunto.

Visita la Cámara de Diputados el Presidente de la Organización Latinoamericana del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

El diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, al recibir la visita de Víctor Enrique Caso Lay, Contralor General de la República del Perú, señaló que las contralorías son cada vez más importantes en el ámbito mundial, por lo que es necesario fortalecer sus funciones para responder a las exigencias de modernización de los Estados.

Víctor Caso Lay, presidente de la Organización Latinoamericana del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), organismo que agrupa a veinte países de la región, explicó que el propósito de su visita a la Cámara Baja es intercambiar experiencias para lograr una vinculación que permita superar situaciones técnicas en el trabajo que desempeñan las contralorías del país.

Acudieron a la entrevista los diputados Ignacio González Rebolledo (PRI), vicepresidente de la Comisión Permanente; Francisco Suárez Dávila (PRI), presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público e Ignacio Ovalle Fernández (PRI), titular del Comité de Administración de la Cámara de Diputados.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibirá al Presidente de la República de Venezuela.

El Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó la propuesta de la Mesa Directiva, que preside el diputado Juan José Osorio Palacios (PRI), para que el viernes siete de febrero, con motivo de la visita del Presidente de la República de Venezuela, Doctor Rafael Caldera, se realice una sesión solemne para recibir al mandatario a las 12:00 horas del día.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibe invitación para asistir a la ceremonia del LXXX Aniversario de la Constitución.

El Gobernador del estado de Querétaro, Enrique Burgos García, extendió una invitación a los miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que asistan a la ceremonia conmemorativa del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a celebrarse el próximo día cinco de febrero a las once horas en el Teatro de la República en la ciudad de Querétaro, Querétaro.

**30 de enero**

El Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados recibe al Secretario Político de Estado de la República de Hungría.

El legislador Juan José Osorio Palacios (PRI), presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura, al recibir en sus oficinas a István Szent-Iványi, Secretario Político de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Hungría, declaró que es importante que las reuniones entre legisladores de diferentes naciones no sean sólo protocolarias, sino de trabajo efectivo y seguimiento de los acuerdos para que la ciudadanía comprenda que su objetivo es llevar beneficios a los pueblos.

István Szent-Iványi, responsable de la política exterior de Hungría, señaló que la visita del Presidente de Hungría a México, en abril próximo, será el punto culminante de esta relación bilateral y le dará un nuevo incentivo en todos los campos, ya que México ocupa un espacio muy importante en todos los medios de comunicación de su país.

Previamente, en reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el presidente de esa instancia, el legislador Augusto Gómez Villanueva (PRI), hizo énfasis en la importancia del intercambio en los ámbitos turísticos y tecnológicos entre las dos naciones; Alejandro Díaz Pérez Duarte (PAN), se refirió al proceso de transición pacífica efectuado por Hungría, el cual representa un ejemplo, abundó el diputado; por el PRD, el legislador Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, apuntó que ambos países tienen problemas comunes en el campo político y económico que deberán resolver si desean avanzar como naciones.





CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en marzo de 1997 en los talleres litotipográficos de Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V., Chihuahua 23, Tizapán, San Ángel, México D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes para reposición. (Jhs, editor).

