

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C RÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año IV / Nueva Época / Nº 1 / octubre 1994 - marzo 1995



DE LA ACUMULACIÓN DE FUNCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

(Nueva España - México)

María del Refugio González



LOS CONTORNOS DEL PRAGMATISMO POLÍTICO

José Luis Orozco



EL PARLAMENTO EUROPEO: un modelo político para el siglo XXI

Stéphan Sberro



EL BUEN GOBIERNO

Norberto Bobbio



DEBATE

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

LA PRIMACÍA DE LA CULTURA

Francis Fukuyama

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C RÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1995



Dip. Humberto Roque Villanueva
Presidente de la Gran Comisión

Dip. Juan José Osorio Palacios
Secretario de la Gran Comisión

Dip. José Natividad González Parás
Secretario de la Gran Comisión

Lic. Artemio Meixhueiro Sigüenza
Oficial Mayor

Lic. Isaac Bueno Soria
Tesorero

Lic. Ramiro Pineda Murguía
Coordinador de Comunicación Social

Crónica Legislativa

Año IV / nueva época / número 1 /
octubre 1994-marzo 1995

Dip. Salvador Mikel Rivera
Director General

Joel Hernández Santiago
Subdirector Editorial

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; **Dip. Francisco José Peniche Bollo**, PAN; **Dip. Jesús Sánchez Ochoa**, PAN; **Dip. Humberto Roque Villanueva**, 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. Manuel Marcué Pardiñas**, PRD; **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**, Lic. **Joel Hernández Santiago**, Secretario técnico.

Rosa Eugenia Báez Puente
Apoyo editorial

Rafael Flores Fernández
Investigación

Myriam C. Mabarak
Diseño Editorial

Victor Manuel Reyna
Distribuidor

© D. R. Cámara de Diputados
LVI Legislatura
México D.F., abril de 1995
Hecho en México

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

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

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, Col. del Parque, 15969, México, D.F. Tel. 522 31 59. Certificado de Licitud de Título número 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derecho 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 522 31 59, o dirigirse a Av. Congreso de la Unión, s/n, Edif. H, segundo nivel, Palacio Legislativo

Ilustración de portada: Antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo. Aquí se reunieron los Constituyentes de 1824.

INDICE

DE LA ACUMULACIÓN DE FUNCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES. (NUEVA ESPAÑA - MÉXICO)

María del Refugio González 11

IGLESIAS - ESTADO. NUEVO MARCO JURÍDICO
Nicéforo Guerrero Reynoso 25

LOS CONTORNOS DEL PRAGMATISMO POLÍTICO
José Luis Orozco 35

DILEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN LA DEMOCRACIA
Isidro H. Cisneros 47

EL FUERO CONSTITUCIONAL
Francisco Peralta Burelo 57

EL PARLAMENTO EUROPEO: UN MODELO POLÍTICO PARA EL SIGLO XXI
Stéphan Sberro 67

EL BUEN GOBIERNO
Norberto Bobbio 87

DEBATE

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA 99

LA SUPREMACÍA DE LA CULTURA *Francis Fukuyama* 99

¿MÁS LIBERAL, PRE-LIBERAL O POST-LIBERAL? *Philippe C. Schmitter* 107

¿LOS ECONOMISTAS SABEN MÁS? *Guillermo O'Donnell* 117

EL ESPECTRO ASIÁTICO *Muthiah Alagappa* 123

DONDE ORIENTE Y OCCIDENTE SE ENCUENTRAN *Marcin Krol* 131

ENTRE LOS EXTREMOS DE AFRICA *Michael Chege* 137

(Según Convenio con *Journal of Democracy*)

OPINIÓN DE LOS COORDINADORES DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS
DE LA LVI LEGISLATURA (PRI, PRD Y PT) 145

CRÓNICA LEGISLATIVA 157



COLABORAN EN ESTE NÚMERO

**María del Refugio
González**

Es Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Titular "C" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de Historia del Derecho e Historia de las Instituciones. Asimismo, es autora de numerosos trabajos sobre estas materias. Desde 1985 es Investigadora Nacional y actualmente es Defensora de los Derechos Universitarios en la propia Universidad Nacional Autónoma de México.

**Nicéforo Guerrero
Reynoso**

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Director General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación. Fue Director General de Patrimonio Inmobiliario Federal de SEDESOL. Ha fungido como maestro en la carrera de Derecho en la ENEP-Acatlán y en el ICAP. Ha publicado artículos y ensayos en diversos medios de comunicación.

José Luis Orozco

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

Isidro H. Cisneros

Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor-investigador de la FLACSO-México.

**Francisco Peralta
Burelo**

Ha sido profesor de Derecho Constitucional en la Escuela de Derecho de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Fue Director General del Instituto de Cultura de Tabasco y Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es Diputado Federal (PRI) por Tabasco en la LVI Legislatura.

Stéphan Sberro

Es candidato a doctor por la Universidad de París. Es catedrático en el Departamento de Estudios Generales e Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha colaborado como articulista en diversos diarios mexicanos y franceses.

- Norberto Bobbio** Es politólogo italiano, autor de **El futuro de la Democracia** y otros. Actualmente es profesor en la Universidad de Turín, Italia.
- Francis Fukuyama** Es consultor residente en la corporación RAND en la ciudad de Washington, E.U.A. El es autor de **El final de la historia y el último hombre** (1992). Su próximo libro sobre el capital social y la economía será publicado en 1995.
- Philippe C. Schmitter** Es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Stanford, E.U.A. Fue catedrático en la Universidad de Chicago y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.
- Guillermo O'Donnell** Es politólogo argentino. Profesor en **Helen Kellogg** de Estudios Internacionales y Director Académico del Instituto de Estudios Internacionales Kellogg en la Universidad de Notre Dame, Francia. Entre sus publicaciones destaca **Modernización y Autoritarismo Burocrático** (1973).
- Muthiah Alagappa** Nació en Malasia. Es miembro del Centro Este-Oeste en Honolulu, Hawai. Fue profesor visitante en el Instituto del Este de Asia y en el departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia.
- Marcin Król** Es profesor de Historia de las Ideas en la Universidad de Varsovia, Polonia. Edita la revista independiente **Res Pública**. Ha sido profesor en la Universidad de Yale y en la Universidad de Texas. Durante el otoño de 1994 fue profesor distinguido de Democratización **E. L. Wiegand** en la Escuela de Asuntos Internacionales en Georgetown, E.U.A.
- Michael Chege** Es becario visitante en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Antes fue Jefe de Programa de la Fundación Ford, para el Este y Sur de África, y Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Nairobi.

PRESENTACIÓN

C *Crónica Legislativa* inicia una nueva época. La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados comienza así un nuevo periodo en la publicación y divulgación de sus actividades, del desarrollo de su encomienda y la reproducción de todas aquellas tareas que el mandato popular le asignó a los representantes de los diferentes partidos.

Pero la intención no es simple y sencillamente la de dar a conocer estas tareas que, en sí mismas, son de sustancial importancia para el desarrollo armónico de nuestra Nación. También lo hace con el propósito de mostrar a los mexicanos que el Poder Legislativo está siempre atento a los acontecimientos que se debaten en México, por voluntad propia y porque es una responsabilidad adquirida.

Publicar estas actividades cotidianas permitirá a los lectores conocer más sobre el Poder Legislativo, sobre el esfuerzo que realizamos todos los que formamos parte de él para construir una nueva cultura política fundada en el pluralismo, la tolerancia y la responsabilidad frente a la Nación.

Si bien con el sólo hecho de cronocar las actividades legislativas de esta Cámara podría ser sustento y razón de esta revista informativa, para la LVI Legislatura se ha convertido en una responsabilidad plural el hacer de esta *Crónica Legislativa* una publicación en donde, también, esté representado lo mejor del pensamiento político y social de nuestro país y del mundo.

Esta es la aportación de esta LVI Legislatura a los mexicanos: el publicar la reflexión, las ideas, los análisis, los grandes debates, inteligentes y profundos, respecto del Poder Legislativo y lo que le atañe. Así, el lector



encontrará en la nueva época de **Crónica Legislativa**, junto a una profunda reflexión y explicación de los sistemas parlamentarios de otros países, también la conformación legislativa de sistemas diferentes al nuestro o bien una profunda reflexión que enriquezca la idea de la democracia, de la libertad, de la soberanía y de la nacionalidad.

Confiamos en que la generosidad del lector verá con buenos ojos el intento de esta LVI Legislatura por participar en la formación de una mayor y mejor cultura política mexicana. Ello, sin duda, redundará en el enriquecimiento del debate respecto de los grandes problemas nacionales de hoy, y con ello, encontrar mejores guías para su solución.

Reciban, pues, nuestro saludo y recorran una a una las páginas de esta nueva **Crónica Legislativa** que entrega a ustedes esta LVI Legislatura de la Cámara de Diputados de la República Mexicana.

Dip. Salvador Mikel Rivera
Director General

DE LA ACUMULACIÓN DE FUNCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

(NUEVA ESPAÑA-MÉXICO)

María del Refugio González

Los monarcas del Antiguo Régimen ejercían el poder en todas sus manifestaciones. Sólo las Cortes, si eran convocadas, y en desigual medida las corporaciones, lograban imponer algún contrapeso a la acción del monarca. A partir de la Revolución Francesa, la división del poder del rey se convirtió en objetivo que habrían de perseguir -con más o menos éxito- los Estados que aspiraran a la "modernidad".

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía en su artículo 16 que "la sociedad en la que la garantía de los derechos (de los individuos) no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución". Lamentablemente, no era muy claro qué se dividía o separaba, ni a qué poderes en concreto se daba lugar; lo que sí era evidente es que se buscaría en adelante atribuir poderes diferentes a órganos también diferentes, buscando el equilibrio entre ellos para evitar el abuso de uno sobre el otro.

Es sabida la influencia de la obra de Montesquieu en la concepción

"clásica" de la división de poderes, consagrada en los textos constitucionales de todos los Estados que buscarán establecer un régimen no absolutista. Aunque no hubo ni hay una sola receta para establecer las competencias de cada uno de los poderes, existe consenso en que ejecutivo, legislativo y judicial no deben ser ejercidos por una sola persona o un sólo cuerpo. En la distribución de competencias cuenta mucho lo que señale el legislador, pero el equilibrio entre los poderes no depende solamente de esto ya que, como bien apunta Zepellus, "el poder políticamente relevante se constituye en numerosos ámbitos y, cual Proteo, adopta siempre nuevas apariencias dentro y fuera de la organización del Estado." Así, la división de poderes a más de estar consagrada en los textos constitucionales debe apoyarse

en otros elementos que impidan que los "poderes sociales" hagan nugatoria la división formal de los poderes del Estado. El equilibrio entre aquéllos depende, pues, de fuerzas sociales que son distintas en

cada sociedad dada. La importancia y la influencia de estas fuerzas dependerá de los condicionantes históricos que vayan teniendo en cada uno de los Estados en que se consagrará la división de poderes.

SE BUSCARÍA EN ADELANTE

ATRIBUIR PODERES

DIFERENTES A ÓRGANOS

TAMBIÉN DIFERENTES

En el caso de México, cualquiera puede apreciar la dificultad que históricamente ha tenido el Estado para establecer más allá de los textos legales la división de poderes. No es mi intención desahogar la agenda pendiente en relación al tema, sino llamar la atención sobre algunas de las características del poder y de las redes que lo sustentaban en la Nueva España, las cuales, no obstante el tiempo transcurrido desde la independencia han tendido a reproducirse, obstaculizando el tránsito a la real división de poderes en México, a pesar que ésta ha sido plasmada en todas las constituciones mexicanas desde 1824.

El cotejo de los textos constitucionales que han estado vigentes en el país podría arrojar resultados interesantes sobre la forma en que ha sido concebida la división de poderes, pero no es esto lo que se busca aquí, aunque ciertamente es una tarea que ha de realizarse. En estas páginas se trata de ofrecer una visión panorámica de la forma en que se concebía el poder en el ocaso de la época colonial y compararlo, a grandes pinceladas, con el que se establece en el texto de la Constitución de 1917. Quienes estudian a fondo el derecho constitucional sabrán disculpar las infracciones a la dogmática de su disciplina, pero no es mi intención entrar en ese terreno.

El contexto en el que habrían de constituirse poderes independientes entre sí después de la emancipación política de España era poco favorable. Varios hechos capitales que, como antes se dijo, tienen su origen en la Nueva España pueden señalarse como condicionantes de todo el proceso. En primer lugar, las peculiaridades que adquirió el régimen de acumulación de funciones que imperó durante la época colonial, las que

influyeron en el proceso de constitución del Estado que comenzó a formarse a partir de 1821; en segundo lugar, las características de las relaciones entre el gobierno y los gobernados, y en tercer lugar, el perfil de la pirámide social del virreinato.

No ha de explicarse aquí el tránsito hacia el Estado moderno ya que para los fines de este ensayo es suficiente señalar que cuando se descubrió y conquistó América, en la península ibérica se había iniciado el camino hacia la monarquía absoluta. A la concepción de que en la persona del rey descansaban el Gobierno, la Justicia, la Guerra y la Hacienda se había sumado -también en beneficio del monarca- la facultad de dictar las leyes a través de Reales Pragmáticas, en sustitución de la labor de las Cortes, que habían dejado de funcionar en Castilla tiempo antes de que América fuera descubierta.

La división del poder no debe considerar a todas las funciones del monarca, ya que, al plantearse la separación de competencias, la Guerra y la Hacienda, con algunos matices para su ejercicio, se mantuvieron en manos del Ejecutivo; afecta en cambio a la separación de Gobierno y Justicia, no sólo en el aspecto doctrinal, y a la recuperación de la facultad de hacer las Leyes por parte de las Cortes o las Asambleas parlamentarias que vendrían a sustituirlas en algunos lugares. En relación a la Nueva España, cualquier análisis tiene que partir de que las más altas autoridades -virrey y audiencia- no gozaban de la facultad de dictar disposiciones de gobierno, ni contaban con órganos especializados para ejercerlo, y por otra parte, los vasallos no participaron en Cortes, por lo que poco puede decirse de la experiencia legislativa de la Nueva España.

1. GOBIERNO, JUSTICIA.

En los diversos reinos peninsulares la diferenciación de los órganos de gobierno y los judiciales se inició en el siglo XIII. El proceso alcanza su culminación a principios del XIX, a medida que va generalizándose la organización estatal conforme a los principios de la división de poderes. Un hito importante en este proceso está constituido por las reformas de los monarcas borbones, quienes dotaron de un contenido nuevo a las acciones del gobernante, sentando las bases de la acción estatal. Paulatinamente la administración de justicia dejó de ser la "suprema razón del gobierno, suma y compendio de los fines del poder real", perdió su antigua primacía y pasó a convertirse en una más de las complejas y múltiples tareas que le correspondían al Estado.

El proceso de consolidación del poder real en los reinos peninsulares fue lento y en modo alguno puede afirmarse que siguiera una línea recta, en tanto que en los territorios americanos, el poder real fue absoluto desde el primer momento, por lo menos formalmente. Para explicar el carácter absoluto del poder real un hecho que ha sido suficientemente valorado es la donación pontificia, por la cual los reyes se convertían en "señores de las Indias". La donación que hiciera Alejandro VI a los Reyes Católicos de "las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir" que se hallaran dentro de ciertas coordenadas, establecía que aquéllos y sus herederos y sucesores en la Corona de Castilla y León serían "señores de ellas con plena y libre y omni-

moda potestad, autoridad y jurisdicción". Tras la muerte de los reyes quedó definida la naturaleza del dominio español en las Indias, lo que puede verse, por un lado, en la manifestación del emperador don Carlos de ser *Señor de las Indias* y, por el otro, en la afirmación de ser su rey, ambas de 1519.

El hecho mismo del descubrimiento de América puso en marcha el trasplante de las instituciones que venían siendo utilizadas para acrecentar el poder real en la metrópoli, penetrando en los poderes tradicionales, entre ellas: la gobernación, el adelantamiento, el virreinato, la audiencia, la chancillería, el corregimiento y la alcaldía mayor. Todas ellas más o menos vinculadas a la administración de justicia. Algunas ya eran desde antes del siglo XV el instrumento de los monarcas de Castilla y León para el gobierno y la administración de justicia en el nivel provincial, es decir, intermedio entre el poder local y la autoridad real.

En relación a las Indias el poder del rey fue mucho más amplio que en España y desde el siglo XVI se puede considerar como absoluto, aunque sólo sea formalmente. De hecho, ésta es una de las características fundamentales del sistema que se establece de este lado del Atlántico, el órgano creador de derecho era el Rey, a través de su Consejo de Indias, y tanto dicho órgano como todos los que ejercieron facultades jurisdiccionales o legislativas, las tenían *delegadas*. En pocas palabras, del Rey dependía concederlas o no, lo que le otorga a la empresa americana una de sus especificidades: el monarca

**TRAS LA MUERTE DE LOS
REYES QUEDÓ DEFINIDA LA
NATURALEZA DEL DOMINIO
ESPAÑOL EN LAS INDIAS**

no compartía la jurisdicción ni la facultad legislativa con la nobleza, la Iglesia, las ciudades o las corporaciones, que era lo que había sucedido en España durante mucho tiempo.

Por las características señaladas y la realidad social en que tuvo que operar, el sistema adquirió un perfil distinto al del modelo que le servía de base, que era el castellano. Las mismas razones llevaron a que en la conformación de las instituciones de gobierno y justicia se afianzaron la noción patrimonialista del Estado, la acumulación de funciones -gobierno, justicia, guerra y hacienda- y el poder formalmente absoluto del rey. Por otra parte, en el sistema no se desarrollaron de la misma manera los mecanismos que existían en la metrópoli para la representación y defensa de los diversos cuerpos de la población. Tocaba, pues, a los propios monarcas, la salvaguarda de los derechos de los habitantes de los reinos americanos. Todo se hallaba bajo la protección del rey y era éste quien decidía en última instancia sobre cualquier asunto. El rey protegía a sus vasallos contra tres tipos de abusos: los del propio gobernante, los de los poderosos y los de los enemigos exteriores.

Por razones que son fácilmente comprensibles, el sistema favoreció el desarrollo del clientelismo. La propia conquista, la lejanía de la Corona, el hecho de que las raíces del sistema se quedaran en España y, en fin, muchos otros factores propiciaron la creación de enclaves de gran poder que se mantenían unidos no sólo por intereses patrimoniales y lazos familiares, sino también por una poderosa red de alianzas y relaciones clientelares que partía, en numerosas ocasiones, del patrocinio que se había obtenido para la compra del oficio. Frente a los miembros de todos

estos grupos la decisión del monarca, o sus representantes, buscaba conservar, como bien prioritario, la paz social, sin mengua de los intereses de la Corona.

En algunos aspectos el medio americano modifica o impide el desarrollo de las instituciones. En el caso concreto que nos ocupa, la necesidad de resolver tantas cuestiones novedosas fue factor importante para que ya desde 1551 comenzara a perfilarse la separación doctrinal entre los asuntos de gobierno y los relativos a la administración de justicia, por más que esta separación no sea fácil de percibir en la práctica, ya que ordinariamente se le encargaban ambas funciones al mismo sujeto.

Por otra parte, las vicisitudes y problemas prácticos de la expansión americana imposibilitaron la existencia de "órganos con facultades exclusivamente jurisdiccionales, o tribunales dedicados por entero al cumplimiento de esa función", debido a la necesidad de la metrópoli de mantener un amplio margen de acción para el mejor control político. Sin embargo, estos hechos no fueron obstáculo para la separación doctrinal de las materias de gobierno y justicia, la cual llegó a plasmarse en las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, en las que los negocios de justicia quedaron restringidos a lo "contencioso entre partes" y "los pleitos".

En la práctica, la administración de justicia, sobre todo la provincial, quedó en manos de magistrados en el sentido romano y no jueces propiamente dichos, ya que gobernadores, alcaldes mayores y corregidores tenían en sus distritos a más de la función judicial, las de gobierno, hacienda y guerra, salvo que se hubiera designado a un sujeto que ejerciera alguna de ellas en particular.

Las funciones de gobierno y justicia estaban interrelacionadas y mezcladas en todos los niveles de la organización novohispana. Bastan algunos ejemplos para hacer más claro el enunciado anterior. Debe recordarse que el virrey de la Nueva España y el gobernador de la Nueva Galicia fungían como presidentes de las Audiencias de México y Guadalajara, respectivamente, las cuales eran los más altos tribunales de justicia en sus distritos. En ambas jurisdicciones los oidores colaboraban con el presidente de la audiencia en la solución de las cuestiones arduas o difíciles que se presentaran en materia de gobierno o administración. Las decisiones tomadas por ellos revestían la forma de autos acordados y tenían carácter obligatorio. Por otra parte, en ausencia del Virrey, la Audiencia de México se hacía cargo del gobierno, en funciones de Audiencia Gobernadora. Finalmente debe señalarse que los numerosos tribunales especiales que había en la Nueva España eran también órganos de gobierno, administración y justicia en sus respectivas áreas, aunque en la instancia superior estuviera presente la justicia ordinaria, a través de los oidores, salvo el caso del Juzgado General de Naturales que dependía cabalmente del virrey.

De las reformas implantadas en la Nueva España por Carlos III fue la creación de las Intendencias, la que más modificó la vida colonial. Este monarca mandó, el 4 de diciembre de 1786, que se aplicara la *Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de*

Ejército y Provincia del Reino de la Nueva España. El sistema habría de modificar sustancialmente el perfil político y administrativo del virreinato. A la cabeza del

gobierno, junto al virrey, estaba un superintendente, quien ejercía las funciones de policía, justicia, hacienda y guerra, que habían correspondido al primero. Al frente de cada una de los doce gobiernos o provincias se puso un funcionario de cuño nuevo: el intendente del ejército y provincia, cuyo nombramiento y salario corrían a cargo del rey. Corregimientos y alcaldías mayores quedaban refundidos

en las intendencias, con un subdelegado a la cabeza. La ordenanza hubo de modificarse varias veces, hasta dejar a salvo la figura del virrey, a cuya dirección quedaron encomendadas las nuevas reformas.

Las reformas borbónicas que intentan establecer la diferenciación administrativa entre las cuatro materias: policía (antes gobierno), justicia, hacienda y guerra se establecen de arriba a abajo, y todavía al tiempo de la independencia no se percibían sus efectos en los estratos inferiores del gobierno. De ahí que hasta el fin de la época colonial persista la acumulación de funciones judiciales y de gobierno en una misma persona, a la que se le confieren oficios de una y otra naturaleza. Tal es el caso de los subdelegados, quienes a semejanza de sus antecesores, los alcaldes mayores y los corregidores, conservan esta doble función. La separación definitiva del ramo judicial sólo fue posible al

EN LA PRÁCTICA, LA

ADMINISTRACIÓN DE

JUSTICIA, SOBRE TODO LA

PROVINCIAL, QUEDÓ EN

MANOS DE MAGISTRADOS

EN EL SENTIDO ROMANO Y

NO JUECES PROPIAMENTE

DICHOS

llegar a su fin el régimen colonial, a pesar de las reformas borbónicas y de que quedó claramente establecida en la Constitución de Cádiz.

2. GOBIERNO Y JUSTICIA EN LA NUEVA ESPAÑA

Judicialmente el virreinato de la Nueva España se hallaba dividido en dos grandes audiencias: la de México y la de Guadalajara. A lo largo de la época colonial hubo variantes en la composición territorial de ambas audiencias, las cuales a mediados del siglo XVIII estaban constituidas de la manera siguiente:

La Audiencia de México comprendía el reino de la Nueva España, el nuevo reino de León, la provincia de Coahuila, la de Nuevo México y el gobierno y capitanía general de Yucatán. Por su parte, la Audiencia de Guadalajara comprendía el reino de Nueva Galicia, el extremo occidental del reino de la Nueva España, la jurisdicción de Nombre de Dios, la provincia de Nayarit -llamada también nuevo reino de Toledo-, el reino de Nueva Vizcaya, las provincias de San Felipe y Santiago de Sinaloa y California.

Dentro de este complejo mosaico administrativo y de gobierno, la administración de justicia provincial o distrital se hallaba en manos de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. En las más alejadas zonas del norte esa misma función correspondía a la autoridad española, aunque fuera religiosa, de más alta jerarquía que hubiera en la localidad. Tal es el caso de los presidios y las misiones.

En el norte del virreinato los gobernadores tenían funciones semejantes a las de los alcaldes mayores y corre-

gidores de la zona central. En la península de Yucatán sólo hubo alcaldes mayores durante el siglo XVI, y desde esa época el mando en los diversos distritos lo tenían el gobernador y los alcaldes ordinarios.

Con pequeñas variantes y matices regionales, la mayor parte de la población del virreinato dirimía sus asuntos litigiosos o era condenada a diversas sanciones ante el alcalde mayor, el corregidor rural y el gobernador indígena. Los indios tuvieron además la posibilidad de acudir al Juzgado General de Naturales. Son pues estas cuatro instituciones la instancia inferior de la administración de justicia ordinaria distrital o local. La instancia superior correspondía a las audiencias, en materia de justicia ordinaria, especial y privativa. La llamada suprema correspondía al Real y Supremo Consejo de las Indias.

El esquema anterior se refiere a la justicia ordinaria antes de la publicación de la Ordenanza de Intendentes de 1786, ya que después, en el lugar de los alcaldes mayores y corregidores no urbanos, se pusieron subdelegados, y los gobernadores y otros oficiales fueron sustituidos por Intendentes.

Para comprender cabalmente la cuestión de la administración de justicia provincial y distrital en la Nueva España debe recordarse que, al lado de la ordinaria, se hallaban la especial y la privativa. Por lo general, en estos últimos casos, la primera instancia correspondía al tribunal que señalaban las ordenanzas del cuerpo o la materia regulada y la apelación a la Audiencia de México.

Las jurisdicciones privativas de la Nueva España fueron las siguientes: Consulado, Guerra, Iglesia, Mesta, Mi-

nería, Protomedicato y Universidad. Las jurisdicciones especiales se podían ejercer por tribunales ordinarios o especiales y eran las siguientes: Acordada, Bienes de Difuntos, Bula de Santa Cruzada, Capellanías y Obras Pías, Indios, Inquisición, Real Hacienda, Recurso de Fuerza y Visitas y Residencias.

En la Nueva España la gran mayoría de la población era indígena, en consecuencia, la mayor parte de la administración de justicia ordinaria provincial o local corría a cargo de alcaldes mayores y corregidores no urbanos auxiliares por sus tenientes.

3. EL VIRREY EN 1808

Las reformas derivadas de la aplicación de la Ordenanza de Intendentes no parecen haber modificado de manera significativa las facultades del virrey, por lo menos es lo que se desprende de las opiniones de los fiscales de la Audiencia al conocerse del cautiverio de Carlos IV y Fernando VII. Los fiscales, contrarios a la posición del Ayuntamiento de la ciudad de México sobre el depositario de la soberanía en ausencia del monarca, sostuvieron que esta ausencia en nada afectaba la vida institucional del virreinato ya que el virrey podía ejercer prácticamente todas las facultades del rey, en ausencia de éste.

Decían los fiscales respecto del primero y principal derecho de la soberanía que es el de romper la guerra y hacer la paz, que aunque el virrey no lo tuviera, quién le podría negar la facultad de defenderse y estar preparado para cualquier agresión. En relación a hacer leyes, los fiscales se preguntan qué necesidad "hay de otras que las que nos gobiernan", cuya observancia excita el virrey y

los tribunales superiores por medio de bandos, edictos y acordados. Por lo que toca a la exaltación de la fe, la propagación de la religión y de sus ministros, y la inmunidad de la iglesia, afirman que estas tareas han sido todas encargadas al virrey.

Destacan asimismo el conjunto de funciones del virrey en relación a los empleos de la administración pública y de justicia atribuyéndole las de crear empleos y suprimirlos, darlos y repartirlos con equidad y justicia; a más de que por leyes "municipales", esto es locales, podía proveer los que vacaren, menos los de presidentes y oidores. Esto significa que podía proveer interinamente todos los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, subdelegados y demás pertenecientes a la administración de justicia, así como los relativos a las milicias si faltare algún empleo. Por otra parte, a falta de fiscal o de ministro que despachare la fiscalía, podía el virrey nombrarlo, y lo mismo los oficios de alguacil mayor, relatores, porteros, escribanos de cámara y otros empleos de la Audiencia; también podía nombrar a los contadores mayores, los ordenadores y los de resultas, oficiales reales, directores y todos los empleados de rentas.

En apoyo de su dicho de que nada pasaría en el Virreinato en ausencia del rey, los fiscales explican que la imposibilidad del virrey de nombrar presidentes y oidores, no impediría la marcha de los asuntos porque podía sustituir a los primeros en el mando, y en relación a los segundos, con su facultad de nombrar abogados en falta de oidores, podía sostener la Audiencia.

En la materia económica, el programa pintado por los fiscales no era menos esperanzador, ya que en ausen-

cia del rey, también tenía el virrey casi todas las facultades del soberano para la concesión de mercados; echar derramas, e imponer arbitrios; facultades que ya le habían sido delegadas al igual que el perdón de los delitos, reservado a la Soberanía y otorgado al virrey por las leyes. Asimismo señalan que la formación de juntas era propia de la soberanía, pero según las ordenanzas respectivas podía el virrey formar las que se necesitaran para la guerra, y puntos que inciden en ella.

Sobre las repercusiones del cautiverio en la buena marcha de la segunda suplicación de las leyes afirmaban que no se afectaban porque sólo hubo una en 22 años; por lo que tocaba a la administración de justicia, a su juicio, no se afectaba por falta del rey porque "las mismas leyes (la) arreglan, bajo el más sabio, cauto y prudente orden". No sucedía lo mismo con las prerrogativas que correspondían a la soberanía y no habían sido delegadas, como batir moneda, sellar papel, estancar los efectos, el señorío de las minas y de las aguas, la imposición de tributos y otras semejantes, de las cuales sólo tocaba al virrey cuidar su observancia. Tiempo después, tras la Revolución Mexicana, el conjunto de las regalías que había ejercido el monarca sería la base para la conformación de un régimen proteccionista.

Desde el punto de vista de los fiscales pocos asuntos se verían obstaculizados por la ausencia del rey, entre ellos, las legitimaciones y la naturalización de extranjeros.

Amás de la enumeración de las funciones que podía ejercer el virrey y

las que no podía, en el escrito de los fiscales hay una afirmación que es de capital importancia. Dicen, que otras muchas prerrogativas tiene el monarca pero "pocas hay que no se encuentren suplidas por las leyes indianas, quienes vieron las cosas con antejo de dos a cinco mil leguas"; y como el virrey ha de consultar las materias graves con el Real Acuerdo, y éste con aquél, no resultará el menor cargo en lo civil, en lo político

ni en lo moral. Sin embargo, advierten que lo que verdaderamente distingue al virrey del rey es "lo graciable", los privilegios, gracias y prerrogativas que concede el monarca de su libre y espontánea voluntad, y esto no puede ni debe suplirse como lo propone la Nobilísima Ciudad. Hay que recordar que lo anterior forma parte del alegato contra la propuesta del Ayuntamiento de que en ausencia del rey, el pueblo asumía la soberanía.

En los años de la insurrección contra las autoridades constituidas, a los órganos de la administración pública y de justicia se superpusieron "juntas de seguridad y buen gobierno" dependientes, entre otros, del virrey Calleja. Aunque el clima de aquellos años rompió las bases de la legitimidad del gobierno español sólo cercenó las facultades del virrey en la medida que se hizo necesario descentralizar, en beneficio de los poderes locales, algunas facultades para hacer frente a la insurgencia y después para pacificar los territorios que se habían visto afectados. No todos habían sufrido los embates insurgentes, en el norte del virreinato, las autoridades constituidas conservaron el poder y lo siguieron ejerciendo de la misma manera que se había ejercido.

LA FORMACIÓN DE JUNTAS ERA PROPIA DE LA SOBERANÍA

4. EL VIRREY Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Por la promulgación de la Constitución de Cádiz en el virreinato comenzó la modificación de las estructuras del Antiguo Régimen, pero su vigencia se vio interrumpida, al igual que en España, por el restablecimiento del absolutismo. Conforme al texto de la Constitución habría de establecer la división de poderes, lo que se haría en perjuicio, sobre todo, del virrey quien perdía "su influjo en algunos ramos de la administración pública, como la impartición de justicia, el nombramiento de jueces y el establecimiento de contribuciones"; también dejaba de presidir la Audiencia, cediendo facultades al Regente y perdía facultades sobre las Provincias Internas, Nueva Galicia, Yucatán y San Luis Potosí. La Audiencia, por su parte, debía renunciar a las facultades que no fueron meramente de administración de justicia.

Antes de la restauración del absolutismo en España, ya el Virrey Calleja se había ocupado de restringir la vigencia de la Constitución en todas aquellas materias que obstaculizaban la lucha contra la insurgencia. En el periodo que va de 1808 a 1815, fecha esta última en que fue sofocada la insurrección, se realizaron votaciones para acceder al Poder Legislativo, por un lado, a las Cortes de Cádiz, y por el otro, al Congreso de Apatzingán.

En relación al Judicial cabe señalar que la reorganización planteada por la Constitución de Cádiz no cuajó cabalmente, no sólo por las dificultades de la guerra sino también por una razón que habrá de repetirse a lo largo del siglo: la ausencia de personal ya no cali-

ficado, sino siquiera alfabetizado para ocuparse del amplio número de instancias que establecían tanto la Constitución como la legislación derivada de ella. Aunque en España se había ido dando la sustitución de los "omes buenos" -o los caballeros de capa y espada- por jueces técnicos, con formación jurídica profesional, en la Nueva España nunca fue posible contar con el número suficiente de letrados a quienes pudieran encargarse los oficios de jurisdicción. Por otra parte, la naturaleza misma de la empresa americana requirió en muchas ocasiones de la presencia de caballeros de capa y espada para el gobierno de las provincias que marcaban los límites del territorio conquistado. En este caso los oficiales legos encargados de la administración de justicia debían recurrir a la opinión de asesores letrados con formación jurídica para la elaboración de las sentencias, por lo menos formalmente. Este tipo de oficial que ya se encontraba en franca decadencia en la metrópoli, se halla presente sin embargo en la Nueva España, a lo largo de los tres siglos de dominación colonial.

5. EL MODELO LIBERAL

A partir de la independencia se ensayaron distintas formas de gobierno: monarquía constitucional, república central y federal. El fracaso de las dos primeras determinó el triunfo de la opción federal pero sin que esto significara que la República funcionara cabalmente bajo el régimen de separación de funciones consagrado en la Constitución de 1857 o en alguna otra. Durante la primera mitad del siglo hubo necesidad de desarticular las redes del poder heredadas de la época colonial y comenzar a constituir una nueva forma de Estado. Muchos fueron los obstáculos para la formación de la joven nación. Los conflictos bélicos per-

manentes, las invasiones extranjeras, la lucha entre el Estado en formación y la Iglesia, las constantes contiendas entre el Ejecutivo y el Legislativo impidieron el desarrollo de las instituciones. Ya en la segunda mitad, las razones fueron otras: la necesidad de echar a andar el nuevo modelo bajo el signo del laicismo, el impulso al desarrollo económico del país, las dificultades para la integración de los grupos que lo constituían y otros factores llevaron a que, a lo largo de esta época, fueran frecuentes, por un lado, el gobierno del Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, y por el otro, el control del Legislativo por el Ejecutivo a través de la influencia de éste en las elecciones. El ejemplo del primer supuesto es el presidente Benito Juárez, quien hizo uso de estas facultades prácticamente todo su mandato, y el ejemplo del segundo supuesto es Porfirio Díaz, quien influía en la designación de todos los legisladores. Al margen, pues, de lo que señalara el texto de la Constitución de 1857 en relación a la división entre Ejecutivo y Legislativo, el primero dominó la escena, salvo escasas excepciones. El Poder Judicial tampoco pudo consolidarse. Varios hechos parecen haber incidido en este fenómeno. En primer lugar, el ir y venir de ordenamientos, ya que hasta 1906 no quedó sustituido el *corpus* jurídico de la época colonial, lo que impidió la formación de una práctica estable; en segundo lugar, la imposibilidad de dotar adecuadamente con personal técnico y capacitado los juzgados y tribunales que marcaban las leyes lo

que no era tan agudo en relación al Poder Judicial Federal; en tercer lugar, la federalización de la administración de justicia a través de la hipertrofia del amparo, la que impidió el desarrollo de los Tribunales Superiores de los Estados.

El triunfo del liberalismo había permitido la instauración de un modelo basado en la separación formal de los poderes, con supremacía del Legislativo, lo que se trató de equilibrar estableciendo el veto del Ejecutivo. Las distintas reformas constitucionales que estuvieron encaminadas a la cercenación de las facultades de las Entidades Federativas; el decaimiento del poder económico de la Iglesia; la exclusión de amplios grupos de la población del "proyecto nacional"; el ejercicio de *ius* y de facto de un poder cada vez más amplio en manos del Ejecutivo en beneficio de los antiguos liberales y de los intereses extranjeros, en detrimento de otros sectores de la población; el desarrollo de la economía sobre las espaldas de aquéllos y la conculcación de los derechos individuales en aras del progreso, condujeron al modelo liberal a transitar cada vez más rápidamente hacia la dictadura. A pesar de que los apologistas de los regímenes comprendidos entre 1867 y 1910 querían ver a esta dictadura como democrática y como la única instancia posible para lograr el desarrollo, su existencia impidió la separación de funciones de los tres poderes y ocasionó que diversos sectores de la sociedad vieran lesionados sus intereses y reaccionaran contra ella.

EL TRIUNFO DEL
LIBERALISMO HABÍA
PERMITIDO LA
INSTAURACIÓN DE UN
MODELO BASADO EN LA
SEPARACIÓN FORMAL DE
LOS PODERES, CON
SUPREMACÍA DEL
LEGISLATIVO

La primera década del siglo XX estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos. El régimen, que se disponía a celebrar con pompa el centenario de la Independencia nacional, apenas si se había dado cuenta de que la prosperidad de que se jactaba no había alcanzado a todas las capas de la población, era ajena a las necesidades de

ésta, y aunque en palabras de Emilio Rabasa "durante los veintiséis años de su segunda administración (la de Díaz), México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente americano", no todos compartieron esta opinión.

Los propios apologistas del sistema reconocían sus defectos. En 1910 Rabasa afirmó que:

Bajo tal régimen, lo que no puede progresar y ha tenido que permanecer estacionario, es la práctica de las instituciones, sin la que serán siempre una quimera la paz permanente, y el orden asegurado, que son el objeto de la organización nacional para conjurar peligros exteriores y realizar los fines de la vida de las sociedades.

Cast un siglo después de haberse producido la insurrección popular que precedió a la Independencia volvió a gestarse nuevamente un movimiento armado en contra de las instituciones establecidas. Este movimiento buscaba muchas

**EN EL DIARIO DE
DEBATES DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1917
PODEMOS APRECIAR QUE
LA DISCUSIÓN SOBRE EL
PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN
DE PODERES FUE MÁS
BIEN PARCA.**

cosas, entre otras, restaurar los derechos de quienes en aras de la igualdad habían perdido la protección del gobernante.

Algunos de los protagonistas de la Revolución Mexicana postularon la creación de instituciones que favorecieran un mayor equilibrio entre los diversos grupos de la población.

Pero en relación a la división de poderes se postuló un régimen presidencialista. Molina Enríquez afirma que "la Constitución quiso que la forma total del Gobierno de la federación, fuera la forma de Gobierno Presidencial en toda su amplitud" con el objeto de que las reformas prevenidas en los artículos 27 y 123 "pueden hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles".

En el Diario de Debates de la Constitución de 1917 podemos apreciar que la discusión sobre el principio de la división de poderes fue más bien parca. Si se discutieron y mucho, las facultades de cada uno, pero curiosamente el debate se centró en las del Ejecutivo y del Legislativo. La independencia del Judicial no fue materia de grandes controversias, y aunque alguno de los diputados sostuviera que mientras el Ejecutivo tuviera ingerencia sobre el Judicial: "el sistema federativo entre nosotros, el sistema democrático y republicano, no podrá ser una viviente realidad, sino una entelequia, o cuando más una bella mentira", otro, reconocía que en el pasado esta influencia había sido permanente y "bastante enérgica", aunque advertía que:

Poder Judicial verdaderamente no puede llamarse Poder, sino que debe considerarse como Departamento, únicamente como un órgano que está destinado a la aplicación de la ley, y definitivamente, señores, el Poder Judicial obra en virtud de una voluntad ajena, pues, de hecho no obra en virtud de voluntad propia sino por el mandato que se le haya dado. El Poder Judicial o el Departamento Judicial, mal dije, debe ser nombrado por el Legislativo, dado que la autoridad que asume no está circumscrip-ta más que a la aplicación de la ley. De allí, pues, que el Poder Judicial no pueda formarse ni deba constituirse de la misma manera que se constituyen el Ejecutivo y el Legislativo, porque eso sería una aberración.

El mismo diputado señaló que debía limitarse a la Suprema Corte de Justicia a la noble misión de aplicar la ley, “dejando a los otros dos poderes la de legislar para la República Mexicana”.

Si hacemos memoria de las facultades que tenía el virrey casi al final de la época colonial, podremos observar que, en buena medida, pasaron al Presidente de la República en el texto original de la Constitución de 1917. Hay que recordar que los oidores hicieron el catálogo de funciones del virrey cuando el rey estaba en cautiverio y bajo la premisa de que aquél pudiera hacerse cargo de facultades que le correspondían a éste. Ya fueran propias o delegadas, semejan las que la Constitución otorga al Presidente: nombrar a casi todos los altos funcionarios de la República: secretarios, procuradores, gobernador del Distrito y de los Territorios Federales, remover a los agen-

tes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo. Con la aprobación del Senado, nombra ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y demás oficiales de las tres fuerzas y a los empleados superiores de Hacienda; con la aprobación de la Cámara de Diputados, nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales; con la de la Cámara de Senadores, nombra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte, a semejanza del monarca, dispone de la totalidad de la fuerza armada de tierra, aire y mar y de la Guardia Nacional, declara la guerra, dirige las negociaciones diplomáticas y celebra tratados que somete a la ratificación del Congreso de la Unión. También concede indultos y privilegios a los descubridores. Otras facultades del Ejecutivo, no vienen de la época colonial. Por lo que toca a las que ejerce en detrimento del Poder Legislativo, hay que señalar que es el Ejecutivo el que propone la mayor parte de las leyes, a través de las instancias correspondientes y que por la larga permanencia del régimen de partido único, ahora mayoritario, rara vez encuentra obstáculo para que se apruebe lo que propone. Con ello se cumple lo que era simple deseo de los fiscales en 1808, que un gobernante local pudiera ejercer todos los atributos de la soberanía sin contrapesos. El texto mismo de la Constitución señala que lo que se divide son los poderes de la Federación, y en México, el representante más conspicuo de ésta ha sido desde 1917, el poder Ejecutivo. Las bases del sistema en relación a los “poderes sociales” que influyen en la forma de operar del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, si bien ya

no son las mismas que en la época colonial, conservan muchas de las características que hicieron posible el ejercicio de la acumulación de funciones en beneficio del virrey, aunque la doctrina y los cuerpos jurídicos ya apuntaban desde entonces hacia otras direcciones.

A la vista de lo anterior, me gustaría terminar este ensayo insistiendo en la riqueza que para el análisis de nuestras instituciones ofrece la perspectiva del largo plazo. Este análisis

suele hacerse sin tomar en cuenta las especificidades que el Derecho y las instituciones tuvieron durante la época colonial. Al dejar de lado uno de los elementos capitales de nuestra historia, no es fácil explicar las especificidades del sistema que comenzó a conformarse después de la Independencia. Las dificultades del tránsito de la acumulación de funciones a la división de poderes, y muchas otras cuestiones, sólo pueden entenderse, si se estudian con dicha perspectiva.

Este trabajo fue representado, debidamente anotado, en el Congreso: El Estado Moderno a uno y otro lado del Atlántico, celebrado en Zaragoza, España, del 24 al 26 de octubre de 1994.

Bibliografía

Barrero, Ana María, **La materia administrativa y su gestión en las Ordenanzas de Intendentes de América**, *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano*, no. 6, Quito, Ecuador, 1980.

Beneyto, Juan, **La gestación de la magistratura moderna**, *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. XXIII, Madrid, 1953.

Borah, Woodrow, et al., **El gobierno provincial en la Nueva España**, México, UNAM, 1986.

Bravo Lira, Bernardino, **Judicatura e Institucionalidad en Chile (1776-1876): del Absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario**, *Revista de Estudios histórico-jurídicos*, 1976, Ediciones Universitarias de Valparaíso.

———, **Oficio y Oficina, dos etapas en la historia del Estado Moderno**, *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, no. 5, Quito, Ecuador, 1979.

———, **Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI a XX**, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1989.

Burkholder, Mark A. y D. S. Chandler, **From Impotence to Authority. The Spanish Crown and the American Audiencias, 1687-1808**, University of Missouri Press, 1977.

Congreso Constituyente, 1916-1917, *Diario de los Debates*, edición facsimilar, México, INHERM, 1985.

García-Gallo, Alfonso, **Alcaldes Mayores y Corregidores en Indias**, *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.

———, **La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna**, separata del libro *Actas del II Simposium: Historia de la Administración*.

González, María del Refugio, **Del señorío del Rey a la propiedad originaria de la nación**, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. V, México, 1993.

———, **La tradición jurídica intervencionista del Estado en México**, en:

Armando Alvarado, Guillermo Beato *et al.*, *La participación del Estado en la vida económica y social mexicana, 1767-1910*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1993.

Guedea, Virginia, **El pueblo de México y la política capitalina, 1808-1812**, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, number 1, winter 1994.

———, **Los procesos electorales insurgentes**, en *Estudios de Historia Novohispana*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM. Vol. 11, 1991.

Hernández y Dávalos, J. E., **Historia de la Guerra de Independencia de México**, edición facsimilar, México, INEHRM, 1985, tomo I, pp. 672-680.

Molina Enríquez, Andrés, **El Artículo 27 de la Constitución Federal**, *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, (s.f.).

Ortiz, Juan, **El constitucionalismo gaditano en la Nueva España**, ponencia presentada en el Seminario *La Independencia y la formación de las autonomías territoriales mexicanas*, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 24-25 de agosto de 1994.

Recopilación de **Leyes de los Reynos de las Indias**.

Rees Jones, Ricardo, **Aspectos de la vigencia de la Ordenanza de Intendentes de 1786 para Nueva España**, *Revista de Historia del Derecho*, no. 10, Buenos Aires, 1982.

———, **El despotismo ilustrado y los intendentes en Nueva España**, México, UNAM-IIH, 1981.

Soberanes, José Luis, **La Organización de la Justicia Superior Ordinaria en la Nueva España**, en José Luis Soberanes, *Los Tribunales de la Nueva España*, Antología, México, UNAM, 1980.

Tomás y Valiente, Francisco, **Castillo de Bovadilla (1547-1605) Semblanza personal y profesional de un juez del antiguo régimen**, *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo XLV, Madrid, 1975, pp. 195-200.

———, **Manual de Historia del Derecho Español**, Madrid, Tecnos, 1979.

Vidargas, Juan Domingo, **Novedades constitucionales y proliferación de cabildos en la intendencia de Sonora y Sinaloa, 1808-1814**, ponencia presentada en el Seminario, *La Independencia...*, *vid. supra*.

Zippellus, Reinhold, **Teoría general del Estado** (*Ciencia de la política*), traducción directa del alemán por Héctor Flix-Fierro, México, UNAM-IIJ, 1985.

IGLESIAS - ESTADO

NUEVO MARCO JURÍDICO

Nicéforo Guerrero Reynoso

Dentro de la Reforma del Estado que en los últimos años se ha venido planteando en el Sistema Político de México, uno de los aspectos más importantes era el de modificar el estatuto jurídico de las relaciones del Estado con las Iglesias. En ello iba comprometido el principio de una nueva conducción de la política interior, sentando las bases de ampliación a las libertades. Siendo una de las más importantes la correspondiente a la libertad de creencias; a la libertad religiosa que sintetizaba una garantía de la intimidad de la conciencia del ser humano.

En este contexto y dentro del marco de modernización del Estado Mexicano, resulta congruente la reforma a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución General de la República, los cuales norman la libertad de creencias de los mexicanos; la separación del Estado y las Iglesias; el respeto a la vida interior de las Iglesias; el goce de personalidad jurídica, la capacidad de adquirir inmuebles indispensables para el ejercicio y trabajo de cada culto; el derecho a impartir educación religiosa; realizar labores de beneficencia, así como de asistencia social, entre otros.

La ampliación de libertades posibilita dar cauce y clarificar el pluralismo

religioso existente en nuestra sociedad, otorgando a la autoridad la competencia necesaria para garantizar la libertad de creencias sin privilegiar credo alguno, a diferencia de documentos constitucionales que en el pasado establecieron una religión de Estado o la prohibición total, al hombre, de pertenecer a una Iglesia determinada, llegando al extremo de desconocer personalidad jurídica a las Iglesias.

Es precisamente la Reforma Constitucional publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación la que da las bases al nuevo marco jurídico que rige las relaciones del Estado con las Iglesias.

LA AMPLIACIÓN DE
LIBERTADES POSIBILITA DAR
CAUCE Y CLARIFICAR EL
PLURALISMO RELIGIOSO
EXISTENTE EN NUESTRA
SOCIEDAD

La Ley Reglamentaria de Asociaciones Religiosas y Culto Público fue el fruto de la discusión y del análisis de las diferentes tendencias políticas representadas en el Congreso de la Unión. La consulta y diálogo con diversos líderes religio-

sos sirvió para sentar las bases jurídicas que habrían de modelar el espacio y las relaciones de la autoridad con las Iglesias.

Esta gradual evolución del Derecho Mexicano lleva al establecimiento, en una sociedad modernizada, de un derecho tutelar de la libertad de creencias, de la pluralidad de credos y del irrestricto principio de la separación del Estado con las Iglesias.

La historia nos enseña que estas relaciones, en México, no han sido nada fáciles. Desde la época colonial se vivieron diversos conflictos tanto de orden económico como político con repercusiones religiosas. Es en esta época, cuando la falta de claridad en el orden jurídico eclesiástico y el orden jurídico civil confundieron la conciencia de muchos hombres. El Tribunal de la Santa Inquisición y la mezcla, equivocada, de la autoridad del virrey y del arzobispo condujo a similares problemas de la sociedad de esa época; el brazo persecutor contra judíos y protestantes en las Américas fue el centro de una gran cantidad de injusticias y desequilibrios sociales. Todo ello conducía a un permanente interferir de las esferas religiosas y civil que por su naturaleza propia deben estar separadas.

Al concluir el régimen colonial, a partir del movimiento revolucionario de Independencia, es cuando se pone de manifiesto, esa **deteriorada** interrelación de competencias. Por ejemplo, la excomunión del cura Miguel Hidalgo por haberse atrevido a sublevar contra la autoridad virreinal en la Nueva España; la Carta del Obispo Abad y Queipo condenando el movimiento insurgente y a todos los que tomaban parte en el mismo; la condena y excomunión del cura José María Morelos y Pavón para después ser fusilado en Ecatepec. Como estos ejemplos podríamos señalar muchas situaciones en las que prevalecía un maridaje equivocado entre el Estado y una Iglesia.

El conflicto religioso en el Siglo XIX, del que hemos hecho mención, trajo como consecuencia una guerra civil prolongada que tuvo como consecuencia la pérdida de la mitad del territorio nacional y dos invasiones extranjeras con los consecuentes daños a la unidad de la

Nación Mexicana. Por ello, al triunfo de las armas reinvidicadoras de la Independencia Nacional tuvieron que dictarse las Leyes de Reforma que resolvían no sólo un problema político, sino, fundamentalmente, un problema económico para el desarrollo del país. Dichas disposiciones legales determinaban la necesaria separación del Estado y de la Iglesia y restringían la participación de ésta en la vida política de los mexicanos. De igual forma, se ponía orden en las competencias del Estado y de la Iglesia. Así, fueron responsabilidad de la administración civil los panteones, la administración de justicia civil y, desde luego, la determinación de los montos y gravámenes que el pueblo debería pagar para cubrir los servicios religiosos y mantener el aparato gubernamental.

De esta manera, se estableció la supremacía del gobierno civil en algunos servicios públicos que hasta ese momento eran proporcionados por la Iglesia. Así también, se liquidaban los fueros y privilegios y con ello se llevó a cabo una normatividad civil y penal a cargo del Estado.

La desamortización de bienes de manos muertas buscaba dar un sentido social y productivo a la propiedad, cuestión que históricamente cuenta con justificación y encomio, como parte del difícil proceso de consolidación y afirmación de las estructuras políticas y de la soberanía naciente del país.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se llevó a cabo una política pendular que iba de la aplicación de las Leyes de Reforma al establecimiento de relaciones armónicas y complacientes en materia religiosa. Sin embargo, podríamos decir que en esta época de paz, orden y

desarrollo, la Iglesia vuelve a asumir un papel preponderante. Cabe destacar sus relaciones con los trabajadores fabriles, pues el alto clero trató de imponer la doctrina social de la Iglesia como única forma de conseguir el camino del bien religioso, que esta institución postulaba a través de la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII.

Al romperse la paz porfiriana y al inicio del movimiento conocido como Revolución Mexicana, la participación activa del clero fue la causa para que el Constituyente de 1917 llevara a extremos la regulación normativa de la relación Iglesia-Estado. De ahí que la Constitución General de la República determinara la inexistencia de personalidad jurídica y un estricto control sobre sus actos, al grado de determinar el número de ministros de culto, así como los horarios de los servicios religiosos.

La alta jerarquía religiosa y el clero mexicano repudiaron y condenaron el texto constitucional hasta llegar al grado de generar un conflicto bélico conocido como Movimiento Cristero. Durante esta etapa la violencia fue el común denominador de las acciones tanto de los grupos revolucionarios como del ejército federal.

El enfrentamiento de los mexicanos tenía sus raíces en la vieja tradición de confundir los ámbitos de competencia; por un lado, los elementos del gobierno buscaban imponer sus ideas en la conciencia de los hombres, a través de la tortura y de la fuerza. Por otro lado, los sacerdotes se negaban a respetar el orden jurídico y consideraban ser los

poseedores de la verdad absoluta. El conflicto cristero es un típico conflicto de intolerancias.

El Estado impuso disposiciones legales drásticas sobre el control de las Iglesias que dificultaban un entendimiento. Por otro lado, la Iglesia radicalizaba su postura y satanizaba a todo aquél que no pensara como ellos. Ninguna de estas posiciones hacía factible abrir un cauce que definiera un modelo de entendimiento.

Durante varias décadas se estableció una relación denominada el *Modus Vivendi*. Esta permitió a las Iglesias existir e incluso abrir centros de educación en una "clandestinidad pública", en la que la autoridad a sabiendas de que la administración y la educación de un centro escolar

era manejado por congregaciones religiosas, autorizaba, e incluso sancionaba actos públicos de dichos centros escolares. Las peregrinaciones y manifestaciones de culto público externo se daban como fiestas cívicas e incluso, en muchas ocasiones, autoridades locales participaban activamente en

la organización y en el festejo propiamente dicho. Toda esta etapa de simulación deja un saldo negativo, el cual un Estado moderno no podía mantener. De ahí que, aunque todos estaban de acuerdo en las modificaciones constitucionales, existía una resistencia basada en la memoria histórica de los mexicanos.

Al considerar esta realidad y la voluntad política de las distintas corrientes representadas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de Acción Nacional, el Partido de la Revolu-

EL ESTADO IMPUSO

DISPOSICIONES LEGALES

DRÁSTICAS SOBRE EL

CONTROL DE LAS IGLESIAS

QUE DIFICULTABAN UN

ENTENDIMIENTO

ción Democrática, el Partido Demócrata Mexicano y por las otras corrientes de pensamiento, se abrieron amplias discusiones a lo largo de tres años. Durante este periodo se conocieron las **opiniones** de los diversos sectores sociales comprometidos en el fenómeno a tratar.

La nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público otorga un marco jurídico a fin de que las Iglesias y agrupaciones religiosas tengan reconocimiento legal y se les dé la calidad de Asociaciones Religiosas (persona jurídica *sui generis* del Derecho Público Mexicano). Este nuevo estatuto constitucional y legal de ninguna manera pretendía alterar el carácter laico del Estado y, por lo contrario, precisaba más claramente la separación que debe existir entre ambos.

En este orden de ideas, la parte final de la iniciativa señaló que el pueblo mexicano quiere vivir en libertad; creer y practicar en ella la religión que en conciencia elija. Sin embargo, no desea la participación de las religiones y las Iglesias en la política, ni su preponderancia económica.

Para los mexicanos las Iglesias tienen una misión trascendente en el ámbito de la intimidad espiritual. Por lo tanto, no aceptan ya la mezcla entre la actividad política y la actividad propiamente religiosa. Así como el ámbito de las finanzas y la economía son privativas de la sociedad civil, las asociaciones religiosas deben cumplir con su objeto a fin de encontrar el perfeccionamiento ético y moral de todos los hombres.

El proceso de formación de esta Ley se llevó a cabo a finales de 1991 y durante 1992, revistió políticamente matices interesantes. Fueron diversas las iniciativas que presentaron los partidos

políticos. Cuatro de los seis partidos políticos representados en el Congreso de la Unión hicieron sus propuestas: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con el proyecto denominado Ley en Materia de Libertades Religiosas; Partido de la Revolución Democrática (PRD) con un proyecto de Ley en Materia de Libertades Religiosas; Partido Acción Nacional (PAN) con la iniciativa denominada Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas y la del PRI con el nombre que finalmente se le asignó como Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Se integró una comisión plural con miembros de todos los partidos políticos existentes en ese órgano legislativo. En los trabajos de este grupo se trataron de encontrar coincidencias entre los diversos proyectos para formular un dictamen común. Así, se logró establecer una coincidencia de fondo, en un dictamen único, aunque algunos partidos se reservaron la discusión en lo particular sobre varios preceptos.

De acuerdo al texto de las normas constitucionales y de las reglamentarias es factible resaltar los siguientes contenidos del marco normativo que rige los asuntos religiosos del país.

1. SEPARACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS IGLESIAS

El texto anterior del artículo 130 de la Constitución no contenía enunciado expreso de este principio, aunque éste se infería en otros artículos. Por lo mismo, el texto actual del artículo 130, aclara en su primer párrafo, la indicada separación, dándole la categoría de "principio histórico" y que a la letra dice: "El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias

y demás asociaciones religiosas se sujetarán a la ley". La Ley, a su vez, ratificó este principio en su artículo primero que señala: "La presente ley fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, Iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional".

"Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes".

Como podemos advertir tanto la Constitución como la Ley reglamentaria, marcan, de manera expresa, la razón histórica a la que nos hemos referido con anterioridad; que es fundamento axiológico para el establecimiento de relaciones fundadas en una nueva cultura, que tiene como eje central la tolerancia y en la que debe fundarse el respeto mutuo de los ámbitos jurídicos de competencia. De ambas esferas que rigen la vida de la sociedad, el Estado no debe interferir en la vida interior de las Iglesias, ni éstas deben tratar de interferir en el accionar político de un gobierno civil plenamente secular.

Otro gran principio histórico es el reconocimiento de la pluralidad religiosa que existe en México. De ahí que se hable en todo momento de Iglesias en plural y que establezca como motivo regulador la relación entre asociaciones religiosas entre sí y con sus diferentes feligresías, teniendo como punto rector el respeto a la intimidad de la conciencia en materia religiosa.

No se podría vivir en colectividad si, argumentando fanatismos fundamentalistas, quisiéramos que todos los hombres se rigieran por principios dogmáticos. La libertad religiosa no sólo radica en el libre ejercicio de un culto público, sino en el derecho a practicar o predicar la filosofía religiosa que más le satisfaga y le convenga a cada quien.

2. GARANTÍAS DE LIBERTAD RELIGIOSA EN FAVOR DEL INDIVIDUO

En los artículos reformados de la Constitución como en el texto de la Ley se expresan en varios de sus preceptos estas garantías. Fundamentalmente, en los siguientes derechos y libertades en materia religiosa: tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar en forma individual o colectiva los actos de culto o ritos de su preferencia; no profesar creencias religiosas; abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa o Iglesia determinada; no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas; no podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables; no ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, Iglesia o cualquier otra agrupación religiosa ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso; no ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

De todo este catálogo de principios que debe regir la relación entre las

Iglesias y entre sus feligreses y el resto de asociaciones religiosas, cabe destacar que la parte fundamental de dicha garantía radica en evitar las expulsiones y persecuciones de hombres que perteneciendo a otra Iglesia no se sujetan a las normas de Iglesias tradicionales.

Debemos advertir que en muchas ocasiones la cultura popular genera cargas económicas o de trabajo al servicio de algún culto público o de una Iglesia y que, en ocasiones, genera actitudes, incluso, delictivas por ese pensamiento intolerante que existe aún en muchos lugares del país. En algunos lugares donde existe fanatismo religioso se dan casos en los que la autoridad civil, conjuntamente con la religiosa, imponen obligaciones de trabajo voluntario o de pago en especie o en numerario para la fiesta del santo de algún pueblo o de alguna imagen representativa.

A pesar del nuevo marco de relaciones, esta situación genera imposiciones que lesionan el verdadero principio de la libertad religiosa. Por ello, debemos afirmar que la libertad religiosa debe ser una lucha constante por alcanzar, dentro de la pluralidad y como valores superiores, la tolerancia y el respeto al pensamiento diverso al propio.

3. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS

El párrafo quinto del artículo 130, en su texto anterior, negaba de manera tajante el reconocimiento de personalidad a las asociaciones religiosas denominadas Iglesias.

Con la reforma constitucional, el párrafo segundo inciso A del artículo

130 admite el reconocimiento de personalidad de las Iglesias y agrupaciones religiosas una vez que éstas hayan obtenido de parte del Estado su correspondiente registro. Los requisitos para la obtención de este dictamen en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público son fundamentalmente: haber realizado actividades religiosas en la República por un mínimo de cinco años y tener notorio arraigo entre la población; contar con estatutos que determinen su organización interna y sus formas de autoridad y gobierno; aportar bienes suficientes para cumplir con su objeto; haber celebrado convenio de extranjería para cumplir con lo previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Es también importante señalar que, de conformidad con el principio de la libre organización interna de las asociaciones religiosas, se ha presentado la necesidad de establecer asociaciones religiosas derivadas, dependientes de un tronco común, que poseen, capacidad jurídica para adquirir inmuebles y para realizar actos jurídicos independientes, de los que realiza la asociación religiosa de la cual se desprende, tal es el caso en las Diócesis de la Iglesia Católica, de las parroquias que, integradas a la misma, responden de manera autónoma de sus relaciones fiscales, laborales e incluso civiles que se puedan dar.

En otro tipo de asociaciones religiosas como es el caso de la Convención Nacional Bautista, donde existe una asociación religiosa integradora, también su esquema congresionalista y antijerárquico establece asociaciones derivadas con plena autonomía.

Como podemos ver, esta modalidad de asociación religiosa derivada, si bien debe estar ligada a la principal, es

a través de su registro constitutivo que adquiere plena capacidad jurídica y le permite una mejor administración de los servicios religiosos.

4. EL CULTO EXTERNO

El artículo 24 de la ley suprema garantiza la libertad irrestricta de creencias, sin embargo, los actos de culto público, al manifestarse externamente inciden en el ámbito de orden público, por ello el texto anterior de este artículo determinaba que todo acto de culto público debía celebrarse precisamente dentro de los templos, que estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

De manera más flexible, el texto actual indica que esos actos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos y, agrega, que aquellos que, extraordinariamente, se celebran fuera de los recintos, se sujetarán a la ley reglamentaria. En la actualidad sólo deben dar aviso de estos actos y habrá un plazo de 15 días para que la autoridad pudiera negar la celebración siempre y cuando la motive y la funde.

Ha sido una parte fundamental de las tradiciones populares la realización de cultos extraordinarios que invaden la vida colectiva de las comunidades. Por ello, es muy importante que en esta materia el respeto a los disidentes de esos cultos sea muy cuidada, pues es frecuente que las autoridades civiles y religiosas generen actos discriminadores a quienes no piensan como ellos. El sistema democrático que el país vive impone la obligación de la tolerancia y del respeto a la pluralidad. Ningún funcionario público, federal, estatal o municipal deben participar de manera activa en estos actos. Y cuando lo hacen violan el derecho eclesiástico mexicano y la

sana convivencia dentro del marco de la pluralidad.

5. BIENES SUSCEPTIBLES DE PERTENECER A LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS

El texto anterior de los artículos 27 y 130 Constitucionales establecían notables restricciones en materia de posesión de bienes por parte de las Iglesias. Estas no podían tener en su propiedad ningún tipo de inmuebles; los edificios destinados al culto público (templos) pasaban a ser propiedad de la Nación; se concedía acción popular para denunciar cualesquier hecho violatorio de este régimen jurídico.

Con las reformas a estos artículos y al contar las asociaciones religiosas con personalidad jurídica, éstas pueden tener patrimonio como lo define la fracción II del artículo 27, condicionando esa capacidad a los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establece la ley reglamentaria.

De ahí que las asociaciones religiosas de conformidad con lo que establece la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público tengan que solicitar a la Secretaría de Gobernación una declaratoria de procedencia para adquirir bienes inmuebles, o formar parte de asociaciones que tengan dentro de su patrimonio algún inmueble.

El artículo 17 de la Ley antes mencionada establece que la Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de los inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Es aquí donde se da una de las facultades más

amplias a la dependencia mencionada dado que ésta califica el carácter de indispensable de los inmuebles de referencia.

Para hacer un análisis de esta facultad, otorgada por la Ley, encontramos lo difícil que resulta para el petionario (cualquier asociación religiosa) determinar lo indispensable o no de un bien y el criterio que un funcionario u otro puedan tener sobre lo indispensable. Una asociación religiosa que tenga en sus fines la formación de ministros de culto, la propagación de una doctrina religiosa, la asistencia social para desválidos, la asistencia de asilos de ancianos o casas de cuna o la administración y manejo de centros educativos abiertos a los laicos, podría tener infinidad de inmuebles para el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, una finca rústica que produzca los alimentos para los internos en formación para su ministerio. Asimismo, un edificio de departamentos para que con el producto de las rentas se mantenga a un convento o casa de meditación en que sus integrantes se han autodecretado clausura pero que requieren mantener sus necesidades vitales de alguna manera. O bien, el edificio a donde se imparte educación con doctrina religiosa.

Con estos pocos ejemplos la valoración que debe darse de lo indispensable de un bien para el fin de una asociación religiosa. Por ello, la reglamentación futura tendrá que definir criterios de valoración para establecer lo indispensable de un

bien al servicio de las asociaciones religiosas.

Analizado este primer concepto de lo indispensable de un bien inmueble, encontramos que toda asociación religiosa solicita declaratoria de procedencia para adquirir cualquier bien inmueble, por compra-venta, donación o legado testamentario. Sin este requisito los notarios públicos no podrán dar trámite para traslación de dominio que se origina por cualesquiera de los actos mencionados.

En el mismo artículo 17, en su fracción II, se especifica ya, en qué casos se puede adquirir un inmueble por sucesión, esto es quiénes y a quiénes se les otorga el derecho de heredar y de recibir herencia cuando se trata de asociaciones religiosas. La misma Ley, en su artículo 15, determina que los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos, cónyuges, así como las asociaciones religiosas a las que aquellos pertenezcan serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

POR ELLO, LA
REGLAMENTACIÓN FUTURA
TENDRÁ QUE DEFINIR
CRITERIOS DE VALORACIÓN
PARA ESTABLECER LO
INDISPENSABLE DE UN
BIEN AL SERVICIO DE LAS
ASOCIACIONES
RELIGIOSAS.

Como podemos advertir, y en base a la fracción II del artículo 17 ya mencionado, la limitación para heredar a las asociaciones religiosas es casi total. Ya que un hombre al hacer su testamento y determinar que hereda sus bienes a la asociación religiosa, porque de ésta es feligrés, se establecería el impedimento del artículo 15 y sólo podría here-

dar a otra asociación religiosa de diferente culto, lo que resulta totalmente absurdo. De ahí que sea necesario revisar cuidadosamente el texto del artículo 15, para establecer la prohibición sólo entre de *cujus* y quien le haya dado la asistencia espiritual.

La fracción III del artículo 17 establece la necesidad de la declaratoria de procedencia cuando se quiera que la asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, cuando la misma asociación sea la única fideicomitente. En este caso, dicho contrato ante la institución fiduciaria, desde mi punto de vista, no requiere de declaratoria de procedencia y puede constituir su fideicomiso libremente. Sin embargo, dentro de la misma Dirección de Asuntos Religiosos existe el criterio de que sólo se requiere del permiso o declaración de procedencia, cuando la asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria y que cuando sea fideicomitente debe negársele dicha declaratoria. Es de mi parecer que el que puede afectar un bien a un fideicomiso es porque tiene la propiedad plena sobre el mismo y que, por lo tanto, dicho inmueble se encuentra ya en su esfera patrimonial, por lo que en este caso el contrato de fideicomiso transparenta las operaciones que una asociación religiosa pueda realizar.

Por último, en la fracción IV del artículo 17 se establecen los casos respecto a los cuales la asociación religiosa adquiere partes de asociaciones civiles o instituciones de asistencia privada, de salud o educativas y que por lo tanto requieren de la respectiva declaración

de procedencia. El caso más típico se presenta en las asociaciones religiosas cuyo objeto fundamental es la enseñanza en general. Dichos institutos religiosos han solicitado y se les ha otorgado su registro constitutivo como asociaciones religiosas y han mantenido sus asociaciones civiles que dependen totalmente de éstas y que son las propietarias de los inmuebles donde se presta la enseñanza. En este caso vemos claramente que la asociación religiosa constituida, requiere de declaratoria de procedencia a fin de cumplir con el requisito que el artículo 17 establece en su fracción IV, para que la asociación religiosa constituya, administre e intervenga en la vida de la asociación civil respectiva.

Como podemos ver las modificaciones de la Constitución General de la República y de la Ley han tenido repercusiones en el derecho positivo y vigente de la legislación mexicana, tanto de carácter federal como de carácter local. Dentro de este caleidoscopio de credos religiosos y de formas jurídicas, encontramos que el marco jurídico que regula las relaciones de las Iglesias con el Estado han logrado su primer objetivo, que es la constitución de asociaciones religiosas y que pasa de dos mil en todo el territorio nacional. Es ahora que se inicia la aplicación de la Ley, cuidando, sobre todo, la libertad religiosa como el derecho público subjetivo más acariciado por creyentes y no creyentes, por ministros de culto y laicos, por todos los mexicanos que en esta búsqueda constante de la democracia, se incluye como un filón importante el respeto a las creencias de los demás.

LOS CONTORNOS DEL PRAGMATISMO POLÍTICO

José Luis Orozco

Desde tiempo atrás se documentan dondequiera las **promesas** que el estilo pragmático de hacer política ofrece para recomponer el inmenso rompecabezas dejado por la "postmodernidad". Al "desconstruir" los valores absolutos, los principios doctrinales y, singularmente, una **ideología** visualizada según Daniel Boorstin como "la maldición del Viejo Mundo", el saldo final de la postmodernidad se cifra en lo que John Patrick Diggins denomina en 1994 "la crisis del conocimiento y la autoridad". Anticipada sesenta y seis años por William Yandell Elliott, la estrategia de Diggins es la de contraponer el pluriverso plástico y realista de William James y John Dewey al universo caótico y pesimista de un Henry Adams que emergió a principios de siglo como el primero de los postmodernos. Ya para Elliott, sólo el pragmatismo detenía el intelectualismo vuelto paroxismo por el Adams reductor del universo "a una especie de monstruosa madre de la complejidad, que engendra hijos con

armazones demasiado débiles para contener el explosivo veneno del poder mecánico que ellos mismos habrían de beber para siempre".¹

En 1928 y 1994, Elliott y Diggins postulan que el formulario pragmático que apuntala la hegemonía mundial norteamericana no sólo mantiene su vigencia sino halla repetidas las condiciones factuales e intelectuales que propiciaron su surgimiento. Con todo, la diferencia de momentos imprime diferencias de enunciación. En Elliott, el rezago intelectual de los Estados Unidos en relación a Europa le hace incursionar, con menores márgenes de error que Diggins, en la dialéctica de los pragmatismos nortatlánticos, en sus complicadas interrelaciones que detonan entonces hacia los sin-

dicalismos y los fascismos. Ni la precedencia de Adams sobre Oswald Spengler y ni siquiera la originalidad del primer pragmatismo mueven a establecer pontificados. "Con Adams", declara en cambio Diggins, "uno se siente mucho más adentro de la inteligencia de un europeo que en la de un americano". Un Adams

LA ESTRATEGIA DE DIGGINS

ES LA DE CONTRAPONER EL

PLURIVERSO PLÁSTICO Y

REALISTA DE WILLIAM JAMES

Y JOHN DEWEY AL UNIVERSO

CAÓTICO Y PESIMISTA DE UN

HENRY ADAMS

¹ William Yandell Elliott, *The Pragmatic Revolt in Politics. Syndicalism, Fascism and the Constitutional State* (1928), Howard Fertig, Nueva York, 1968, esp. pp. 39 y 55.

"destructor" en la tradición de Nietzsche y un pragmatismo en la "tradición americana" sirven de maravilla para bosquejar en nuestros días las antítesis y los remedios posibles a los que conduce la postmodernidad.²

Opuesta al desaliento de Adams y los postmodernos, la empresa **repragmatizadora** de Diggins propone la reformulación sana, **americana**, de los grandes presupuestos occidentales derrumbados por su propio dogmatismo a través de los procedimientos incontaminados del buen catálogo pragmático. Desde una perspectiva como esa, el pragmatismo asume un contorno filosófico y político separado y separable de la maldad y las equivocaciones europeas. John Dewey, por caso, aparece en Diggins y sus comentaristas como una suerte de Marx amable, tolerante y conciliador del universo y la humanidad.³ An Reinhold Niebuhr, combinador del luteranismo y el puritanismo en una *realpolitik* adversaria de los imperios del mal, jamás adquiere contornos desmesurados. Al omitir, pues, la dialéctica internacional del pragmatismo, aparece incuestionable su **promesa** de trascender las fracturas y las devastaciones de la modernidad. Al omitir, igualmente, la **norteamericidad substancial** de Adams y los problemas que ella plantea, el pragmatismo cuenta en Diggins con una historia a la

medida de sus pretensiones contemporáneas. Ante el **dogma**, la **experiencia** reclama sus fueros avalada por el éxito.

II

Tanto en forma como en contenido, la "reforma protestante" en la filosofía que promueve el pragmatismo estadounidense de finales de siglo XIX representa una ruptura intelectual decisiva en la historia de las ideas occidentales. Ya en otros textos me he asomado a la confección aristocrática del pragmatismo que llevan a cabo los talentosos miembros del Club Metafísico de Cambridge.⁴ Sin condensarse en "libros sagrados" o en "grandes autores", sin adoptar las formas de una "escuela" o un sistema abstracto de verdad, la enseñanza de los jóvenes profesores de Harvard conecta no sólo la inteligencia académica y la inteligencia de los negocios sino las expande culturalmente hacia la vida diaria, el sentido común y las preocupaciones religiosas. Sancionado y administrado institucionalmente, el substrato empresarial y teológico del pragmatismo permite desafiar entonces alegremente las filosofías cerradas y las sociedades cerradas del mundo europeo.

Multidisciplinariamente, el pragmatismo toma un centro cognoscitivo y cosmológico en Charles Sanders

² Cfr. John Patrick Diggins, **The Promise of Pragmatism. Modernism and the Crisis of Knowledge and Authority**, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, esp. la Introducción, y mi **Henry Adams y la tragedia del poder norteamericano**, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

³ Ver, entre otros, el comentario de Alan Ryan en **Pragmatism Rides Again**, en *The New York Review of Books*, Volumen XLII, Número 3, 16 de febrero de 1995, pp. 30 a 34.

⁴ Me remito a mi **Sobre la filosofía norteamericana del poder**, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cd. Juárez, 1995.

Peirce (1839-1914), uno psicológico y antropológico en William James (1842-1910), uno evolucionista y teológico en John Fiske (1842-1901), uno jurídico y sociológico en Oliver Wendell Holmes (1841-1935) y, fuera de Harvard, uno reformista y pedagógico en John Dewey (1859-1952). **Interfilosóficamente**, valga la expresión, el pragmatismo incorpora a su experimentalismo y empirismo el idealismo de la "filosofía de la lealtad" de Josiah Royce (1855-1916), el espiritualismo aristocrático de George Santayana (1863-1952) y el humanismo clásico y elitista de Irving Babbitt (1865-1933). Eludiendo viejas etiquetas, reetiquetando a su vez el juego horizontal y vertical del pragmatismo se burla de la vieja antinomia del idealismo y el materialismo, subsume (y golpea) a Marx bajo Hegel y Spencer y, en suma, entra y sale al gusto de la "filosofía profesional", y se nutre aquí y allá de inspiraciones empresariales, evangelistas, deportistas y recreativas.

Aunque la sistematicidad relativa del pragmatismo sea remisible, en términos de clase, a la común buena cuna bostoniana o a los nexos institucionales de Harvard, la consistencia intelectual de los pragmáticos deriva de la disposición para demoler el universo categórico europeo que ya a finales de siglo XIX disuena con el proyecto nacional y transnacional estadounidense. En otras palabras, la propuesta concurrente es la de examinar, seleccionar y ex-

**VALGA LA EXPRESIÓN, EL
PRAGMATISMO INCORPORA A
SU EXPERIMENTALISMO Y
EMPIRISMO EL IDEALISMO DE
LA "FILOSOFÍA DE LA
LEALTAD" DE JOSIAH
ROYCE , EL ESPIRITUALISMO
ARISTOCRÁTICO DE GEORGE
SANTAYANA Y EL
HUMANISMO CLÁSICO Y
ELITISTA DE IRVING BABBITT**

purgar una constelación intelectual y política noratlántica y sus grandes compromisos históricos de inteligibilidad, representación y justicia social y económica. Pero ello no como un simple ejercicio "desconstruccionista". Si Henry Adams acaba por ver la universalización de la lógica de la ganancia, **en cualquier contexto capitalista**, como símbolo de depredación y apocalipsis, la misión "reconstruccionista" del pragmatismo va de-
de luego más allá de la

apología a la fragmentación y dispersión de un pluriverso sin orden.

Actualización del liberalismo naturalista, el pragmatismo tampoco se circunscribe a las reafirmaciones y exaltaciones del individuo, tan del gusto de James, ni a las convocaciones al azar y la contingencia, tan al tono de Peirce. La "recuperación de la libertad" solamente significa la sustracción de la individualidad y su propiedad de los determinismos, los absolutismos y las teleologías que dejan en Europa el idealismo germánico y el materialismo positivista. Recapturar la iniciativa privada no se cifra totalmente en reinstalar la "mano invisible" de Adam Smith; convergentemente, implica incorporar las recientes extensiones organizativas del individuo, llámaseles **corporaciones**, en la "mano visible" de la *scientific management* que aparece desde principios del siglo XX como la promesa realista de la **racionalidad posible**.

III

Políticamente, el pragmatismo se endereza selectivamente contra los absolutismos inconvenientes. De la misma manera que, en el plano filosófico, su eje común es la contención de los órdenes ontológicos y los sentidos europeos de la historia, en el plano político reconsidera las grandes entidades totalistas que plasman fáctica y normativamente un orden ya anacrónico. Deslindar compromisos éticos y políticos que no son suyos y destrabarse de dispositivos hegemónicos que no corresponden a sus peculiaridades de expansión y dominación constituye aquí el primer imperativo pragmático. Ante los contemporáneos germanistas y formalistas, John William Burgess (1844-1931) o el propio Woodrow Wilson (1856-1924), la jurisprudencia sociológica de los pragmáticos se esconde al ejercicio político codificado a partir de un eje único de poder. Lejos de los que envidian, imitan y sancionan la compactación jurídica alemana y su vértice normativo que desciende simétricamente sobre el resto del orden estatal, el **federalismo filosófico** del pragmatismo universaliza un federalismo económico que ha operado ya como el gran factor de la impulsión histórica norteamericana.

Por una parte, hablar del Estado como la expresión de la **totalidad** de los intereses y la quintaesencia de la comunidad entera contraviene el sentido común empresarial; por la otra, someterse a semejante soberanía equivale a aplanar la sociedad civil posible, la de los negocios, y aceptar la dictadura extraeconómica de los que practican la política como arte de la lisonja y el engaño. Aceptar, por caso, el constitucionalismo ya "democráticamente sobrecargado" de la política europea ignoraría que la activi-

dad parlamentaria, originalmente sincronizada al mercado y la propiedad, se ha contaminado por la detestada "tiranía de las mayorías". Esa desincronización hace que el juego artificioso de los compromisos y las componendas paralice el juego natural de los mercados y sus nuevos y dinámicos jugadores, las grandes corporaciones. ¿Para qué entonces transferir de Europa un mercado zaranizado por el intervencionismo gubernamental y los monopolios económicos y un sistema parlamentario infestado de presencias colectivas abominables?

Restablecer la única racionalidad posible en política, la del **interés**, implica por lo tanto que los nuevos actores nacionales y transnacionales se muevan en los puntos intermedios entre el mercado oligopolizado y el parlamento a punto de hundirse en la irracionalidad política de las masas. Al tenor del liberalismo conservador europeo, singularmente el de Max Weber, el interés actúa no únicamente como la sede psicológica de la libertad individual sino como el parámetro para recortar y acotar la razón política en términos administrativos y contables. Las cosas no terminan allí: el eje del interés permite deslastrar la política práctica de la razón moral desinteresada, altruista, sino colectiva, que desvía la acción hacia terrenos declamatorios e improductivos. Trazado paralelamente a la lógica de la ganancia privada, corporativa, el interés rearma el rompecabezas dejado por la crítica del racionalismo abstracto. A diferencia de un Henry Adams que avista en el interés privado capitalista el caballo de Troya colado en las instituciones republicanas, el pragmatismo que remercabiliza el proceso político encuentra en aquél las formas políticas universales del pluralismo.

IV

Sería mero reduccionismo el suponer que el pluralismo político pragmáticamente instalado a principios de siglo en los Estados Unidos se diseñó sólo para poner en conexión directa las "agencias gubernamentales" y los nuevos intereses corporativos. Ciertamente, el empirismo del interés y su progresiva "cientificación" puede deshacerse, por metafísicas e inoportunas, de categorías tales como el Estado, la Voluntad General, la soberanía o las clases sociales como protagonistas tangibles. Arthur Bentley (1870-1957), precursor en 1908 de la teoría de los grupos de interés y la política de presión, empotra su pluralismo en los marcos mecanistas del libre-cambismo de Adam Smith. Con ello, evita que el juego de los intereses empíricos se desborde; sus *rules of the game* dibujan ya un entramado normativo más ágil y vital que una Constitución que cristaliza los intereses históricamente dados y, como tales, también históricamente rebasables. A la vez, la nueva categoría del **grupo** capta el único agregado social científicamente calibrable en su actividad y liberalmente portador de los valores individuales por excelencia, la propiedad, el intercambio y, ahora, la **corporatividad** como imperativo organizativo y competitivo.

Ante el pragmatismo privatista del interés, el pragmatismo publicista de la lealtad de Herbert Croly (1869-1930) salva al año siguiente, 1909, las dimensiones estatistas y nacionalistas del sistema político que se acopia al mercado corporativo. Nada lejano a la aristocra-

cía harvardiana en cuanto toca a las representaciones indeseables que acarrea consigo el sufragio universal, consciente de los nuevos dispositivos empresariales y su **promesa**, más cerca de Santayana que de James, Croly recela de la impersonalidad mecánica del mercado y sus leyes y sabe que la desgarradura corporativa de los tejidos de la libre concurrencia será permanente. En pleno despegue del gran capital industrial y financiero estadounidense, *The Promise of American Life* de Croly ofrece la primera combinación y selección pragmática de las instancias políticas serviciales a la expansión y consolidación de la nueva economía. Ensamblaje reluciente, el del Estado nacional y la *corporation* de negocios se presta a armar un proyecto articulador de la eficiencia y el poder, el materialismo y el idealismo, el nacionalismo y el transnacionalismo.⁵

Pero si el corporatismo pluralista de Bentley y el corporatismo nacionalista de Croly coinciden en un último y único proyecto de reestructuración del Estado norteamericano en función de los intereses locales, nacionales e internacionales prevalentes, la categoría clave del pluralismo no deja de prestarse a corolarios indeseables. En 1913, Charles Beard (1874-1948) descifra la Constitución a la lente de la lógica contable y geopolítica de los Padres Fundadores. Desacralizándolos, Beard los presenta como seres interesados y de carne y hueso y, polémicamente, como quienes soslayan los principios abstractos y hallan en sus bolsillos las mejores formas de organización republicana. Tal vez sin proponérselo, Beard converge el mismo

⁵ Sobre la antinomia pragmática entre Bentley y Croly, ver mi **La Revolución Corporativa**, Hispánicas, México, 1987.

año con un socialismo que, en la vertiente inaugurada en Europa por Georges Sorel, celebra la intersección de la **praxis** y la **pragma**, del marxismo de Engels y la filosofía de "los pragmáticos de hoy". Ambos, proclama William English Walling (1877-1936), harvardiano y socialista, aplican una perspectiva evolucionista de la Verdad que cancela "todas las exigencias de soluciones finales y verdades eternas".⁶

V

Por arbitrarias que parezcan las similitudes y confluencias del pragmatismo con la "interpretación materialista" equivocada y propensa a mayores equívocos, éstas imponen a Walter Lippmann (1889-1974), harvardiano como casi todos los demás, el abrir y circunscribir a la par las influencias europeas admisibles para la concepción pragmática del mundo y su funcionalización en la hegemonía estadounidense en ciernes. Joven prodigio, Lippmann esboza ya en 1913 un catálogo de alianzas permisibles y juicios consonantes. Maquiavelo, elevado al centro de la *weltanschauung* política pragmática, le indica a través de Sorel el valor de los mitos como dinamizadores sociales; Nietzsche y la psicología europea de las masas le señalan que, a pesar de que acuda al "mito de la miseria" y el del "complot de la clase dominante", el marxismo y su cuerpo de exageraciones "plausibles y prácticas" son incapaces de sacudirse de la inercia de la teoría. "La parafernalia marxiana", asienta Lipp-

mann, "se aglomera en tres pesados tomos tan elaborados y dificultosos que raramente son leídos por los socialistas". Ante esa utopía racionalista, sólo queda para Lippmann acuciar un colectivismo "que **se mueva, dinámico**".⁷

Al año siguiente, 1914, Lippmann reivindica incluso el sentido de la historia que los socialistas creen suyo. "Esos hombres no son revolucionarios, como ellos mismos lo suponen"; sintiéndose "la audiencia de Dios", ellos "se saben tan bien la trama que ocasionalmente se la apuntan a El" y son incapaces de calar en la figura norteamericana del *trust* y su mecánica política y se confían al credo de que la corporación cava la tumba del capitalismo al socializar la propiedad. Por ignorar simplemente que "los hechos han cambiado en sesenta años" y que Marx ya no "expresa adecuadamente" las transformaciones corporativas, el socialismo simplemente ignora el surgimiento del *manager* y la *scientific management* que resuelven la vieja contradicción entre la propiedad privada y la propiedad social. "Es obvio", alecciona Lippmann a las universidades, "que los *trusts* han creado la demanda de un nuevo tipo de hombre de negocios, de un hombre cuyas motivaciones se parezcan a las del científico aplicado y cuya responsabilidad sea la de un servidor público".⁸

La "mano visible" de la tecnocracia no discrepa en el pragmatismo de Lippmann de la "mano invisible" de la

⁶ William English Walling, "The Pragmatism of Marx and Engels", en *The New Review*, Vol. I, No. 14, 5 de abril de 1913, pp. 434 y ss.

⁷ Walter Lippmann, *A Preface to Politics* (1914), Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, 1962, esp. el Capítulo VII, pp. 154 y ss.

⁸ Walter Lippmann, *Drift and Mastery. An Attempt to Diagnose the Current Unrest* (1914), A Spectrum Book, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1961, esp. pp. 50, 80, 105 y 168.

economía y las finanzas internacionales a punto de sancionar la supremacía mundial de los Estados Unidos. "La diplomacia", decía Lippmann en 1914, "se halla estrechamente relacionada con el departamento de ventas, y quizás a veces (los *managers*) habrán de inmiscuirse en las revoluciones latinoamericanas". El "orden y propósito" que la *management* introduce en los negocios deberá entonces abandonar los provincianismos y extenderse universalmente. Los *managers*, anuncia Lippmann, "tienen ante ellos el entero campo novedoso del arte industrial del Estado, y los que prefieren el egoísmo de algún pequeño negocio no son aquellos cuyas ambiciones necesitamos cultivar más". Ante ese nuevo arte del Estado habrán de doblegarse las viejas artimañas dinásticas y nacionalistas del Estado europeo y su orden mundial entretido desde la Viena de 1815.

A un siglo de distancia de ese orden, en 1915, Lippmann proclama la abierta *business diplomacy*, ajena a las sutilezas y las trampas políticas, gerencial, en mangas de camisa. Su *The Stakes of Diplomacy*, injustamente desconocido dondequiera, postula lo que hoy se nombra **globalismo**: la nueva realidad de la interdependencia económica que favorece ya la americanización del mundo y la expansión de su eficiencia democrática. Internacionalmente, la persis-

tencia de las soberanías y los viejos frenos y equilibrios del poder corrobora lo que Lippmann advierte en 1914: "el sistema político que nos llega de una civilización totalmente diferente resulta algunas veces demasiado grande en su unidad y algunas veces demasiado pequeño, pero en miles de aturdientes maneras no encaja funcionalmente". Para destrabar los coágulos jurisdiccionales, nacionales y arbitrariamente politizados, Lippmann invoca al mercado, a los intercambios cuya lógica productiva y reproductiva acabará por imponerse a las inútiles fronteras estatales.⁹

Personalmente, Lippmann llama de inmediato la atención de filósofos y presidentes y, naturalmente, se inclina por los últimos. Bajo Woodrow Wilson, asume el papel de ideólogo fragmentario, tal y como lo prescribe el buen pragmatismo, de los Catorce Puntos. Su congruencia pragmática, valga la expresión, le permite permanecer inmutable ante la revolución bolchevique que sacude los círculos librecambistas de Europa y los Estados Unidos. "La forma más peligrosa de complicarse las cosas", observa en diciembre de 1919, "es la moda en boga de tratar casi todo incidente económico o político como la fase de una revolución imaginaria". Apartándose de esa "revolución ficticia que tantos pretenden que se halla en progreso", para Lippmann

PERSONALMENTE, LIPPMANN

LLAMA DE INMEDIATO LA

ATENCIÓN DE FILÓSOFOS

Y PRESIDENTES Y,

NATURALMENTE, SE INCLINA

POR LOS ÚLTIMOS.

⁹ Sobre el tema, ver mi **Razón de Estado y Razón de Mercado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, y mi "Woodrow Wilson y la democracia de los negocios", **Relaciones Internacionales**.

tradición de la
en clave prag-
e propone en
luz de lo que
s recuperare-
s mismos".¹⁰

que en Lipp-
vos modos de
unidenses al-
ia occidental,
ciencia. Para
ntificamente"
la condición
nidable "revo-
substituye los
y que, en su
psicológicas",
a mismísima
laboral". Con
s y el mentor
yana, la ra-
ón Lippmann
anización y la
eran la espe-
científica". Son
amente capa-
or parte", que
uctiva máxi-
nte organiza-
a **eficiencia**
los que ofre-
poner al *trust*
na, "si puede
la nueva si-
a el espíritu
y si puede
an escala".¹¹

Momento éste para vérselas con la enorme carga de una democracia empujada en "una civilización para la cual los hombres se encuentran totalmente impreparados", compleja, de futuro incierto. Por ello el imperativo pragmático de convertir a la democracia en el "hermano gemelo" del pensamiento científico. "Solamente entonces", asienta Lippmann, "tendremos al sustituto de la autoridad". "Bien entendida", agrega, "la ciencia es la cultura bajo la cual la gente puede vivir hacia adelante en medio de la complejidad y tratar la vida no como algo dado sino como algo a ser formado". Liberalmente, "el espíritu científico es la disciplina de la democracia, el escape del ir a la deriva, la perspectiva del hombre libre. A él corresponde distinguir el hecho de la fantasía; su entusiasmo es por lo posible, su promesa es la configuración del hecho en un sueño limpio y honesto". "Puesto que el mundo moderno sólo puede ser civilizado mediante el esfuerzo de innumerables gentes", concluye Lippmann elitistamente, "tenemos el derecho de llamar a la ciencia la disciplina de la democracia".¹²

El pluralismo disciplinario y su orden de especialistas afrontan en Lippmann la demolatría que subyace en "los credos formales que apuntalan necesidades apasionadas" y cuyo punto de caricatura se halla en la "democracia mística" de "Jean Jacques (Rousseau)". Y es que "una cosa puede ser popular y, aún así, faltarle la esencia mismísima de la democracia. Los reyes, los linchamientos y las cruzadas pueden ser populares,

"Unrest" (12 de noviembre de 1919), en *Early Writings*, Arthur Schlesinger, Jr., Liveright, Nueva York, 1970, esp. p.

A *Preface to Politics*, p. 163, y *Drift and Mastery*, p. 87.
Drift and Mastery, pp. 151 y 155 y 156.

debe restaurarse "la sana tradición de la vida americana". Allí la gran clave pragmática. "Si todo lo que se propone en América ha de verse al trasluz de lo que Lenin piensa y hace, jamás recuperaremos la posesión de nosotros mismos".¹⁰

VI

Maravillosa convicción la que en Lippmann descubre que los nuevos modos de pensar y de actuar estadounidenses alcanzan, por fin en la historia occidental, la bendición real de la ciencia. Para Lippmann, el "pensar científicamente" se dibuja desde 1913 como la condición para incorporarse a la formidable "revolución constructiva" que substituye los dogmas por las hipótesis y que, en su búsqueda de "las leyes psicológicas", puede alterar incluso "la mismísima naturaleza de la sociedad laboral". Con el británico Graham Wallas y el mentor harvardiano George Santayana, la racionalidad se recupera según Lippmann en los parámetros de la organización y la administración que "atemperan la especulación con la humildad científica". Son los "pensadores extremadamente capaces, americanos en su mayor parte", que cultivan "la eficiencia productiva máxima en la industria altamente organizada", los que ahora vierten la **eficiencia** en **democracia**. Son ellos los que ofrecen la inmensa promesa de poner al *trust* al servicio de la vida humana, "si puede ajustar su pensamiento a la nueva situación mundial, si aplica el espíritu científico a la vida diaria y si puede aprender a cooperar en gran escala".¹¹

Momento éste para vérselas con la enorme carga de una democracia empujada en "una civilización para la cual los hombres se encuentran totalmente impreparados", compleja, de futuro incierto. Por ello el imperativo pragmático de convertir a la democracia en el "hermano gemelo" del pensamiento científico. "Solamente entonces", asienta Lippmann, "tendremos al sustituto de la autoridad". "Bien entendida", agrega, "la ciencia es la cultura bajo la cual la gente puede vivir hacia adelante en medio de la complejidad y tratar la vida no como algo dado sino como algo a ser formado". Liberalmente, "el espíritu científico es la disciplina de la democracia, el escape del ir a la deriva, la perspectiva del hombre libre. A él corresponde distinguir el hecho de la fantasía; su entusiasmo es por lo posible, su promesa es la configuración del hecho en un sueño limpio y honesto". "Puesto que el mundo moderno sólo puede ser civilizado mediante el esfuerzo de innumerables gentes", concluye Lippmann elitistamente, "tenemos el derecho de llamar a la ciencia la disciplina de la democracia".¹²

El pluralismo disciplinario y su orden de especialistas afrontan en Lippmann la demolatría que subyace en "los credos formales que apuntalan necesidades apasionadas" y cuyo punto de caricatura se halla en la "democracia mística" de "Jean Jacques (Rousseau)". Y es que "una cosa puede ser popular y, aún así, faltarle la esencia mismísima de la democracia. Los reyes, los linchamientos y las cruzadas pueden ser populares,

¹⁰ Walter Lippmann, "Unrest" (12 de noviembre de 1919), en *Early Writings*, Introducción y Notas de Arthur Schlesinger, Jr., Liveright, Nueva York, 1970, esp. p. 273.

¹¹ Walter Lippmann, *A Preface to Politics*, p. 163, y *Drift and Mastery*, p. 87.

¹² Walter Lippmann, *Drift and Mastery*, pp. 151 y 155 y 156.

y aún así no ser democráticos porque en su realización no fueron considerados los intereses de todos los grupos implicados". Para que la democracia adquiriera sentido, será primero necesario que capte y procese las diferencias de opiniones e intereses, y que lo haga con un criterio técnico, lo cual no garantiza de por sí la convergencia entre "la autoridad y el espíritu científico". "El estadista", afirmaba ya Lippmann en 1913, "actúa en parte como el intermediario entre los expertos y sus electores. Él vuelve conscientes de sí mismos a los movimientos sociales, expresa sus necesidades, conjunta sus poderes y, entonces, los impulsa colocándolos detrás del inventor y el técnico en la empresa de su realización verdadera".¹³

Con todo, la definitiva y última prueba de la democracia reside sencillamente en la eficiencia. "No hay magia en las formas de la democracia", sentencia Lippmann a principios de 1917 y proyectado hacia el escenario internacional. "Como todos los instrumentos de la vida, debe enfrentarse a la prueba de la experiencia. Si no puede llevar a cabo los negocios de la nación, si no puede hacer frente a sus necesidades y vérselas enérgicamente con sus peligros, nada la salvará". ¿Qué tensa en Lippmann la (relativa) fe pragmática en la confluencia de la democracia y el espíritu científico cuando al final de la primera guerra mundial se avisor la oportunidad de universalizar las prácticas intercambiarias norteamericanas, de ejercer inédita y arrolladoramente la diplomacia de sociedad ci-

NO HAY MAGIA EN LAS FORMAS DE LA DEMOCRACIA

vil? "Por primera vez en la historia", anota alborotadamente Lippmann a principios de 1917 y en derredor a la nueva paz mundial, "la negociación será dirigida no por unos cuantos hombres con poderes autocráticos, sino por enviados que deben considerar la opinión popular. Obviamente, un acuerdo como éste no puede establecerse apresuradamente, sin preparación y sin un trasfondo de ideas a escala mundial. La guerra, al parecer, vino sin advertencia: la paz no puede llegar de esa manera".¹⁴

VII

Codificadas ya en ese entonces las promesas y programas del pragmatismo, la guerra mundial aparece como el laboratorio o John Dewey, adopta el perfil del experto en propaganda, estrategia y reorganización territorial ajena. Distantes de las figuras oraculares, cercanos a los *think tanks*, los *war intellectuals*, como les apoda Randolph Bourne, presagian la democracia a imagen y semejanza del pluriverso corporativo y científico. A pesar de ello, las cartas y los artículos periodísticos de Lippmann dejan leer en esa época el primer serio desencanto pragmático. Ante los descalabros del tratado más o menos wilsoniano de Versalles a lo largo de Europa y los Estados Unidos, ante las huelgas y algaradas que configuran en 1919 un Miedo Rojo que alcanza a la misma Boston, Lippmann consigna una polarización social renuente a los justos medios de la inteligencia. Finalmente, ante los asaltos de la izquierda día a día más agobiada y la derecha

¹³ Walter Lippmann, *A Preface to Politics*, pp. 90, 170, 225 y 226.

¹⁴ Walter Lippmann, "America Speaks" (27 de enero de 1917), en *Early Writings*, pp. 63 y ss.

militarista a la Leonard Wood, Lippmann será tajante: "ninguna fórmula, por ingeniosa que sea, puede ya más ocultar la existencia de dos dogmas irreconciliables".

Más allá de las promisorias instancias neutrales de la ciencia, el mercado y la corporación, un Lippmann impaciente ante la innoble realidad política mira a finales de 1919 hacia la manufactura del consenso, hacia el desentramamiento y la vigilancia "del pensamiento desinteresado de la comunidad" que subyace en la vida y la tradición norteamericanas. "Los escépticos se burlan de él como una ficción pura, y el tortuoso la utiliza frecuentemente para enmascararse", se plantea Lippmann al acudir al **Público** para escapar del "punto muerto" de los dogmas. Alejándose del gran núcleo pragmático del interés, Lippmann busca bajo el nombre del Público a "aquellos que, en cualquier clase de crisis, buscan la verdad y no abogan por el dogma". "La idea del Público", asienta inusitadamente, "es simplemente una manera abreviada de expresar la gran fe en que un grupo de hombres y mujeres se desprendan siempre de sus propios prejuicios y sean lo suficientemente influyentes para emplazar a los partidistas ante el tribunal de la razón, y que sea esta evidencia, no la mera palabrería, la que decida entonces".¹⁵

¿Quiebra ya del pragmatismo de Lippmann? Para los anuentes a una historia de las ideas como mera sucesión

de marbetes, los últimos días de la segunda década del siglo sepultan entre las reacciones europeas y norteamericanas el (¿anti?) catecismo pragmático. Otros, bajo una orientación economicista, lo harán en 1929 con la gran crisis mundial, y algunos más liquidarán el montaje de John Dewey con el ataque japonés de 1941 a Pearl Harbor. Pero no es así: aún los bandazos de las "filosofías públicas", por lo menos cinco, que Lippmann adopta a lo largo del **Siglo Americano** muestran sólo superficialmente un personaje proteico y contradictorio y, más profundamente, al mediador elitista y pragmático entre el poder presidencial y un consenso que deja atrás "el dogma original de la democracia", esto es, el de que "el conocimiento requerido para la administración de los asuntos humanos procede espontáneamente del corazón humano".¹⁶

De los avatares de la hegemonía estadounidense se desprende así la última coherencia del Lippmann que explora y deplora durante los veinte los desfases entre el gobierno y la opinión pública, que estudia durante los treinta, paralelamente a Dewey, la pragmática intervencionista del Estado, que analiza en el transcurso de los cuarentas el resurgimiento del mercado en el contexto de la Seguridad Nacional termonuclear y que rescata, de los cincuentas en adelante, las tradiciones jusnaturalistas al lado del culturalismo de la llamada Nueva Derecha.¹⁷

¹⁵ Walter Lippmann, "Unrest", esp. pp. 284 y ss.

¹⁶ Walter Lippmann, **Public Opinion** (1922), The Free Press, Nueva York, Collier-Macmillan Limited, Londres, The Macmillan Company, Nueva York, 1965, esp. p. 158.

¹⁷ Sobre los cambios del pensamiento político de Lippmann, ver Benjamin F. Wright, **Five Public Philosophies of Walter Lippmann**, University of Texas Press, Austin y Londres, 1973, y Ronald Steel, **Walter Lippmann and the American Century**, An Atlantic Monthly Press Book, Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1980.

También, y oblicuamente, la década de los veinte parece saldar cuentas con la promesa universalista del pragmatismo. Si a principios de siglo el pragmatismo conmocionaba a la joven intelectualidad europea desde Florencia hasta Londres y Berlín, ya durante los veinte arroja signos inquietantes. Filosofía norteamericana de la acción, el pragmatismo deviene filosofía de la violencia y la frustración en Europa al darse virtualmente **en repliegue** del curso "ascendente y natural" que toma en los Estados Unidos. Si en Alemania la orientación pragmática que parte de George Simmel, Max Weber y Wilhelm Dilthey se vierte en los imperativos autoritarios de Carl Schmitt, en Francia e Italia el juego irracionalista, elitista y tecnocrático se fusiona en las tradiciones y reivindicaciones militaristas y rendentoristas. De Henri Bergson y Georges Sorel a Emile Durkheim y Léon Duguit, el pragmatismo francés adopta giros colectivistas que se antojan aventurados y comprometedores. De Giovanni Papini y Giuseppe Prezzolini a Giovanni Gentile y Benito Mussolini, el pragmatismo italiano combina al maquiavelismo, el idealismo, el positivismo de Vilfredo Pareto y otras vertientes románticas en el corporativismo fascista. Aún en los Estados Unidos, esas tendencias apuntan al abierto fascismo de Lawrence Dennis y varios más.

**NO ES SORPRENDENTE POR
LO TANTO QUE, A FINALES
DE LA TERCERA DÉCADA
DEL SIGLO, JULIEN BENDA
DENUNCIE EN FRANCIA AL
HOMO POLITICUS DEL
PRAGMATISMO Y QUE
WILLIAM YANDELL ELLIOTT
HAGA LO PROPIO EN LOS
ESTADOS UNIDOS CON SU
HOMO OECONOMICUS**

No es sorprendente por lo tanto que, a finales de la tercera década del siglo, Julien Benda denuncie en Francia al *homo politicus* del pragmatismo y que William Yandell Elliott haga lo propio en los Estados Unidos con su *homo oeconomicus*. En 1927, Benda acusará en Europa la convergencia entre la vieja filosofía nacionalista de la historia y el más reciente *romantisme du positivisme* que desemboca en "la exaltación del **Estado fuerte**". Con

ello, los intelectuales elevan según Benda a "una facción organizada" a la condición reverenciada de un Estado universal, absolutizan en suma lo particular y lo consagran como "religión de Estado". "Es ésta la prédica del **pragmatismo**, cuya propagación tras cincuenta años por casi todos los moralistas influyentes en Europa constituye bien uno de los más notables giros de la historia moral de la especie humana". Justamente el *homo faber*, el que erige a su alrededor toda una interpretación económica de la moralidad excluyente de la intención y la cooperación, despierta a su vez la aversión de Elliott en 1928. "El hombre económico", asevera aquél, "se encuentra a sí mismo desbancado por una diversidad de otros grupos de interés. Una crítica a esas concepciones del pragmatismo podría mostrar algunos modos de poner en acción una filosofía política más coherente y fructífera".¹⁸

¹⁸ Cfr. Julien Benda, *La Trahison des clercs* (1927), Bernard Grasset, Paris, 1975, esp. pp. 176 a 181 y William Yandell Elliott, Op. cit., p. 74.

VIII

Pero ni Lippmann ni Elliott decretan muerte alguna del pragmatismo. Optan, sí, por un cambio de estrategia que resuelva la disociación del *homo politicus* y el *homo oeconomicus* en los arduos acoplamientos del capitalismo salvaje y el capitalismo organizado. Sin pretender jamás un rango filosófico **único, oficial**, los objetivos del pragmatismo se cumplen reubicando la filosofía, en una especie de nueva división cultural del trabajo, en los terrenos de la **tecnología intelectual** que, especialmente, corre de la lógica intrínseca el conocimiento y la proveeduría de métodos más o menos generales a las teorías de los símbolos y del lenguaje. Haciéndole perder el carácter de **matriz articulada** de los demás dominios científicos, el pragmatismo verá con relativa indiferencia el carrusel de modas filosóficas que lo mismo pasa por el campo analítico y el fenomenológico que por el estructuralista y, ¿pecado?, el marxista. Que el pragmatismo aparezca, sobre todo en Europa, como una mini o suborientación filosófica apenas si importará a los que, más que buscar algún rigor epistemológico u ontológico, atienden las consonancias y las disonancias cognoscitivas del orden capitalista y corporativo que se transnacionaliza.

Abandonar el fastidioso formalismo de la filosofía profesional permite

al pragmatismo una divulgación social cuyos precedentes serían remisibles a la reforma protestante y los *revivals* religiosos norteamericanos. De la misma manera, el acercamiento con el propio radicalismo, sobre todo el de Nueva York, le permite acceder al **lado oscuro** de las masas y elaborar allí los criterios metapragmáticos (Sidney Hook) que redituarán luego en la Guerra Fría. En Boston y Harvard, el deslizamiento del pragmatismo hacia los departamentos de derecho, administración de empresas, relaciones industriales o gobierno, evidencia en Mary Parker Follett, Adolf Berle, Roscoe Pound, Elton Mayo o William Yandell Elliott la construcción corporativo-empresarial del *Welfare State* y el *Warfare State*. A finales incluso de los años treinta, Talcott Parsons dibuja allí, a partir de Pareto y Weber, la nueva cosmología sociológica del estructural-funcionalismo. A la siguiente década, Elliott y sus discípulos harvardianos, Paul Nitze, Henry Kissinger o Samuel Huntington confluyen con el maquiavelismo de Hook, Reinhold Niebuhr y James Burnham para afinar la categoría pragmática y dogmática de la Seguridad Nacional.

Lo cual, y el posterior "ablandamiento liberal" del pragmatismo en John Rawls y Richard Rorty y la restauración de sus fueros universalistas, lleva ya a otros capítulos y otras reconsideraciones.

DILEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN LA DEMOCRACIA

Isidro H. Cisneros

A LA PAREJA BUEN GOBIERNO-MAL GOBIERNO SE VIENE SUSTITUYENDO EN ESTE SIGLO LA PAREJA GOBIERNO MÍNIMO-GOBIERNO MÁXIMO. PARA LOS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO MÍNIMO (...) MAL GOBIERNO ES EL GOBIERNO QUE DESEA GOBERNAR DEMASIADO (...) EN NUESTRO SIGLO LAS PARTES SE HAN INVERTIDO, EN BUEN GOBIERNO SE HA CONVERTIDO CADA VEZ MÁS EL GOBIERNO MÁXIMO, AQUEL QUE SE DEBE OCUPAR DEL BIENESTAR DE SUS CIUDADANOS Y QUE DEBE NO SÓLO ADMINISTRAR LA JUSTICIA, SINO TAMBIÉN SUMINISTRARLA, ES DECIR, TENER UN PROPIO PRINCIPIO O CRITERIO DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA CON EL OBJETIVO DE EMPAREJAR LAS FORTUNAS O AL MENOS DE REDISTRIBUIRLAS, Y MAL GOBIERNO HA SIDO CADA VEZ MÁS CONSIDERADO EL ESTADO QUE DEJA HACER Y DEJA PASAR, Y QUE HA SIDO LLAMADO, CON UN TÉRMINO RELIGIOSO CASI PARA ACENTUAR EL JUICIO NEGATIVO: «AGNÓSTICO». EN ESTOS ÚLTIMOS AÑOS LOS TÉRMINOS-CLAVE DE LA TEORÍA DEL GOBIERNO HAN CAMBIADO: NO BUEN GOBIERNO O MAL GOBIERNO, NI SIQUERA GOBIERNO MÁXIMO Y GOBIERNO MÍNIMO, SINO GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD".*

Liniaremos nuestra reflexión señalando que la "governabilidad" puede ser definida sintéticamente como la capacidad de un sistema para encontrar un equilibrio entre las expectativas de los grupos sociales y las respuestas institucionales a las mismas¹. Dicho de otro modo, la gobernabilidad se refiere a la necesidad de compatibilizar, de hacer «congruentes», las exigencias democráticas con las decisiones adecuadas por parte de las instituciones. Este equilibrio tiene un carácter dinámico, en la medida que combina momentos de "intercambio favorable", con

algunas situaciones en las que puede imperar el "desequilibrio", haciendo evidente la incapacidad institucional para procesar las demandas de los diferentes grupos sociales. Existen numerosas experiencias nacionales en las que a la gobernabilidad se le ha dado una interpretación que busca hacer perdurar los sistemas políticos independientemente de su capacidad para resolver los requerimientos de la población. Este problema ha sido abordado no solamente por las corrientes neoconservadoras, sino también por aquellas de corte neoliberal, en la búsqueda de estrategias adecuadas para reforzar al sistema mediante la implementación de diferentes medidas (como son las reprivatizaciones, la reposición de los mecanismos de mercado

* Norberto Bobbio, *Il buongoverno*, en "Belfagor", Vol. XXXVII, enero 1982, pp. 11-12.

¹ Cfr. Zaccaria, Giuseppe, *Governabilità*, en *Lessico della politica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1987, p. 270.

o la refuncionalización de las organizaciones sindicales, etc.), todas ellas encaminadas, por un lado, a disminuir las presiones populares y, por el otro, a aumentar las capacidades de respuesta durante el proceso decisonal. En este sentido, la gobernabilidad también puede ser entendida como un «momento de encuentro» entre varias direcciones, ya que está directamente relacionada con la capacidad del sistema para promover eficientemente una serie de iniciativas que se adecuen a los procesos de «inclusión» de los actores emergentes ².

Es importante agregar que el proceso de gobernabilidad no sólo atañe a la clase dirigente sino también a las diferentes oposiciones sean de izquierda o de derecha, las cuales propugnando por ser fuerza de gobierno se ven directamente involucradas en su función opositora. La calidad y el carácter de esta evaluación está estrechamente ligada con el ejercicio del consenso y del disenso ³. En efecto, durante el transcurso de la historia política de este siglo, hemos constatado la existencia de numerosos ejemplos en los cuales la formación del

consenso ha contribuido de manera decisiva para hacer perdurar en el tiempo a un determinado régimen político ⁴. El ejercicio de un particular tipo de consenso no sólo ha impedido la formación de opiniones discordantes al interior de los grupos sociales, sino que a partir de una serie de postulados, ha permitido la legitimación de la práctica política del grupo gobernante condenando a la disidencia a una parte de los actores políticos por considerarla perniciosa para la estabilidad del régimen.

Por el contrario, podemos revisar las experiencias de algunos países en los que la convivencia respetuosa entre consenso y disenso ha fortalecido la gobernabilidad, nos referimos a aquellos gobiernos de carácter plural y competitivo, en donde la manifestación del desacuerdo favorece la legitimidad de la élite en el poder, ya que enaltece los valores de la democracia que son aquellos que defienden la libre expresión de los individuos y la convivencia tolerante y pacífica entre sus miembros ⁵. Finalmente, debemos recordar que han existido otros tipos de consenso y de disenso de carácter

² Es así como algunos autores han considerado que la gobernabilidad está, de una u otra forma, referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, y esto significa: 1) capacidad para adoptar oportunamente las decisiones, 2) efectividad de las decisiones adoptadas, y 3) aceptación social de las decisiones: Cfr. Flisfish, Angel, **Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión**, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre 1989, pp. 113-133.

³ Algunos autores afirman que en las sociedades democráticas los individuos deben decidir entre una amplia gama de posibilidades que van desde «la decisión por la herejía, la defensa de los derechos civiles (...) o la seguridad en la obediencia, la verdad del grupo, el horizonte disidente o la demora del conformista»: Cfr. Flores d'Arcais, Paolo, *Etica senza fede*, Turin, Einaudi, 1992, pp. 216-217.

⁴ Cfr. Pasquino, Gianfranco, *Gobernabilidad*, en **Diccionario de política. Suplemento**, México, Siglo XXI editores, 1988, p. 194.

⁵ De frente a la pregunta: ¿Quién debe mandar?, el filósofo Karl Popper, afirma: «Se dice que un gobierno tiene el derecho de ordenar cuando es legítimo, es decir, cuando ha sido elegido según las reglas de la constitución, por una mayoría del pueblo o de sus representantes»: Cfr. Popper, Karl, *La lezione di questo secolo*, Venecia, Marsilio editore, 1992, p. 84.

extremo, que con el recurso de diferentes tipos de violencia han dañado irremediablemente la estabilidad de un régimen. Por lo tanto, si bien es deseable una cierta dosis de acuerdo y de desacuerdo, estas expresiones deben ser de carácter moderado, es decir, deben procurar respetar y hacer respetar los diferentes puntos de vista, sin pretender aniquilar a quien no piensa del mismo modo, aplicando el máximo postulado del liberalismo, según el cual la ley es igual para todos. Existen *grosso modo* dos versiones de la ingobernabilidad en las sociedades complejas: una es la que considera a la "crisis gobernabilidad" como un producto de la incapacidad de los gobernantes; otra muy diferente es, como hemos visto, aquella que la considera como un resultado del "exceso de demandas". No obstante, tanto la gobernabilidad como su contrario, la ingobernabilidad, aparecen como procesos en curso, es decir, como un conjunto de "relaciones complejas entre los componentes de un sistema político" ⁶.

II. Existe un amplio acuerdo entre los estudiosos de la problemática de la gobernabilidad en el sentido de que ésta no implica necesariamente un es a-

do de inmovilismo. Al contrario, es casi una constatación empírica que el conjunto de las fuerzas que actúan al interior de los regímenes políticos mantienen profundas discrepancias y desarrollan su acción en un ámbito institucional muy dinámico y en el que se expresan puntos de vista alternativos. Otro aspecto importante que debemos tener presente es que la gobernabilidad como "congruencia" entre las instituciones y las demandas sociales puede desarrollarse en un contexto democrático o autoritario. En efecto, en general se piensa que la gobernabilidad es un proceso con un sentido político único, sin embargo, consideramos que dicho proceso puede ser caracterizado de mejor manera si se toman en cuenta sus diferentes dimensiones, así como el contexto institucional en el que se desarrolla. En esta lógica, y esquematizando un poco, podemos afirmar que la gobernabilidad de tipo democrático estaría caracterizada por un "juego" político sin constricciones y donde la estabilidad depende directamente de un compromiso compartido, en cuanto a la legitimidad del orden democrático por parte de los diferentes actores ⁷. En cambio, la gobernabilidad en un contexto no democrático se encuentra referida

⁶ "En un intento de simplificación, es posible sostener que los autores que se han ocupado de esta problemática defienden en todo o en parte una de las siguientes hipótesis: 1) la ingobernabilidad es el producto de una sobre carga de demandas (...) que provocan crisis fiscal; 2) la ingobernabilidad (...) es más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones; 3) la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades": Cfr. Pasquino, Gianfranco, *Gobernabilidad*, en "**Diccionario de política. Suplemento**", op.cit., p. 192.

⁷ Para el análisis de un caso específico sobre la "gobernabilidad democrática" se recomienda: Rial, Juan, *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*, en "Revista Mexicana de Sociología", núm. 2, abril-junio 1988, pp. 11-33. Este mismo autor define la gobernabilidad como "la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de "encuadramiento" llevaría a la ingobernabilidad".

a una acción que excluye, en un grado elevado, la participación política de la población, es decir, representa una situación en donde impera una ausencia de libertad en cuanto al desarrollo de las fuerzas políticas, lo que provoca naturalmente una limitación del pluralismo. Aunque nos ocuparemos más adelante de indicar los elementos distintivos de cada una de ellas, en este apartado sólo intentaremos definir convencionalmente a la gobernabilidad, la cual en línea de principio encarna un conjunto de "capacidades" del régimen político que se encuentran referidas, por un lado, al funcionamiento de las instituciones de acuerdo con los procedimientos establecidos y, por el otro, a la satisfacción de las demandas y de los desafíos sociales que se le presentan a las estructuras de autoridad y cuya solución determina el nivel del conflicto político. En correspondencia con lo anterior, podemos afirmar que la ingobernabilidad refleja un conjunto de "incapacidades" al interior del régimen para mantener el necesario equilibrio entre la producción de las demandas sociales y la formulación de las decisiones políticas. La ingobernabilidad puede ser estudiada, de un lado, recuperando las causas que la provocan y, del otro, examinando los efectos que resultan en la estabilidad del sistema político en su conjunto. En este sentido, el momento de crisis o de ruptura en el funciona-

miento del sistema puede dar lugar a un cambio cualitativo ya sea en sentido positivo, estimulando una mayor apertura y liberalización, o en dirección negativa, haciendo posible un posterior reequilibrio del orden autoritario sobre la base de algún tipo de violencia política⁸. La ingobernabilidad refleja pues, un funcionamiento "defectuoso" de las estructuras y de las instituciones políticas que puede ser generado tanto por factores internos del aparato gubernamental como por los así llamados "factores exógenos", cuyo peso e influencia desempeñan un importante papel en el proceso que estamos analizando. Basta recordar el influjo que el contexto internacional ha desempeñado en la dirección y la intensidad de importantes cambios políticos que se han llevado a cabo durante los últimos años⁹. No se deben olvidar tampoco los efectos políticos que resultan de las interacciones de ambos tipos de factores en la sociedad.

El proceso de gobernabilidad está íntimamente ligado con la "naturaleza política" del gobierno -que puede ser homogénea o heterogénea- y por el carácter de las oposiciones -que pueden ser unitarias o fragmentadas, sistémicas o antisistémicas- mismas que pueden estar orientadas tanto a la aceptación del sistema como a su transformación radical¹⁰. A este punto debemos precisar que

⁸ Un análisis de la posible "combinación de transición con crisis de gobernabilidad" en: Viero, Benicio, *Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil*, en "Revista Mexicana de Sociología", núm. 2, abril-junio 1988, pp. 35-50.

⁹ Al respecto, algunos ejemplos están dados por la influencia ejercitada por la Comunidad Económica Europea en la democratización de España, Grecia y Portugal. O en América Latina el papel desempeñado por la "guerra de Las Malvinas" en la caída de la dictadura militar Argentina y más recientemente en la democratización de los países postsocialistas en Europa oriental.

¹⁰ Cfr. Pasquino, Gianfranco, *Crisi governativa*, en *Dizionario di politica*, Turin, UTET/TEA, 1990, pp. 637-645.

cuanto más homogénea sea la coalición de actores en el gobierno tanto menores serán las probabilidades para que se desarrolle cualquier tipo de ingobernabilidad. Asimismo, cuanto más fragmentada y polarizada se encuentre la sociedad, más difícil será la aceptación del tipo de relaciones políticas existentes y, en consecuencia, serán mayores las posibilidades de desequilibrios institucionales. Por último, resulta indispensable dilucidar las posibles soluciones al

problema de la ingobernabilidad, es decir, al tipo de recursos que pueden ser utilizados para enfrentar los diversos desafíos frente a los cuales se puede optar por la vía coercitiva o por el recurso a los medios pacíficos que se caracterizan, principalmente, por una solución negociada entre las partes. Esta última solución se remite necesariamente al fortalecimiento de la gobernabilidad de carácter demo-

crático. Distinguir entre democracia de "alta" y "baja" intensidad es fundamental para poder explicar "cómo" y "con qué recursos" es posible resolver los problemas de la gobernabilidad. Describamos brevemente algunos posibles escenarios.

CUANTO MÁS HOMOGÉNEA
SEA LA COALICIÓN DE
ACTORES EN EL
GOBIERNO TANTO
MENORES SERÁN LAS
PROBABILIDADES PARA
QUE SE DESARROLLE
CUALQUIER TIPO DE
INGOBERNABILIDAD.

En relación con los procesos que pueden afectar la gobernabilidad existen algunas interpretaciones que han considerado que un régimen puede entrar en crisis ya sea por un "exceso" de democracia o, al contrario, por una "restricción" de la misma. En el primer caso, la crisis por exceso de democracia estaría representada por aquellos casos -caracterizados principalmente por la existencia de regímenes de tipo parlamentario- en los que la duración de los gobier-

nos puede alcanzar breves periodos de tiempo¹¹ o en aquellos otros en donde la ingobernabilidad se vuelve "crisis permanente"¹². Según estos enfoques es posible que un elevado nivel de democracia genere algún grado de ingobernabilidad la que, no obstante, no logra afectar sustancialmente la calidad democrática del régimen y, por lo tanto, consideran posible llevar a cabo una "reducción" de la misma por lo

menos hasta ponerla en sintonía con las estructuras institucionales existentes. De acuerdo con esta interpretación, cuando se "sobrecarga" el sistema por el alto volumen de "inputs" o demandas que generan los ciudadanos (configurando

¹¹ La discusión sobre la gobernabilidad en la ciencia política fue inaugurada por el informe a la Comisión Trilateral que en 1975 presentaron un grupo de importantes especialistas: Cfr. Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J., *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milán, Franco Angeli, 1977.

¹² Un caso de "crisis permanente" es representado por el sistema político italiano. Para una sugerente interpretación se recomienda la introducción realizada por Norberto Bobbio a: Farneti, Paolo, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*, Turín, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.

con esto una situación en donde a la cantidad de demandas ya existentes se le agregan nuevas) puede suceder que las instituciones no se encuentren preparadas para enfrentarlas con eficacia y efectividad. Esta sería la situación prototípica de las democracias en problemas, mismas que se caracterizan por el hecho de que a pesar de las "disfunciones sistémicas" no recurren a métodos autoritarios para enfrentar dicha "sobrecarga". Contrariamente podemos evidenciar otras interpretaciones referidas a experiencias en donde la ingobernabilidad es producida por la "escasa" democratización existente y donde son más altas las probabilidades de que se resuelva dicho desfase entre demandas y soluciones por medios no democráticos.

En efecto, en la prolongada tensión que generaron dichas experiencias no estuvo ausente la propensión para la búsqueda de atajos autoritarios¹³. Como quiera, en estas situaciones las democracias se muestran incapaces para proceder eficazmente en la toma de decisiones rápidas e incisivas porque se encuentran atrapadas al interior de una "gran red paralizante" de intereses corporativos y sectoriales. Una vertiente de la mencionada concepción, que ha sido fuertemente influenciada por la teoría de la elección racional, sostiene que la ingobernabilidad se produce durante la competencia electoral porque muchos grupos podrían apoyarse en un poder muy amplio de extorsión sobre los políticos, obligándoles a través de diversas formas

a un comportamiento inflacionario, primero en términos de promesas y después en términos de disponibilidad de recursos¹⁴. Es en el contexto de dichas tensiones que es posible afirmar que los órdenes democráticos pueden ser desafiados en diversas direcciones: ya sea desde el lado de las demandas como desde el de las respuestas; ya sea desde la vertiente de la política de los partidos como desde el perfil de la política de los movimientos sociales emergentes; ya sea desde las relaciones entre la política y la sociedad como desde las relaciones entre la política y la economía.

A continuación nos ocuparemos de distinguir brevemente dos casos típicos de gobernabilidad: el primero referido a los regímenes democráticos y el segundo relacionado con aquellos de tipo autoritario.

III. Una democracia puede ser "mínimamente" caracterizada por la existencia de un conjunto de procedimientos libremente aceptados para la toma de decisiones políticamente vinculantes. Dicho conjunto de procedimientos implica que la forma de gobierno democrático es capaz de tolerar todos aquellos cambios que son compatibles con la conservación de sus propias "reglas del juego"¹⁵. Los problemas de gobernabilidad que afectan a estos regímenes son sobre todo de tres tipos: de "sobrecarga", de creciente conflicto social y del desarrollo de una infinidad de centros de poder. Al primero -aunque brevemente- nos hemos referi-

¹³ Cfr. Pasquino, Gianfranco, *Alla ricerca dello scetno perduto*, Bolonia, Il Mulino, 1990, p. 7.

¹⁴ Estos estudios obtuvieron un impulso importante con las formulaciones de Anthony Downs en: *Teoría económica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

¹⁵ Cfr. Bobbio, Norberto, "Puede sobrevivir la democracia?", en *Los Límites de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1986, p. 62.

do ya. El segundo se vincula con la existencia de intereses contrapuestos y corporativos que sin embargo, necesitan coexistir subordinándose al interés colectivo que en teoría persigue la democracia, y el tercero, hace referencia a la principal característica que distingue a dicho tipo de sociedades, que es el pluralismo, el cual implica, entre otras cosas, la existencia de diversos centros de poder¹⁶. Esta interrelación entre distintos grupos posibilita la exposición

autónoma de sus demandas hacia las estructuras de autoridad. Cabe señalar que si bien puede desarrollarse la hegemonía de alguno de ellos en un determinado momento histórico ésta debe tener siempre un carácter transitorio, toda vez que existe la posibilidad real de la "alternancia" entre ellos. Otro aspecto importante de la gobernabilidad de tipo democrático se encuentra referido a la capacidad de respuesta expedita por parte de los gobernantes. En este caso, el dilema se expresa entre las soluciones de tipo democrático y su relación con el "Estado

**DICHO CONJUNTO DE
PROCEDIMIENTOS IMPLICA
QUE LA FORMA DE
GOBIERNO DEMOCRÁTICO
ES CAPAZ DE TOLERAR
TODOS AQUELLOS
CAMBIOS QUE SON
COMPATIBLES CON LA
CONSERVACIÓN DE SUS
PROPIAS "REGLAS DEL
JUEGO"**

burocrático". Al respecto, Norberto Bobbio sostiene que los regímenes democráticos -a diferencia de los autoritarios- se caracterizan por la demanda fácil y la respuesta difícil, y que por este motivo es que: "la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraposición con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático"¹⁷. No obstante todo, y aunque éste no es el momento

para realizar un análisis sobre las tensiones que caracterizan a ambos, podemos afirmar que el Estado democrático está más cerca del Estado burocrático de cuanto aparece a simple vista. Un aspecto que no puede quedar de lado en el tipo de gobernabilidad al que nos estamos refiriendo es el rol de "mediación" que desempeñan los partidos políticos. En efecto, las organizaciones partidarias constituyen el eje articulador de la integración política y de la participación de las masas representando de este modo un puente bidireccional entre el régimen

¹⁶ La libre organización de grupos de interés, de sindicatos, de partidos, hasta la máxima aplicación de los derechos políticos, facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechos en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso (...) es evidente que cuanto más aumentan los conflictos más aumenta la dificultad de dominarlos": Cfr. Bobbio, Norberto, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, pp. 103-109.

¹⁷ En la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil; por el contrario la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y dispone de una gran facilidad para dar respuestas": Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 28.

político y el conjunto de los ciudadanos poseedores de los derechos. Esto es así porque los partidos pueden encarnar y promover el desarrollo de dos dinámicas: ya sea la de la continuidad o la del cambio al interior del régimen político. Al respecto, es necesario tener presente que en una democracia la alternancia en el poder no debe implicar necesariamente vulnerar el proceso de gobernabilidad. Una competencia equilibrada entre opciones diferentes -pero que adhieren a los principios democráticos- debe hacer posible el desarrollo organizativo de un conjunto de fuerzas que se encuentran en disposición para, de ser necesario, establecer acuerdos cooperativos entre sí, orientados a mejorar la "calidad" de dicho tipo de régimen¹⁸. En este sentido, la existencia de una sociedad civil activa implica también una representación política «compleja y competitiva». El ejercicio de un poder eficiente y eficaz, capaz de enfrentar con éxito los desafíos que se le presentan, que fortalezca y mejore la institucionalidad del régimen puede derivar en una mayor gobernabilidad.

A este punto conviene establecer una distinción analítica entre aquello que podríamos denominar una crisis de gobernabilidad en relación con los valores y los procedimientos de la democracia, y una crisis de gobernabilidad en relación con su funcionamiento institucional. Para el caso que nos interesa es

necesario hacer referencia brevemente a este último tipo de crisis. En general estas disfunciones se encuentran referidas a los procesos de decisión y muy raras veces -aunque también puede llegar a ocurrir- al conjunto prescriptivo y normativo de la institución democrática. La crisis de los mecanismos de decisión puede surgir cuando se atrofia el funcionamiento de las estructuras encargadas de la "producción de respuestas" socialmente significativas. Se puede decir al respecto que un sistema político funciona bien cuando logra tomar decisiones oportunas en el más breve tiempo posible y con el menor dispendio de energía por parte de los que deciden. Ejemplos del mencionado "funcionamiento defectuoso" del régimen democrático son representados por las pugnas que en algunos países se han desarrollado entre el poder legislativo y el ejecutivo o entre la burocracia y la magistratura¹⁹. Conviene tener presente, sin embargo, que una crisis de gobernabilidad en este sentido puede no traducirse inmediatamente en una caída o en una transformación global del régimen.

IV. Contrariamente a lo que hemos venido sosteniendo, y a modo de conclusión, podemos afirmar que la gobernabilidad también puede caracterizarse por un proceso en el que la demanda social encuentra dificultades estructurales para manifestarse, ya que el po-

¹⁸ Para el estudio de la problemática referida a las democracias "consociativas", es decir, a los problemas asociados al mantenimiento de un gobierno democrático de carácter estable en el contexto de una sociedad plural se recomienda el excelente estudio de Arend Lijphart: **Democracia en las sociedades plurales**, México, Prisma, 1988, Cap. 1. Esto a pesar de los fuertes problemas de traducción que la versión castellana tiene.

¹⁹ Al respecto puede desarrollarse una crisis democrática "cuando surgen límites y condicionamientos a la precedente expresión de los derechos políticos y civiles (...) o cuando se tiene una limitación de la competencia política y cuando se contamina o se rompe el compromiso democrático": Cfr. Morlino, Leonardo, "Democrazie" en *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino 1988, p. 123.

der coactivo impide la plena y libre expresión de los intereses de los grupos sociales. Para la caracterización de los regímenes autoritarios es fundamental la referencia al "pluralismo político limitado" ²⁰. En estas situaciones el dilema se presenta entre un poder eficaz y un poder legítimo. Es necesario señalar que la competencia política es considerada -en la mayoría de los regímenes autoritarios- como innecesaria y por lo tanto prevalece un fuerte "monolitismo" a través del cual se ejerce verticalmente el poder. La referencia a los mecanismos a través de los cuales la gobernabilidad se mantiene en estos contextos, quizá no merecería mayores comentarios de no ser porque es posible pensar en escenarios extremos en los que puede ocurrir que, las limitaciones en el ejercicio de las libertades políticas se conjuguen con la paulatina pérdida del consenso y de la legitimidad, con el desarrollo de anomalías sociales de carácter violento, con una mayor polarización y fragmentación política de la sociedad, así como con la expansión de los "particularismos corporativos". En estos casos las posibilidades de la gobernabilidad son mayores. Aún más, estas consecuencias negativas pueden verse agudizadas por la crisis de los partidos y por el desarrollo de un rol decreciente en los mecanismos de representación en los procesos políticos. El conjunto de estos fenómenos pueden concluir con el surgimiento de un "con-

flicto estructural" que paralizaría cualquier posibilidad de gobernabilidad a nivel sistémico. Esto es importante si tomamos en cuenta que los partidos políticos desempeñan funciones vitales para la gobernabilidad, además de aquellas típicas del reclutamiento y de la socialización política; de la competencia y de la construcción de las opciones electorales ²¹. En una situación no democrática como la que aquí interesa analizar, el desarrollo de una creciente fragmentación de los intereses puede generar situaciones en las que se manifieste una gradual pérdida del poder por parte de la élite gobernante ²². De acuerdo con esta interpretación una consistente pérdida de eficacia, efectividad y legitimidad es casi seguro que provoque el aumento de las tensiones y de la politización, dando lugar a una crisis política que puede ir acompañada de fuertes enfrentamientos o incluso de algún tipo de "guerra civil". En muchos casos, hemos podido observar cómo los intentos por mantener artificialmente la gobernabilidad han concluido, en el mejor de los casos, en una disgregación de las fuerzas que apoyan al régimen, y en el peor, en un retroceso de los logros democráticos. Una adecuada correspondencia entre necesidades sociales y decisiones de gobierno expeditas, puede garantizar si no una mayor legitimidad, al menos un mejor funcionamiento de las instituciones.

²⁰ El pluralismo político limitado y no responsable, la ausencia de una elaborada ideología-guía, la ausencia de movilización política y la presencia de un pequeño grupo que ejerce el poder "dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante predecibles" son características que acomunan a los regímenes autoritarios: Cfr. Linz, Juan J., "An authoritarian regime: the case of Spain", en *Cleavages, ideologies and party systems*, Helsinki, Westermarck, 1964, p. 255.

²¹ Respecto al papel de los partidos en los procesos de gobernabilidad se recomienda: Pasquino, Gianfranco, *Crisi dei partiti e governabilità*, Universale Paperbacks 115, Bologna, Il Mulino, 1980.

²² Cfr. Linz, Juan J., **La quiebra de las democracias**, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 132.



EL FUERO CONSTITUCIONAL

Francisco Peralta Burelo

La palabra fuero —según lo sostiene José Becerra Bautista en su monografía "El Fuero Constitucional"— tuvo en España una connotación especial, pues "debido a la anarquía causada por la reconquista, hubo necesidad de halagar a quienes quisieran poblar determinadas regiones de la península y para ello, se otorgaron concesiones, privilegios y mercedes a las villas. La libertad de cada villa constaba en su carta-puebla, escritura de población o fuero", hecho éste que provocó la identificación y fusión de dos ideas que no representaban exactamente lo mismo en sus orígenes: la de fuero y la de privilegio, asociando, seguramente desde entonces y hasta ahora, a un par de conceptos que sin ser sinónimos por naturaleza, se hermanaron erróneamente, creando las consiguientes interpretaciones por su homología artificiosa e incorrecta.

El fuero y las inmunidades tuvieron en México su primera aplicación invistiendo una justicia privilegiada para determinadas clases sociales, lo que le concitó reacción en contrario a la propia palabra fuero, como lo demuestra —muchos años después— el hecho de que el actual texto constitucional lo utiliza menos que en su redacción original aunque el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos incidentalmente lo emplea.

Ignacio Burgoa Orihuela precisa que "el fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos a titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución".

Juan José González Bustamante acota, en su libro "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional", lo siguiente:

"El empleo del término "fuero" ha sido tomado en distintas acepciones: A) puede referirse a las compilaciones o al conjunto general de leyes dictadas en una época determinada, y suele hablarse del Fuero Juxgo, del Fuero Real, del Fuero de Castilla, etc. B) puede constituirlo los usos y costumbres inveterados que por ser constantes, han adquirido consagración dando origen al Derecho Consuetudinario. C) pueden ser verdaderas situaciones de privilegio, por razón del rango y del linaje de las personas, como la exención de impuestos; el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas para la persona o los bienes del beneficiario. D) puede ser el derecho que tienen determinadas personas por virtud de su categoría social, para llevar sus pleitos al conocimiento de tribunales exprofesamente creados para conocer de este género de nego-

cios. E) también se extiende a las "cartas-pueblas", verdaderas concesiones otorgadas por el Señor, a cambio del reconocimiento del vasallaje y al pago de ciertos tributos, autorizando a los siervos para sembrar las tierras y aprovechar los frutos. Y, F) lo son también las concesiones graciosas otorgadas por los Reyes a sus súbditos, para erigir ciudades o villas y organizar los municipios".

Enrique González Flores, en su obra "Manual de Derecho Constitucional", sostiene:

"Esta declaración de sí ha lugar o no a proceder, suspensiva en el primer caso para abrir camino a la acción de los tribunales, no constituye sino una declaración administrativa previa; al decir de Salvador Azuela, un antejuicio, procedimiento que bien puede designarse como lo hace Becerra Bautista en una monografía publicada sobre el particular "fuero de licencia", ya que supedita exclusivamente la función pública del agente, en caso de ser absuelto de su responsabilidad, bien puede continuar en la misma función, quedando sólo supeditado mientras tanto a la jurisdicción de las autoridades comunes, a una decisión anticipada de uno de los órganos del Poder Legislativo cuyo funcionamiento la Constitución ha querido proteger, en garantía de su independencia, para cubrir a sus miembros de cualquier asechanza, y, también de conformidad con algunos jurisconsultos, para evitar la ininterrumpibilidad de la función por acarrear perjuicios graves la falta de continuidad de su desempeño. La determinación tomada por la Cámara de Diputados o "condición de procedibilidad", no es una sentencia pues no establece la inocencia ni la culpabilidad del funcio-

nario; ni da fin en lo sustancial al procedimiento; ni aplica, en caso de separación del cargo, pena alguna; es una simple determinación provisional que remite a la sentencia posterior del tribunal competente, que pueda absolver o condenar; en cuyo caso, o bien retrotrae los efectos del fallo para restablecer la situación primitiva o bien el reo sufre las consecuencias de su conducta".

José Becerra Bautista dice que la palabra "inmunidad" surgió, adhiriéndose a la opinión de Messini, a la cual se remite, "debido a que el cargo público era un verdadero gravamen" en la Roma antigua, significando, con ello, que implicaba primitivamente "exención de cargos públicos".

La inmunidad —en este contexto— pues, "era una simple concesión del Estado para que los particulares no ejercieran determinados cargos".

Marzari señala que "la inmunidad impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que, por lo tanto, sea destinatario de la norma punitiva" (la cita es de Becerra Bautista).

De lo anterior concluye el precitado José Becerra Bautista: "con esta concepción fácilmente se deduce que la inmunidad lo que otorga es irresponsabilidad penal. A consecuencia de ello ninguna jurisdicción represiva puede actuar en contra del inmune".

El concepto clásico del fuero constitucional, aún con sus naturales modificaciones y matices a que el tamiz del tiempo lo ha sometido, se encuentra inserto, e implícito, en el moderno juicio de procedencia que, si bien contiene

nociones que es necesario estudiar con algún detenimiento, conserva, con más o menos fidelidad, muchos de sus rasgos originales, a pesar de que, como se tratará de destacar en este análisis, el que contempla el artículo 25 de la Ley -reglamentaria del título IV de la Constitución General de la República- de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es coincidente, en la sustancia, con los principios que pondera la doctrina mexicana y, consecuentemente, no es del todo afín con el motivo de los propósitos pretensos por esta institución de añosa existencia.

José Becerra Bautista dice en relación al fuero mexicano: "Nuestro fuero constitucional, en cambio, se concreta a la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera un consentimiento previo para enjuiciarlo".

La referencia del autor de citas es obvia: el juez ordinario está privado de jurisdicción para la sustanciación de los juicios políticos, mismos que tendrán que tramitarse ante una instancia distinta; y, asimismo, el juez ordinario requerirá de un consentimiento previo para enjuiciar (en este caso de la Cámara de Diputados) a quienes estén investidos, por razón del cargo que ocupen, de una inmunidad temporal.

Al primero de estos géneros José Becerra Bautista le denomina fuero político, y, al segundo, fuero licencia para

**EL CONCEPTO CLÁSICO DEL
FUERO CONSTITUCIONAL,
AÚN CON SUS NATURALES
MODIFICACIONES Y MATICES
A QUE EL TAMIZ DEL
TIEMPO LO HA SOMETIDO,
SE ENCUENTRA INSERTO, E
IMPLÍCITO, EN EL MODERNO
JUICIO DE PROCEDENCIA**

procesar, especie que interesa analizar en este capítulo, ya que está íntimamente vinculada, por sus peculiares características, con el juicio de procedencia penal, que es el procedimiento legal a través del cual se intenta formalmente el desafuero de un servidor público.

El fuero -que como dice Becerra Bautista, "tiene de conservar la independencia y autonomía

del Congreso; que no es una concesión particular y que, por ello, sólo le beneficia mientras ejerce la función"- no es renunciable, ni objeto de licencia. El aforado, pues, o el investido de inmunidad jurídica política, sea para el desarrollo de una actividad pública parlamentaria, ejecutiva o judicial, según el caso de que se trate, no puede disponer a su libre albedrío la suerte de esta prerrogativa, pues arroparla o repudiarla no depende de sus estados de ánimo ni de sus apetenencias volitivas, ya que el fuero se establece y reconoce *ratione muneris* y no *intuitu personae*.

Hay autores que sostienen que siendo renunciables los cargos, y dependiendo de ellos el fuero, puede, por analogía de causa, dimitirse éste, criterio que no deja de ser incorrecto, dadas las razones previamente apuntadas.

No obstante, y sentada la irrenunciabilidad e ilicenciabilidad del fuero-inmunidad, procede el examen de la situación jurídica del suplente de diputado, senador y regidor -que son los únicos que lo poseen, ya que los otros

sujetos de esta prerrogativa, desaparecidos los vice, no tiene reemplazante reconocido-. Al efecto algunas elucubraciones.

Cuando los diputados, senadores o regidores se separan del cargo -sea esto por licencia, renuncia o muerte-incurren, según el supuesto, en falta temporal o absoluta y, en la hipótesis, debe de entrar, en tanto, el suplente a ejercerlo, sea temporal o definitivamente. Sin embargo, y contra las previsiones de la legislación vigente, en los largos recesos del Congreso de la Unión -y de las Legislaturas locales- no suele, por una práctica incomprensible, llamarse al relevo para que asuma las funciones desatendidas por el titular.

El miembro propietario de una de las Cámaras -ejemplifíquese con las del Congreso de la Unión- se separa del cargo al término de un periodo ordinario de sesiones, o durante los recesos, pero no se llama al suplente sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, lo que hace que en tanto, a pesar de que no se sesiona, el Poder Legislativo Federal mantenga incompleta su nómina de legisladores.

Marginalmente debe de señalarse que bien procedería una reforma conducente a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, sin dilaciones, el potencial nuevo miembro asuma el cargo automáticamente, previa la protesta de rigor.

El llamamiento tardío del suplente priva al Congreso de la Unión de uno de sus miembros y, desde luego, al suplente -propietario en ciernes- le demora injustificadamente la asunción de las funciones propias y, en consecuencia, el disfrute cabal de su derecho al fuero constitucional.

El suplente, claro, carece de fuero; el propietario separado del cargo está privado de él. Y cada uno de los miembros del Congreso de la Unión representa una parte alicuota, por inseparable, de la propia soberanía de la asamblea congressional, lo que origina que las Cámaras no puedan, eventualmente, funcionar a toda su capacidad, sobre todo cuando en los recesos sea menester convocar a sesiones extraordinarias.

Que quede claro -de una vez- que quien ejerce el cargo es quien posee el fuero y que mientras el propietario se encuentra separado del puesto carece de inmunidad, lo mismo que el suplente que permanece en espera. Asimismo debe de entenderse que el suplente adquiere el fuero, como irradiación del propio encargo, cuando asume la comisión, sea esta definitiva o temporalmente, con la diferencia de que, cuando es provisional la función, será privado de esta prerrogativa cuando nuevamente ceda el lugar al propietario.

Es concluyente, además, que el propietario y el suplente no podrán simultáneamente gozar de fuero por razón de un mismo cargo, pues éste solamente permite un

**QUIEN EJERCE EL CARGO
ES QUIEN POSEE EL FUERO
Y QUE MIENTRAS EL
PROPIETARIO SE
ENCUENTRA SEPARADO DEL
PUESTO CARECE DE
INMUNIDAD, LO MISMO QUE
EL SUPLENTE QUE
PERMANECE EN ESPERA**

titular, aún en los mismos organismos colegiados (Cámaras y Cabildos) donde cada uno de ellos posee una identidad nominal.

Se ha considerado siempre que el fuero preserva, más que nada, la libertad personal del servidor público que, habiendo incurrido en un delito o bajo sospecha, está expuesto a ser privado de aquella por mandato de un juez ordinario. Y esto es bien cierto. Puesto que, a menos que así lo autorice la Cámara de Diputados, no podrá ser arrestado.

No obstante la suspensión o paralización -que no cancelación- de la orden de captura en contra de un servidor público aforado, no es la única ventaja de tamaña institución prócer.

La inmunidad implica, aún más, la imposibilidad, estrictamente procesal, de que a un servidor público inmune se le enjuicie sin el consentimiento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La preservación de la libertad no es pues, la mayor ventaja de la inmunidad, sino que, para el mejor desempeño de sus funciones y para eximir de posibles represalias, venganzas, presiones, asechanzas, etcétera, al servidor público investido, por razón del cargo, de ella, no se le podrá, siquiera, ya no arrestar únicamente, sino siquiera enjuiciársele, esto es, procesársele, si antes no da su anuencia para ello la Cámara de Diputados.

Es opinión común apreciar el objetivo primordial del fuero-inmunidad como la protección -en una interpretación de suyo restrictiva- a la libertad personal del inmune, cuyo beneficiado, se dice, no puede ser arrestado durante el tiempo de desempeño de su cargo, si no es con el consentimiento expreso de la Cámara de Diputados.

El beneficio de la no privación de la libertad personal del servidor público involucrado en una presunta responsabilidad penal se estima como el efecto más importante de la inmunidad, pues se considera que el titular de ésta no podrá ser aprehendido por orden del juez ordinario, a menos que medie una autorización camarl.

La afirmación, dicho sea de una vez, es parcial y no totalmente válida, pues con la inmunidad se pretende impedir que un servidor público inmune pueda ser privado, siguiendo el procedimiento común, de su libertad personal. Empero no es este propósito el único fin del fuero.

Si la preservación de la libertad personal del servidor público fuera la exclusiva meta del fuero-inmunidad este carecería, por tal virtud, de razón para existir en el ámbito de los delitos del orden común que, por disposición expresa de la ley, no ameriten sanción corporal, como lo son los denominados de pena alternativa (injurias, difamación, lesiones que tardan en sanar menos de quince días y otros).

¿Qué caso tendría pues, de acuerdo al criterio apuntado, la prevalencia del fuero en delitos que no pongan en peligro la pérdida de la libertad personal del servidor público involucrado? ¿Cuál sería entonces la verdadera razón de semejante institución?

El fuero, como se aprecia, ofrece inmunidad para los delitos que tienen establecida sanción corporal y, también, para los que no ameritan pena privativa de la libertad. Esto es de explorado derecho.

Aún más, hay una corriente de opinión pública -que no estrictamente

doctrinaria- que sostiene otro criterio parcialmente veraz: que el fuero impide actuar procesalmente al juez ordinario, y solamente a él, no así a las autoridades no jurisdiccionales.

El fuero, entonces, imposibilita la actuación ordinaria del juez. No obstante también obstaculiza la intervención del Ministerio Público, sea este federal o local.

El artículo 111 de la Constitución General de la República manda, al inicio de la disposición que contiene, que "para proceder penalmente", es decir, para someter a proceso a un servidor público investido de fuero, la Cámara de Diputados deberá de hacer la declaración expresa de si ha lugar o no a ello.

¿Qué autoridades pueden "proceder penalmente"? El Ministerio Público y el Juez ordinario. El Ministerio Público, porque ante él se inicia la primera fase del proceso -la de averiguación previa-, y el Juez, ante quien se desarrolla la instrucción y el juicio que, terminando con la sentencia, deja la ejecución al Poder Ejecutivo.

El fuero, entonces, impide el enjuiciamiento en general -para cuya tramitación se requiere de una previa autorización camara- y además inhibe la actuación del Ministerio Público y del Juez, autoridades éstas que no podrán practicar diligencia alguna sobre hechos de posible carácter delictuoso cometidos por el inmune.

Ahora bien: ¿las actuaciones del Ministerio Público o del Juez que contravengan las disposiciones del 111 de la Constitución General de la República serán nulas de pleno derecho o estarán

afectadas de nulidad relativa? ¿O serán válidas?

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nada dice expresamente, aunque los artículos 29 y 45 establecen algunas reglas que pueden tener aplicación justa:

El artículo 29 se refiere a la suspensión del procedimiento cuando no se han satisfecho los requisitos establecidos por el número 111 de la Constitución General de la República.

Y el 45, que contiene reglas comunes al juicio de procedencia y al político, dice que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal".

Si, como dice Bielsa, el fuero "es una condición de perseguibilidad de la acción penal", el efecto que produce la inobservancia de requisitos procesales es simplemente la mera suspensión del procedimiento y no la nulidad de actuaciones, criterio que parece tener corroboración en los términos del artículo 25 de cita. Lo que infiere, en consecuencia, que lo actuado es válido, si la Cámara de Diputados no detecta oportunamente la práctica de obligaciones y ordena la paralización del proceso hasta en tanto se conozca el sentido de la declaración respectiva.

El goce del fuero de inmunidad se suprime, conforme al sentido de las disposiciones legales prevaletentes, por cualquiera de estas causas: A) renuncia definitiva al cargo, B) destitución, C) muer-

te, D) conclusión del término, y, F) no presentación a protestar.

La falta absoluta, pues, en el desempeño del encargo, es la figura clásica de supresión del fuero en perjuicio de un destinatario conocido.

Quien renuncia al cargo -en ese orden de ideas- o quien es destituido de él (por incurrir en algunas de las responsabilidades previstas en el título V de la Constitución General de la República) o quien fallece, pierde automáticamente el fuero.

El fuero se pierde, entonces, por destitución proveniente de un juicio político o de la imposición de una sanción administrativa severa, teniendo, además, la característica de que no es recuperable.

El fuero se suspende por licencia o por suspensión del titular en el cargo que ocupa.

Cuando es por licencia la privación puede ser temporal, pues al reingreso a la comisión se recupera. Idéntico ocurre en los casos de suspensión del cargo, cuando, como consecuencia de un juicio de procedencia penal, se pone al titular a disposición del juez ordinario para que le instruya proceso.

La suspensión pues, es transitoria, a diferencia de la supresión de la inmunidad, que es por esencia definitiva.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos concede, en términos expresos, acción procesal a los particulares y al Ministerio Público para, en el supuesto de los primeros, presentar ante la Cámara de Diputados denuncia o querrela, y, en el caso del Representante Social, requerir -se supone- el desafuero del imputado que goza inmunidad legal.

En cuanto al segundo dato que contiene -facultad excitatoria del Ministerio Público- no se antoja pertinente ningún comentario, pues la disposición es clara, congruente y no provoca dudas, sino, por el contrario, clarifica ampliamente una situación: la de que es el Representante Social, y no el Juez ordinario, el que puede solicitar -o requerir, para mayor precisión terminológica- ante la Cámara de Diputados la remoción del fuero.

El Ministerio Público no debe peticionar al Juez competente -en este caso- que se dirija a la Cámara de Diputados para solicitar el desafuero, sino que es la propia Representación Social la titular de esta acción y, por lo tanto, la única que está facultada para ejercerla en forma directa ante la Representación Popular.

La primera posición del precitado 25 si acredita comentarios, ya que al conferir personalidad procesal a los particulares para presentar, ante la Cámara de Diputados,

denuncia o querrela -según se trate, se atiende, de los delitos que se persigan de oficio o a petición de parte ofendida- está presupuestando otras hipótesis que

EL MINISTERIO PÚBLICO
NO DEBE PETICIONAR AL
JUEZ COMPETENTE -EN
ESTE CASO- QUE SE DIRIJA
A LA CÁMARA DE
DIPUTADOS PARA
SOLICITAR EL DESAFUERO,
SINO QUE ES LA PROPIA
REPRESENTACIÓN SOCIAL
LA TITULAR DE ESTA
ACCIÓN

devienen en consecuencias jurídicas diversas.

(Entiéndase, antes de entrar al análisis del tema, que a los particulares les atribuye personalidad para presentar denuncias o querellas ante la Cámara de Diputados, no ante el Ministerio Público, equiparándose esta disposición con la relativa al juicio político, que por no estar referido a delitos es tan procedente, como erróneo pretender que la propia Cámara de Diputados se convierta, disputándole funciones al Ministerio Público, en órgano de recepción de denuncias y querellas.

Al Ministerio Público, en cambio, no le reconoce la "facultad" de presentar denuncias y querellas, sino exclusivamente la potestad de requerir el desafuero, postura que es correcta, tanto como es equívoca la anterior).

Bien, retomando el hilo de la exposición luego de cerrar el paréntesis: los particulares pueden presentar denuncias y querellas ante la Cámara de Diputados dentro de la celebración de un Procedimiento de Declaración de Procedencia. Esto es inobjetable en atención a la redacción del dispositivo de citas. ¿Empero la Cámara de Diputados qué hace después de recepcionar el pliego suscrito por la persona interesada?

Aún más: ¿Para qué efectos presenta su denuncia o querella el particular? El propio artículo da la respuesta: "a fin de que pueda proceder penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución General de la República".

Establecidas las anteriores premisas colijanse las respuestas:

La Cámara de Diputados -primer caso- recibe las denuncias o querellas y les dará el trámite del juicio político. "En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección determinará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpa-do". (El subrayado no es original).

¿Qué significa lo anterior? Que a la denuncia o querella de particulares se le dará el mismo trámite que al requerimiento del Ministerio Público y que, a pesar de que en un caso -pueda ser que aún no haya ejercido de la acción penal- está interviniendo la autoridad competente para solicitar el desafuero y en el otro aún no participa ésta, en ambos se obtendrá un resultado común: el dictamen de la Sección Instructora de que ha lugar -o no- a proceder penalmente.

La redacción es confusa, deficiente y errónea, prestándose, sin retocer la interpretación, a este tipo de conclusiones; teniendo, además, el gran defecto de confundir al juicio de procedencia con el político (cuando menos en esta primera parte, aun cuando tal tendencia se observa en el Capítulo IV que contiene reglas comunes a ambos).

El artículo 28 robustece, más que disipar, la duda que se ha planteado y le da mayor fuerza a las razones apuntadas: "Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes".

El resultado, pues, tratase de denuncias o querellas o de requerimientos del Ministerio Público, es el mismo: dictamen, primero, y declaración después, de que ha lugar o no a proceder penalmente en contra del servidor inculcado.

Se desprende -en el mismo orden de ideas- de la redacción del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades en cuestión, que los particulares, lo mismo que el Ministerio Público, podrán comparecer ante la Cámara de Diputados, unos presentando denuncia o querella, el otro requiriendo el desafuero de algún servidor público, y asimismo se colige, ahora del 28 del propio ordenamiento, que la citada Cámara de Diputados podrá alternativamente, en mérito a las pruebas que se exhiban, declarar que ha lugar, o no, a proceder penalmente en contra del inculcado.

El texto se antoja claro y acertado; empero da pie a una inquietud: ¿la

denuncia o querella del particular puede terminar, como lo sugiere el dispositivo de referencia, en una declaración de ha o no lugar a proceder penalmente? Es de entenderse, porque seguramente no podrá ser en forma distinta, que la Cámara de Diputados turnará las denuncias al Ministerio Público cuando aprecie en ellas la posible comisión de un ilícito que sea perseguible de oficio -no así las querellas de parte ofendida-, dadas las exclusivas atribuciones del órgano inquisidor, pues no sería congruente que pusiera a disposición de las autoridades competentes -se da por descontado que desahogado- al presunto inculcado en contra de quien el Ministerio Público aún no haya ejercitado acción penal, ya que no pone al imputado bajo el ámbito de poder de la autoridad perseguidora, sino de la jurisdicción de los tribunales *ad hoc* que, en el supuesto, son jurisdiccionales por naturaleza, condición ésta de la que carece el infradicho Ministerio Público.

EL PARLAMENTO EUROPEO: UN MODELO POLÍTICO PARA EL SIGLO XXI

Stéphan Sberro

En el siglo XX, tuvieron lugar más eventos que en los cuatro siglos precedentes: dos guerras mundiales, el advenimiento del comunismo, la Guerra Fría y el despertar de los pueblos colonizados de Asia, África y el Pacífico. Todos estos eventos fueron dolorosos y nacieron en parte o en su totalidad en el viejo continente. Sin embargo, a partir de 1945 empezó también una de las aventuras más interesantes y propositivas de este siglo. El nacimiento de una nueva idea política, donde nociones abstractas, y nunca bien definidas, tales como la potencia, el nacionalismo o la soberanía pasaron a un segundo lugar ante un nuevo objetivo: la construcción definitiva de la paz, de la prosperidad, del respeto a los pueblos y a los individuos. El continente donde habían nacido las ideas de Nación, de Estado y patriotismo es ahora el primero en cuestionarlas. La nueva idea política de unidad continental, más allá de las naciones, dió luz a un sistema institucional sólido que permitió a esta unidad prosperar hasta constituir el polo más fuerte del mundo en términos económicos y comerciales. No es sorprendente que el elemento más fuerte de este sistema institucional fuese el Parlamento Europeo (PE). La democracia es, en efecto, parte de la herencia común de los europeos. Primer Parlamento plurinacional del mundo, el Parlamento Europeo, conquistó año con año un poder que lo transformó en un elemento clave en el

proceso de las decisiones que atañen a la vida diaria de 370 millones de ciudadanos. El tratado Unión Europea firmado en Maastricht es la penúltima etapa hacia la conquista de un papel, al menos, tan importante como el de las dos otras instituciones claves del continente, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros. En 1996, una conferencia institucional de los 15 miembros de la Unión decidirá la conformación del continente para el Siglo XXI. El Parlamento Europeo jugará su futuro en esta negociación, sabrá finalmente imponer los tratados que lo colocan en el primer rango de las instituciones o permanecerá como lo que es hoy: un elemento imprescindible pero no central de la vida política europea.

I- EL PARLAMENTO EUROPEO, UNA INVENCION INSTITUCIONAL:

1- UN HISTÓRICO:

La idea de construcción europea no nació de la nada en 1945. Durante siglos, escritores, filósofos y políticos propusieron una construcción política que permitiría dejar atrás la anomalía que constituía la división del continente en "Estados-naciones" artificiales, que estaban constantemente en guerra los unos en contra de los otros. En la mayor parte de las propuestas de estos pensadores, es un parlamento que iba a jugar un papel central en la unión de los pueblos europeos. El rey Podiebrad de Bohemia en

1463, el británico William Penn en 1693¹ o el abad Saint-Pierre en 1713 en Francia, Jeremie Bentham en 1787 elaboraron proyectos precisos de federación europea en la cual, el parlamento, la "dieta" jugaría el papel principal.

Finalmente la idea federal de Penn fructificó en el "Nuevo Continente" del cual fue uno de los padres fundadores. Más de dos siglos después, Estados Unidos iba por cierto a reexportar un modelo que Europa le había exportado y respaldar firmemente la idea de integración europea. El general Washington se lo predijo a Lafayette "Un día sobre el modelo de Estados Unidos de América, se constituirán los Estados Unidos de Europa. Los Estados Unidos serán el legislador de todas las nacionalidades".

Los pensadores que siguen la revolución francesa, en particular Saint-Simon, también proponen una "Comunidad europea" en la cual los parlamentarios de cada país reconocerían la supremacía de un parlamento general ubicado arriba de todos los gobiernos nacionales y con el poder de juzgar sus desacuerdos.² Se trataría de un órgano supranacional europeo que sería un verdadero parlamento de los pueblos y permitiría al gobierno general de Europa ser enteramente independiente de los gobiernos nacionales.

Pero esta misma revolución francesa y las guerras napoleónicas promovieron más el principio de las nacionalidades que el de la unión continental. A contracorriente, Proudhon había previsto que esta evolución no constituía un progreso. Tuvo la razón y durante el siglo y medio, el continente fue desgarrado por guerras, la unificación de Italia y Alemania sobre este principio de las nacionalidades siendo uno de los factores principales de estas guerras, en particular de la Segunda Guerra Mundial.³

Así es que, naturalmente, el movimiento hacia la integración europea que se da después de 1945 otorga el papel central a una Europa parlamentaria. El Congreso de La Haya en 1948 abre realmente el camino a la Unión Europea tal como existe hoy. Su resolución final menciona como uno de los objetivos esenciales para los europeos, la creación inmediata de una asamblea europea con participación de los parlamentos nacionales. Un año después esta idea se concreta con la creación del Consejo de Europa en Estrasburgo y de su asamblea consultiva.

Por primera vez en la historia, Estados soberanos aceptan que algunos de sus ciudadanos, libres de sus palabras y de sus votos se reúnan para

¹ Penn publicó en 1693 un ensayo preciso sobre lo que debía de ser este parlamento europeo. Su "Essay towards the present and future peace of Europe by the establishment of an european Dyet, parlement of ententes" explica que este Parlamento Europeo debe tener 90 miembros según la población y la importancia económica de cada uno de los Estados miembros: 12 alemanes, 10 españoles, 10 franceses, 8 italianos, 6 ingleses, 4 polacos, etc. Otro quaker, John Beller desarrollará y precisará más aún esta idea.

² Lucien de Sainte Lorette *L'idée d'une Union Fédérale Européenne* Armand Colin Paris, 1955.

³ Profetiza el filósofo francés que la unidad italiana llegará a un nuevo despotismo, peor que el de los emperadores romanos.

discutir intereses comunes. La idea que los intelectuales europeos habían expresado a través de los siglos se vuelve realidad, pero el resultado iba a ser finalmente decepcionante. Mientras los franceses y los belgas le querían dar al Consejo de Europa un verdadero poder de decisión, los británicos y los escandinavos insistieron para que la asamblea no tuviera poderes reales y las verdaderas

decisiones comunes siguieron siendo tomadas en otros recintos como la OTAN (Organización Europea de Cooperación Norte) para los asuntos de defensa y la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), nacida del Plan Marshall para los temas económicos. Los franceses y los belgas prefirieron finalmente conseguir su objetivo de unión europea por otros modos y el Consejo de Europa finalmente llegó a perder todo significado real aparte del significado simbólico.⁴ Este significado no se debe, sin embargo, menospreciar y tanto su tribunal europeo de derechos humanos como la obligación de democracia para poder adherir hacen del actual Consejo de Europa un garante de democracia y una antesala antes de la adhesión a la verdadera asamblea europea, el Parlamento Europeo. Eso explica el atractivo que conserva esta institución para los

POR PRIMERA VEZ EN LA

HISTORIA, ESTADOS

SOBERANOS ACEPTAN

QUE ALGUNOS DE SUS

CIUDADANOS, LIBRES DE

SUS PALABRAS Y DE SUS

VOTOS SE REÚNAN PARA

DISCUTIR INTERESES

COMUNES

países de Europa del Este.

El Plan Schuman y la creación de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) en 1951, con la participación de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, iban a generar una asamblea plurinacional con poderes reales aunque aún limitados en comparación con las del actual parlamento euro-

peo. El Tratado de París que instituye la CECA prevé una asamblea común con "miembros elegidos por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados". Sin embargo, en un primer tiempo la asamblea fue formada por delegados que los parlamentos nacionales designaron en su seno según un procedimiento fijado por cada Estado. Tanto por este modo de elección que no tenía un carácter democrático europeo como en cuanto a sus poderes reales de decisión y a su campo de competencia, la asamblea de la CECA distaba mucho de ser un verdadero parlamento.

El Tratado de Roma que extiende el mercado común a todos los sectores económicos en 1957, transforma, una primera vez, la asamblea común y establece definitivamente las bases para un

(4) Paul-Henri Spaak su presidente en 1951 renunció con esta declaración: "Que lo quieran o no, el interés de la causa europea ya no se encuentra en esta asamblea (...) La alternativa es sencilla: alinearse sobre Gran Bretaña y renunciar a hacer Europa o intentar de hacer Europa sin Gran Bretaña". P-H. Spaak iba ser primer ministro belga y uno de los padres fundadores de la Comunidad Europea y de su Parlamento.

verdadero parlamento europeo. En el tratado original, el Parlamento sólo disponía de un "poder de deliberación y de control". Entre 1970 y 1975 en una perseverante "lucha por el poder"⁵ logró obtener un poder presupuestario y en materia de relaciones exteriores.

Habrà que esperar hasta 1979 la elección del Parlamento al sufragio universal directo para que se llegue a una tercera etapa hacia la constitución de un poder legislativo al nivel continental.

2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN:

Según los Tratados, es la institución que tiene el primer lugar en importancia. Se llama Asamblea Europea y se menciona antes de la Comisión o del Consejo. Es la única institución democrática que representa directamente a los pueblos. En los hechos, durante décadas, el parlamento fue la institución menos relevante de la vida política, económica y aún institucional de Europa. Apenas más que su homólogo, la Asamblea del Consejo de Europa que tiene su sede en el mismo edificio en Estrasburgo, manteniendo una confusión poco favorable al reconocimiento del único órgano democrático de una unión de 370 millones de ciudadanos. Sin embargo, conforme crece la integración europea, crece el papel del Parlamento. Pasó de ser una simple cámara de registro de los reglamentos del Consejo a ser un elemento imprescindible en el proceso de toma de decisión.

En dos áreas importantes al menos, puede bloquear una decisión:

- Cuando se vota el **presupuesto** y -para los **acuerdos con países terceros**. A lo mejor por eso, tiene una importancia política frente al exterior mayor a su real poder. Los jefes de Estado extranjeros, los actores más importantes de la vida internacional pasan por el Parlamento Europeo. Con el Acta Unica en 1986 y aún más con el Tratado de Maastricht creció su importancia, aunque menos de lo que se había esperado. En primer lugar, el Acta Unica introduce un nuevo procedimiento de toma de decisión que obliga a una doble aprobación del Parlamento en numerosos sectores (todo lo que se refiere al mercado único, a la agricultura, pesca, aranceles). Con el Tratado de Maastricht, el número de decisiones que requieren una doble aprobación del PE aumenta (salud, consumidores, audiovisual).

Además de estos poderes más importantes, el PE tiene el poder de:

- **Aprobar** la nominación del presidente de la Comisión y del conjunto, el "colegio" de los comisarios europeos. Ese poder tiene un valor psicológico importante ya que asienta el poder de la institución frente a la Comisión. Esta última es responsable ante el PE quien la puede censurar y despedir. Sin embargo, concretamente, este poder se podía demostrar únicamente por un voto de los dos tercios del PE: eso nunca pasó.

Aunque hace quince años que el Parlamento está designado por sufragio universal directo, no se pudo todavía armonizar el modo de votación en cada Estado miembro. En la mayoría de ellos se organiza de modo proporcional, con

⁵ Guy Isaac **Manual de Derecho Comunitario General**. Ariel Derecho, Barcelona, 1991.

una única lista nacional por cada partido. Lo que da más importancia a los pequeños partidos quienes seguido al nivel nacional no tienen el número de elegidos que tienen en el Parlamento Europeo. El funcionamiento del Parlamento atenúa en gran parte esta importancia de los pequeños partidos y como en casi todos los parlamentos del mundo, existe un sesgo en favor de los grandes grupos políticos. El Reino Unido es el único país que mezcla las listas nacionales con listas locales. De un cierto modo se puede considerar como menos democrático porque no refleja la postura exacta de la población y los pequeños partidos no tienen mucha posibilidad de ser representados en el seno del Parlamento Europeo como en el seno de su propio parlamento nacional. Pero de otra manera, se puede decir que los europarlamentarios británicos representan directamente a sus electores y no salen de listas nacionales conformadas por negociaciones partidistas que poco tiene que ver con una verdadera democracia. Por eso son los más activos en el Parlamento para defender intereses particulares e introdujeron varias costumbres británicas como por ejemplo, la "hora de las preguntas a los ministros y comisarios europeos".

En cambio las elecciones europeas tienen la misma fecha en toda Europa. En el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se organizan el miércoles, en los otros países miembros el domingo de la misma semana. Se calculan los resultados el mismo día para los 12. Algunos observadores estiman, sin embargo, que al publicar los resultados cuatro días después de la votación se desalientan los

electores británicos, daneses o irlandeses, aunque esta observación no fue comprobada por los hechos; Irlanda y Dinamarca conocen tasas muy elevadas de participación mientras que en el Reino Unido, las elecciones europeas no atraen a los electores, aún cuando los resultados son publicados inmediatamente.

En la actualidad el PE tiene 628 diputados, con la repartición nacional siguiente:

Alemania	99
Francia, Reino Unido, Italia	87
España	64
Países Bajos	31
Bélgica, Grecia, Portugal	25
Suecia	22
Austria	21
Dinamarca, Finlandia	16
Irlanda	15
Luxemburgo	6

Antes de la reunificación alemana y de las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia, el PE tenía 518 diputados: 81 por Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; 60 por España, 25 para Países Bajos; 24 Bélgica, Portugal y Grecia; 16 Dinamarca, 15 Irlanda, 6 Luxemburgo.

Estos diputados son elegidos para periodos de cinco años.

La mayoría absoluta es de 314 votos, la mayoría de tres quintas partes es de 376, la mayoría de las dos terceras partes es de 418 votos.⁶

Su sede está en Estrasburgo pero su secretaría está en Luxemburgo. Las

⁶ Agence Europe 6381 del 17 de diciembre de 1994.

comisiones parlamentarias que preparan los debates por tema y por grupo político, dos semanas al mes, se reúnen en Bruselas, que se vuelve siempre más la sede del parlamento que quiere estar en el mismo lugar que la Comisión y el Consejo. Hasta ahora no se pudo lograr por causa de la resistencia de Francia y Luxemburgo. En Maastricht, pudo obtener Francia la confirmación de Estrasburgo como sede permanente del parlamento, pero la "batalla de la sede" continúa.

Se puede reunir en sesión extraordinaria si lo piden sus miembros. En este caso puede escoger su lugar de reunión. El Parlamento escoge en sesión plenaria su presidente y sus vicepresidentes.

No se pueden organizar los diputados en grupos nacionales sino únicamente por partidos, teniendo más de una nacionalidad. Existen 18 comisiones especializadas y 11 partidos europeos. Las comisiones convocan a sus trabajos al comisario europeo encargado de su área. Así, están enteradas de todo lo que pasa a la Comisión y en el Consejo de ministros. Pueden, así, preparar los dictámenes para que se voten en la plenaria. Cada directiva o reglamento comunitario tiene que ser aceptado una o dos veces en la mayoría de los casos por el Parlamento. Además puede adoptar resoluciones independientemente de la actividad de la Comisión y del Consejo de Ministros. Lo hace sobre todo en política extranjera. Además de poder convocar a los comisarios, éstos asisten a los debates y votos de la legislación que proponen a la asamblea. Los parlamentarios pueden hacer preguntas y comentarios y se les contesta en la sesión plenaria. Antes y después del debate contesta el comisario. Además existe la posibilidad de for-

mular preguntas por escrito que son contestadas por los servicios de la Comisión. Se acuerda que el Parlamento tiene el poder de dimitir la Comisión, quien es únicamente responsable ante éste. Este, a su vez, no es responsable ante nadie sino de sus electores o al menos del partido que les nombró. En los debates del Parlamento está también invitado el Consejo, el ministro responsable de las leyes votadas y el que presidió el Consejo.

En cada sesión plenaria del Parlamento, hay un debate de urgencia sobre los temas de actualidad: en el extranjero, catástrofes naturales, crisis. Los parlamentarios pueden votar resoluciones que si tienen importancia, más que nada hacia el extranjero.

El Parlamento tiene el poder de rechazar el presupuesto acordado por los ministros y la Comisión. Ya lo hizo tres veces desde 1979. En cambio, nunca llegó a dimitir a la Comisión. De hecho los problemas nacen más bien entre él y el Consejo que con la Comisión. Una situación que podría cambiar en los debates para la renovación de las instituciones en 1996.

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO:

Hay que recordar que el antepasado del Parlamento es la Asamblea de la CECA. Durante esa época, la integración se hizo más rápidamente ya que la división política de los seis era bastante homogénea. Había tres partidos principales: liberales, democristianos y socialistas. Rápidamente hubo factores adicionales de división. Primero, en tres de los seis había un partido comunista bastante fuerte: en

Luxemburgo, Francia e Italia (-en los dos últimos era más importante que el Partido Socialista-), existía en Bélgica pero en los Países Bajos y Alemania ya no existía. Segundo, en Francia al contrario de los otros, la democracia cristiana declinó rápidamente. En los cinco, el principal partido era el de derecha, en Francia fueron los liberales. Además estos liberales eran los *gaullistas*, quienes rápidamente rechazaron la ideología supranacional y conformaron su grupo al Parlamento. Otro problema fue el de Bélgica donde todos los partidos se dividieron en dos sobre bases lingüísticas.

En 1973, se juntaron Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda comunista. Los tres nuevos no tuvieron para nada la misma cultura política que sus antecesores. Por ejemplo, la noción de democracia cristiana no existía en Dinamarca y en el Reino Unido. Al contrario tenían una tradición laborista muy fuerte que podía arruinar la dominación de los democristianos en la asamblea europea. En Irlanda, todavía muy marcada por su lucha de independencia, los dos partidos principales eran católicos y podían asimilarse a la democracia cristiana.

Se dividió todavía más el Parlamento, principalmente, por causa de los conservadores británicos que no tenían su equivalente sobre el continente. Los liberales, que hubiera sido el grupo natural de acogida no querían admitirse conservadores. Los democristianos alemanes estaban en favor de acogerlos, pero no los democristianos holandeses, belgas e italianos que tienen una fuerte base popular y querían la etiqueta conservadora. Los conservadores británicos y daneses tuvieron que constituirse en un grupo aparte. En 1994, finalmente, se juntaron en el nuevo Parlamento al

PPE. Los dos más importantes partidos de derecha irlandesa se dividieron, el *Fine Gael* se unió a los democristianos, el otro, el *Fianna Fail* se unió, por razones coyunturales, a los *gaullistas*, formando así un nuevo grupo, los demócratas europeos progresistas que tuvo también la adhesión de un grupúsculo danés, el Partido del Progreso, que es demagógico, en contra de los impuestos y de la Comunidad. Mismos problemas, pero de menor amplitud, con las adhesiones portuguesas, españolas y griegas, los grupos *gaullistas* y comunista salieron reforzados y los socialistas (que gobernaban en Grecia, Portugal y España), que siguen gobernando en España y Grecia así como en Dinamarca y teniendo la Presidencia de la República en Portugal, se volvieron, definitivamente, el grupo más importante del Parlamento Europeo. Es el grupo más homogéneo desde la aceptación por los laboristas británicos de la integración europea. Tiene nada más dos puntos débiles, Irlanda e Italia. Pero inclusive en estos dos casos es un partido importante. En Irlanda, la Presidente de la República es socialista. En Italia, donde los socialistas tenían suficiente poder para tener dos primeros ministros, Bettino Craxi, en fuga en Tunes, y D'Amato, este grupo desapareció casi por completo. Sin embargo, el poderoso partido comunista cambió de nombre para llamarse Partido Socialista Democrático y, se unió a los socialistas. El país en donde está más sólido es Gran Bretaña, seguido por Alemania y España, es decir, los países más importantes. En los otros países constituye la alternativa más fuerte del poder (Portugal donde el Presidente de la República es socialista, en Alemania, en el Reino Unido, en Luxemburgo) o ya es parte de una coalición al poder (en Bélgica y en los Países Bajos). En el grupo, al nivel europeo, como en los grupos nacio-

nales sigue la oposición socialista (mediterráneos)/social-demócratas (al norte), con los laboristas británicos divididos entre sí.

Los comunistas se dividieron en dos, los italianos, algunos griegos y españoles, formaron una coalición de izquierda con 14 diputados y los demás, franceses, portugueses, griegos y daneses con 28 diputados.

El grupo demócrata europeo, 34 escanos, *gaullistas* con algunos griegos e irlandeses.

Dos grupos verdes, Grupo de los Verdes 29 y Grupo Arco Iris, que no atiende sólo los asuntos ecológicos y tiene 15 miembros, dominado por los alemanes; la derecha europea, ultraderecha 14, tienen más importancia que en sus países por la forma de votación dominada por los franceses y alemanes, los cuales no se entienden con italianos y griegos.

4. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DESPUÉS DE JUNIO 1994:

Para tomar en cuenta la reunificación alemana, y aprovechando la evolución demográfica, y mantener los equilibrios "nacionales" el número de diputados en el PE aumentó de 518 hasta 567. El número de diputados alemanes pasó así de 81 a 99. En Francia, Italia y el Reino Unido pasó de 81 a 87. En España de 60 a 64. En los Países Bajos de 25 a 31, en Bélgica de 24 a 25, en Portugal y Grecia de 24 a 25, en Dinamarca quedan 16, en

Irlanda quedan 15, en Luxemburgo quedan seis.

El *minimum* requerido para formar un grupo político en el parlamento es de 29 diputados si pertenecen a un solo Estado miembro; de 23 diputados si pertenecen a dos Estados miembros; de 18 diputados si pertenecen a tres Estados miembros, y de 14 diputados si pertenecen a cuatro Estados miembros. ⁽⁷⁾

Los más importantes, siendo siempre el grupo socialista con 221 miembros (presidente Pauline Green, RU) y el PPE (Demo-Cristianos) con 173 ⁽⁸⁾ miembros (presidente Wilfried Martens, B). El grupo liberal cuenta con 52 miembros. El Grupo de la Izquierda Unitaria Europea (GUE) agrupa a los comunistas del sur de Europa (italianos, franceses, españoles, griegos y portugueses) y 30 elegidos. El *Rassemblement* de los demócratas europeos está compuesto de franceses (14 de los 26), siete irlandeses del *Fianna Fail*, tres portugueses y dos griegos. Los verdes tienen 12 alemanes sobre los 23 del grupo así como cuatro italianos, dos belgas, dos irlandeses y uno de Bélgica, Países Bajos, Dinamarca y Luxemburgo. El grupo Europa de la Naciones cuenta con 13 franceses sobre 19, más cuatro daneses y dos holandeses. La Alianza Radical Europea cuenta con 13 franceses, dos italianos, un belga y un español.

Los diputados de Austria, Finlandia y Suecia son, a partir de la adhesión, miembros de los parlamentos nacionales, hasta que se organicen elecciones.

⁽⁷⁾ Agence Europe 6381 del 17 de diciembre de 1994.

⁽⁸⁾ Las nuevas cifras después de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia dadas en Agence Europe n. 6370 del 3 de diciembre de 1994.

nes con un plazo máximo de dos años a partir de enero de 1995.

Cabe señalar que una cuarta parte de los diputados son mujeres. El presidente, como ya es costumbre, es un socialista y su mandato es de dos años y medio, después seguirá un PPE. Es un acuerdo entre ambos grupos ya que ninguno de los dos puede obtener la mayoría para hacer elegir su propio presidente. **Klaus Hänsch**, un alemán sucede así a un democristiano alemán también **Egon Klepsch**. Es el séptimo presidente del parlamento electo, elegido con 365 votos. El segundo, **Yves Galland**, del segundo grupo del PE (los liberales), obtuvo 87 votos y 82 diputados se abstuvieron.

Hay 14 vicepresidentes, cinco del PPE de los cuales uno es el ex-primer ministro de Dinamarca, Poul Schlüter y cinco socialistas.

Los diputados trabajarán en 21 comisiones parlamentarias contando entre 22 y 52 diputados: relaciones exteriores, seguridad y defensa- agricultura y desarrollo rural- presupuesto, económica y monetaria- investigación, tecnología, energía- relaciones económicas exteriores- derecho y derecho de los ciudadanos- asuntos sociales y empleo- política regional- transportes y turismo- medio ambiente- cultura- desarrollo y cooperación- libertades públicas- control presupuestario- instituciones- pesca- reglamento- derechos de la mujer- peticiones- provisional para el empleo.

II- UN EXPERIMENTO POLÍTICO:

La lucha de los federalistas para que se reconozca el carácter imprescindible de

un Parlamento Europeo en la construcción de la nueva Europa está a punto de ser ganada. El Tratado de Unión Europea firmado en Maastricht constituye, probablemente, la antepenúltima etapa hacia la federación europea. Eso explica la toma de consciencia de los ciudadanos y políticos de toda Europa -incluidos los Estados no miembros que, casi, en su totalidad solicitaron su adhesión-. Se denunció la manera con la cual los tecnócratas de Bruselas se apoderaron del poder europeo sin ninguna legitimidad democrática. El primer No danés, en junio de 1992, seguido por el "pequeño Si" de los franceses representarían la reacción de las naciones europeas frente a los sueños supranacionales de algunos funcionarios bruseleses.

Si por una parte no se puede negar la falta de información de los pueblos europeos acerca del proceso de construcción europea, ni la mayor importancia del último paso hacia una verdadera Unión Europea sobre los demás pasos que se dan desde hace 40 años, estas críticas contienen una gran dosis de mala fe.

En primer lugar, porque todos los pasos hacia la integración, desde el Tratado de Roma fueron decididos y después aprobados por gobiernos y parlamentos nacionales, legítima y democráticamente electos. Además, a lo largo de la construcción europea se dieron sin interrupción referendos que siempre dieron una amplia mayoría a los que querían seguir con la construcción europea. En 1972, 68% de los franceses aprobaron la adhesión británica. En 1973, los irlandeses aprobaron la adhesión de su país con más de 80% de votos mientras el sí danés lograba casi 70% de éstos. En esta misma proporción aprobaron los electores británicos la permanencia de

su país en la CEE en 1975, dos años después de la adhesión. Tanto los daneses como los irlandeses y los franceses aprobaron por referendo el Tratado de Maastricht. Y, en fin, los austriacos, los finlandeses y los suecos aprobaron por amplias mayorías la adhesión de sus respectivos países a la Unión Europea. Siempre que los ciudadanos fueron consultados acerca de la construcción europea su respuesta fue inequívoca. Los noruegos constituyen excepción a esta regla, rechazaron dos veces la adhesión pero no son miembros de la Unión, que, por ende, no les fue impuesta arbitrariamente.

En segundo lugar, porque existe desde 1979 un foro democrático que representa directamente a los europeos y no a través de sus gobiernos, se trata del Parlamento Europeo. De todas las instituciones continentales, es la única que da una idea de la Europa del Siglo XXI, donde se intentan superar las naciones y las fronteras. Así no debe sorprender la dificultad que tienen los europeos y otros países, para entender el papel de su Parlamento Europeo en el juego institucional europeo y el significado del trabajo de sus "euro-diputados". Estos hombres y mujeres son, en efecto, a la vez, los objetos y los actores de un experimento único en el mundo, los héroes del "único experimento político de envergadura en el Siglo XXI".⁽⁹⁾ Marc Abèles⁽¹⁰⁾ describe muy bien la forma en la que los

diputados europeos están sometidos a una doble lealtad: la lealtad política hacia su grupo y la lealtad nacional. La coexistencia de ambas afiliaciones agudiza su importancia.

Los grupos políticos son imprescindibles para la integración del diputado y la cohesión del Parlamento, como institución que no puede ser demasiado atomizada. Así, aún más que en un parlamento nacional, todo para un diputado, depende de su grupo y del poder relativo de éste último en el seno del Parlamento. Las reglas mismas del Parlamento hacen muy poco atractiva, para un partido político nacional el no caber en una sensibilidad política representada en el PE con la perspectiva de no ser

parte de un grupo. La casi imposibilidad de presentar un informe o de tomar la palabra en sesión plenaria desanima a los más individualistas. Como prueba, la agrupación forzada de los partidos de extrema derecha hace cinco años, obligados a pesar de su enemistad natural, a la constitución de un grupo político o por los conservadores británicos, y los *gaullistas* franceses aunque elegi-

dos al Parlamento para defender la especificidad nacional. Cabe también mencionar los esfuerzos desesperados del partido de Silvio Berlusconi, *Forza Europa*, para ser incluido en un grupo político ya constituido, esfuerzos que resultaron, finalmente, vanos.

LOS GRUPOS POLÍTICOS

SON IMPRESCINDIBLES PARA

LA INTEGRACIÓN DEL

DIPUTADO Y LA COHESIÓN

DEL PARLAMENTO, COMO

INSTITUCIÓN QUE NO PUEDE

SER DEMASIADO

ATOMIZADA

⁽⁹⁾ Dominique Wolton *La Dernière Utopie* Flammarion, Paris 1993.

⁽¹⁰⁾ Marc Abèles *La vie quotidienne au Parlement Européen* Hachette, Paris 1992.

Al nivel individual, estos grupos son aún más imprescindibles y ejercen una doble función: enmarcar al diputado y permitirle socializar. El juego institucional europeo concebido para satisfacer a doce sensibilidades distintas es, a la vez, complejo y confuso. Sin las reuniones del grupo político y de las comisiones especializadas, sus "tribus", el nuevo diputado estaría perdido en esta selva que tiene sus reglas no escritas y sus ritos en honor a los gloriosos antepasados.

Nacional y europeo:

Sin embargo, cualquier visitante al PE se da cuenta de inmediato, de que no coexisten allí grupos homogéneos y disciplinados. El Palacio de Estrasburgo es una verdadera torre de Babel, a la vez caótica y pintoresca. Insistiendo más que lo necesario sobre su pertenencia nacional para escapar a la uniformidad del grupo, los diputados, sus asistentes, los periodistas acentúan los rasgos nacionales hasta la caricatura, empezando por el idioma. Los diputados, en esta atmósfera internacional, trabajando todos en el extranjero, los franceses trabajan en Estrasburgo, pero también dos semanas al mes en Bruselas, se sienten obligados a resaltar los caracteres nacionales de los electores que son los que finalmente justifican su presencia en este recinto.

Es esta doble pertenencia que hace del diputado, un experimento. Su vocación no es asumir el mismo papel que un diputado nacional. Debe ser un mediador entre los intereses de su país o de su región y el interés de la unión continental. Y, contrariamente a lo que

pasa en los parlamentos nacionales, donde finalmente el interés nacional prevalece sobre el regional o el local, ninguno de los dos niveles que coexisten en el PE es más importante el uno del otro.

Por esta razón, el eurodiputado es el único europeo que ya vive en el futuro; en una realidad que aún no existe y que se está construyendo con pena. Los gobiernos y parlamentos nacionales representan, en efecto, exclusivamente a su nación; los funcionarios de Bruselas, exclusivamente a la Unión Europea. Se mueve entre dos universos que no tienen las mismas reglas. Según Marc Abèles, "los diputados europeos hacen Europa pero no son Europa". Sus funciones de representantes y legisladores se contradicen.

Por eso se llega a la paradoja de que los ciudadanos europeos se sienten, en la mayoría de los casos, mejor representados por sus gobiernos que por sus diputados en cuanto a la política europea. Esto no se debe a una falta de legitimidad del Parlamento, sino al carácter totalmente nuevo de esta institución en la cual los ciudadanos no fueron educados para reconocerse. El modo de votación al nivel nacional impide también este reconocimiento local. Los diputados locales son electos por circunscripción en la mayor parte de los casos, así al menos en los grandes países.

Diputado y experto:

Su única forma de resolver esta contradicción es adquirir un peritaje en un sector limitado¹¹. Así puede hacer progresar la legislación europea sin dejar de

¹¹ Marc Abèles, opus cit.

considerarse como el defensor del interés nacional. Es la razón por la que comisiones tan técnicas como la comisión de agricultura, pesca, medio ambiente, presupuesto o transportes no son despreciadas. En ellas se pueden defender los intereses vitales de una región o de un país siguiendo con un trabajo europeo. En cambio, las comisiones más prestigiosas como la de relaciones exteriores o institucional quedan en segundo plano, ya que el poder de decisión está en manos de los gobiernos. En estas comisiones técnicas, el diputado beneficia no solamente a su grupo político y a su gobierno a través del ministro de asuntos europeos que existe ahora en todos los gobiernos del continente al lado del ministro de Relaciones Exteriores, sino también brinda apoyo al ministro nacional especializado (agricultura, pesca, etc.). Así también se beneficia de los *lobbys* e intereses nacionales o internacionales ligados a su tema y de los servicios de la Comisión Europea. El buen conocimiento de un sector da

al diputado un poder a nivel europeo y le permite defender sus intereses nacionales. Es también, este buen conocimiento, el que da al diputado un cierto margen de maniobra dentro de su grupo político. Dada también la limitación de los poderes actuales del Parlamento Europeo es el trabajo técnico que permite a la institución aportar un valor agregado en el proceso institucional. Así, el diputado europeo es a la vez un político y un perito.

Ni mayoría, ni oposición:

Otra originalidad del Parlamento Europeo, que anuncia quizá una evolución

mundial, es no conocer realmente una división mayoría/oposición. Es decir, si bien es cierto que existen dos partidos dominantes, el Partido Socialista y el Partido Popular Europeo, --democristiano--, estos dos partidos no constituyen los dos polos de la vida política europea. Al contrario, ambos, a menudo, con el Partido Liberal, se oponen a los otros partidos del hemisferio sobre los temas europeos, en los cuales están fundamentalmente de acuerdo. Hasta la retórica política clásica desaparece como ha ocurrido con la fractura derecha/izquierda: los socialistas están más de acuerdo con los PPE y los liberales, que con los comunistas. A su vez, los demócratas cristianos y los liberales tienen un campo de entendimiento mucho más amplio con

los socialistas que con los *gaullistas* o los conservadores, que rechazaron, por cierto, aceptarlos en sus filas. La complejidad de la política europea impide a cualquier partido conservar una sola línea.

De todas formas, no existe un gobierno europeo

con una línea bien definida sino 16 gobiernos y las diferencias entre esos gobiernos no estriban en la alternativa derecha/izquierda sino en su posición frente a la construcción europea. Existen todos los matices políticos y todo el espectro de concepciones europeas, desde federalismo hasta el deseo disfrazado de destruir la Unión. Imposible, en estas condiciones, colocarse en una corriente mayoritaria o en una oposición. Ante los gobiernos nacionales o ante la comisión, los diputados hacen, por cierto, frente común ya que no pueden cortar la rama sobre la cual están sentados, e intentan, sistemáticamente, y no sin éxito, ganar

**EL BUEN CONOCIMIENTO DE
UN SECTOR DA AL DIPUTADO
UN PODER A NIVEL
EUROPEO Y LE PERMITE
DEFENDER SUS INTERESES
NACIONALES.**

siempre más poder a nombre del Parlamento en su conjunto.

III- EL PARLAMENTO EUROPEO, UNA INSTITUCIÓN CON FUTURO:

Desde la invención de los visionarios "padres fundadores", el Parlamento Europeo lucha para obtener más poderes. Así ganó un poder presupuestario y la elección al sufragio universal directo. Todas las enmiendas al Tratado de Roma permitieron al Parlamento cambiar el equilibrio institucional europeo a su favor del mismo.

La primera de estas enmiendas fue el Acta Unica, firmada en 1986, y que complementando a los tratados europeos, el Acta Unica asigna a la Comunidad un doble objetivo: la realización del mercado interior y la reactivación de la construcción europea. Para alcanzar estos objetivos, se decidió asociar en mayor medida al Parlamento Europeo; se incrementó el poder de enmienda de la Asamblea que podía hacer dos lecturas de cada texto legislativo relacionado con el Mercado Unico, lo que quiere decir la casi totalidad de los textos discutidos por los europeos entre 1986 y 1993. Esta victoria del Parlamento no son sorprendentes: la idea misma de Acta Unica salió de él. En efecto, ya en 1984, aprobó la idea de un diputado comunista italiano, Altiero Spinelli de crear una Unión Europea para que el Parlamento pueda decidir con el consejo.

Esta Unión Europea fue acordada en el Tratado de Maastricht que representa el paso más importante hacia la

igualdad entre el Parlamento Europeo y las otras dos instituciones del sistema continental. Esta vez, el Parlamento obtuvo el derecho de dictaminar hasta tres veces sobre los textos legislativos europeos y de obligar a los ministros a tomar en cuenta sus enmiendas. Con el Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo ganó también el derecho de proponer la legislación europea, lo que se llama en los textos jurídicos europeos el "poder de iniciativa", que poseía hasta entonces únicamente la Comisión Europea y que no tienen los gobiernos de los Estados miembros que sólo pueden discutir una ley propuesta.

La conferencia intergubernamental, que tendrá lugar en 1996, creará las instituciones europeas del futuro y dará, sin lugar a dudas, aún más poder a la Asamblea que sigue la lucha. Esta lucha está apoyada por la Comisión Europea y por cinco Estados miembros: Alemania, Italia y los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Estos países son favorables a un poder supranacional que los alemanes describen, ya, como un poder federal. En un documento publicado en otoño de 1994, el Partido Demócrata Cristiano, al que pertenece el canciller Kohl, describe la arquitectura institucional que desea para la Europa de mañana. Alemania lanza así el debate para 1996. En este proyecto alemán, el Parlamento Europeo jugará el papel central, mientras los gobiernos nacionales de Europa perderán el papel motor para ser "Senado" de una Europa Federal.

Esta misma palabra de "federalismo" espanta a los gobiernos francés, danés y, sobre todo, británico. Se está perfilando una Europa a dos velocidades: la rápida, para un núcleo duro, de

países listos en abandonar definitivamente la "cáscara vacía" de la soberanía de los Estados naciones, por una estructura federal que está pendiente de concretarse; otra más lenta, para los países que no quieren ceder la totalidad de esta soberanía pero que están interesados en políticas comunes, en el ámbito económico. El debate apenas comienza, pero no cabe duda que cualquier cambio institucional implicará un reforzamiento del Parlamento Europeo, la única institución que mantendrá la cohesión de todos los miembros de la Unión. Este último participa, por cierto, activamente en el debate a través de su Comité Institucional.

Todavía hay un problema: el qué hacer con los parlamentos nacionales. Probablemente desaparecerán en su forma y con sus poderes actuales. Esta evolución no es sorpresiva y se va dando desde hace años. La mayor parte de las leyes aplicadas en los Estados miembros se toman ya a nivel europeo. Jacques Delors, ex-presidente de la Comisión Europea aportaba la cifra de 80%. Estas leyes deben, en consecuencia, ser aprobadas por el Parlamento Europeo y es casi imposible para un parlamento nacional oponerse a una ley aprobada por su gobierno y por el Parlamento Europeo. El mismo Jacques Delors fue muy claro acerca de este tema, durante una audición ante el Comité Institucional del Parlamento Europeo donde declaró: "O un parlamento nacional decide por razo-

nes que le parecen conformes con el interés nacional transferir una parte del ejercicio de la soberanía a la Unión: ¿y entonces quién es responsable ante él una vez aceptada, esta transferencia de soberanía? Es el gobierno que representa el Estado miembro al nivel de la Unión. O el tema de la competencia nacional permanece y queda claramente vinculado con las reglas nacionales. Pero nunca podremos avanzar si un parlamento nacional pide un papel en las decisiones que ya fueron transferidas a la Unión. Entraríamos en una ambigüedad, en una complejidad que desparataría al ciudadano. Por eso debemos recordar el principio citado. Después se pueden contemplar formas de concertación con los parlamentos nacionales".¹²⁾ Queda a estos parlamentos nacionales un papel simbólico de registro de leyes ya aprobadas.

De los doce, solamente el parlamento danés pudo retener, algún poder, ya que el gobierno danés no puede aprobar una ley sin el dictamen del Folketing, el parlamento nacional. Así parece que la suerte de estos parlamentos nacionales ya está decidida y que no les queda más que encargarse de asuntos "regionales" mientras la Asamblea de Estrasburgo será competente para los temas más relevantes. Sin embargo, los diputados nacionales pueden discutir sobre el porvenir de Europa e intentar sugerir ideas tanto a los gobiernos que se van a reunir en 1996 y quedan responsables, ante ellos, como frente a sus colegas diputados del Parlamento Europeo.

MIENTRAS EL PARLAMENTO

BRITÁNICO ADOPTA UNA

ACTITUD MUY DEFENSIVA

ANTE LA POSIBLE PÉRDIDA

DE SUS PODERES, LOS

DIPUTADOS ALEMANES Y

FRANCESES SON MÁS

CONSTRUCTIVOS.

¹²⁾ Citado en Agence Europe-Hebdo Ultramar del 28 de febrero de 1995.

Mientras el Parlamento británico adopta una actitud muy defensiva ante la posible pérdida de sus poderes, los diputados alemanes y franceses son más constructivos. Ya mencionamos el documento del grupo parlamentario del principal partido alemán, la CDU/CSU.

En este documento titulado "Reflexiones sobre la Política Europea", la CDU/CSU propone la redacción de un documento "casi constitucional" en el cual todas las instituciones existentes, Consejo, Consejo y Parlamento deben ser reformadas. De esta reforma debe salir un parlamento con igualdad de derechos al del Consejo de los Ministros Europeos, que se encargará, únicamente, de las tareas intergubernamentales, como un tipo de Senado europeo mientras la Comisión Europea se volvería un "gobierno" europeo.

El parlamento francés también intenta participar del debate institucional que se da actualmente en Europa. Propone que los 15 parlamentos formen un grupo de reflexión igual al que ya existe en el seno del Parlamento Europeo.⁽¹³⁾ El 9 de febrero de 1995, la Asamblea Nacional Francesa adoptó un informe que podría servir de base durante la conferencia intergubernamental para definir el papel de los parlamentos nacionales en el futuro.⁽¹⁴⁾ Este informe sugiere modificaciones al funcionamiento del Consejo Europeo; sugiere, también, reducir a 10 el número de los comisarios y limitar el número de los Parlamentarios a 600, en una Europa con 27 miembros. Propone el establecimiento de una doble

mayoría en el Consejo, por Estado miembro y en proporción de la población. Por otra parte, el "compromiso de Luxemburgo" debe ser reafirmado. Por fin, debería de crearse un "comité interparlamentario" conformado por un número igual y limitado de miembros de los parlamentos nacionales. Este comité podría expresar opiniones a favor o en contra de algunos textos, sin poder enmendarlos pero tendría poderes en los sectores siguientes: revisión de los tratados, acuerdos internacionales, ampliación de la Unión, presupuesto, asuntos judiciales o internos, defensa y control *a priori* del principio de subsidiariedad (ver cuadro de pág. 83). Sin embargo esta última propuesta no se beneficia del apoyo del Parlamento Europeo, ni siquiera del de todos los parlamentos nacionales.

Resumen y Conclusión:

A medida que Europa se integra, el Parlamento Europeo gana en importancia. Lo que era una experiencia original y pasó a ser el eje central del sistema institucional europeo. Durante casi treinta años, el Parlamento Europeo reinventó, en su funcionamiento diario, las nociones de Estado, interés nacional y soberanía. Cuestionó la tradicional división de derecha/izquierda. Con el Tratado de Maastricht, ganó el poder de imponer sus enmiendas y de oponerse a la voluntad de los gobiernos europeos, en el interés de los ciudadanos que lo eligen a través del sufragio universal directo y de la construcción europea. Ya utilizó este poder para rechazar decisiones impor-

⁽¹³⁾ Se trata del informe Ameline/Cabala. Agence Europe, num. 6431 del 2 de marzo 1995.

⁽¹⁴⁾ Agence Europe, num. 6417 del 10 de febrero de 1995.



tantes.⁽¹⁵⁾ En el futuro, lo podrá utilizar para decisiones vitales de la Unión, tales como la adhesión de nuevos miembros o los cambios institucionales. Estos cambios se discutirán en menos de un año durante la conferencia intergubernamental de 1996 sobre el porvenir de la Unión, particularmente, con cara a las nuevas adhesiones. Estos cambios implicarán seguramente, aún más poder para el Parlamento Europeo, que se volverá la principal organización europea, mermando a la vez la importancia del Consejo de Ministros y de los parlamentos nacionales. Estos últimos ya no tienen más recursos para defender sus intereses que pasar por el Parlamento Europeo que tiene dos representantes en el "grupo de reflexión", encargado de preparar esta conferencia.⁽¹⁶⁾ En cuanto al Consejo de Ministros se podría trans-

formar en un Senado europeo, dejando el poder decisivo a la Asamblea como en todos los sistemas bicamerales del mundo. Se pueden contemplar otras soluciones intermedias: un poder igual a la Asamblea y al Senado (como es el caso en Italia) o una segunda Cámara compuesta de representantes de los parlamentos nacionales, mientras, la Comisión y el Consejo, compartirían el Poder Ejecutivo.

En todos los casos, el Parlamento Europeo está llamado a ser uno de los organismos más importantes a nivel mundial ya que decidirá la vida de 400 millones de ciudadanos, de los más prósperos, educados e influyentes del planeta y eso es buena noticia para todos los parlamentos del mundo.

⁽¹⁵⁾ El 2 de marzo de 1995 por ejemplo, el PE rechazó una legislación sobre las modificaciones genéticas por ser mal elaborada y ambigua. Agence Europe num. 6431 del 2 de marzo 1995.

⁽¹⁶⁾ La socialista francesa Elizabeth Guigou y el demócrata cristiano alemán Elmar Brok.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

"En los dominios que no son de su competencia exclusiva, la Comunidad sólo interviene, conforme al principio de subsidiariedad, cuando y en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser realizados de manera suficiente por los Estados Miembros", según prevé el Tratado de Maastricht, en su artículo 3B.

En otras palabras, sólo se emprende en común lo que se puede hacer de manera más eficaz que si se hiciera por separado, y no se arregla al nivel Comunitario aquello que puede ser mejor decidido o manejado a nivel nacional o regional.

El Tratado precisa también que las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible del ciudadano.

Fuente: Euronotas, septiembre, 94.

LOS MIEMBROS Y FUTUROS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

15 miembros:

Alemania	(1951)	Austria	(1995)	Bélgica	(1951)
Dinamarca	(1973)	España	(1986)	Finlandia	(1995)
Francia	(1951)	Irlanda	(1973)	Italia	(1951)
Luxemburgo	(1951)	Países Bajos	(1951)	Portugal	(1986)
Grecia	(1982)	Suecia	(1995)	Reino Unido	(1973)

Cinco candidatos oficiales:

(Países que ya depositaron la solicitud oficial de adhesión).

Turquía*	(1987)	Polonia	(1994)
Chipre**	(1990)	Hungría	(1994)
Malta***	(1990)		

Seis candidatos probables:

(Países que ya anunciaron su intención de solicitar la adhesión)

República Checa	Rumanía
Eslovaquia	Bulgaria
Eslovenia	Estonia

Cinco candidatos posibles:

(Países que ya fijaron la adhesión como objetivo a mediano plazo)

Albania	Lituania
Macedonia	Letonia
Croacia	

* El país ya tiene una Unión aduanera con la Unión Europea.

** Las negociaciones de adhesión ya empezaron.

*** Las negociaciones de adhesión empezarán seis meses después de la conferencia intergubernamental.

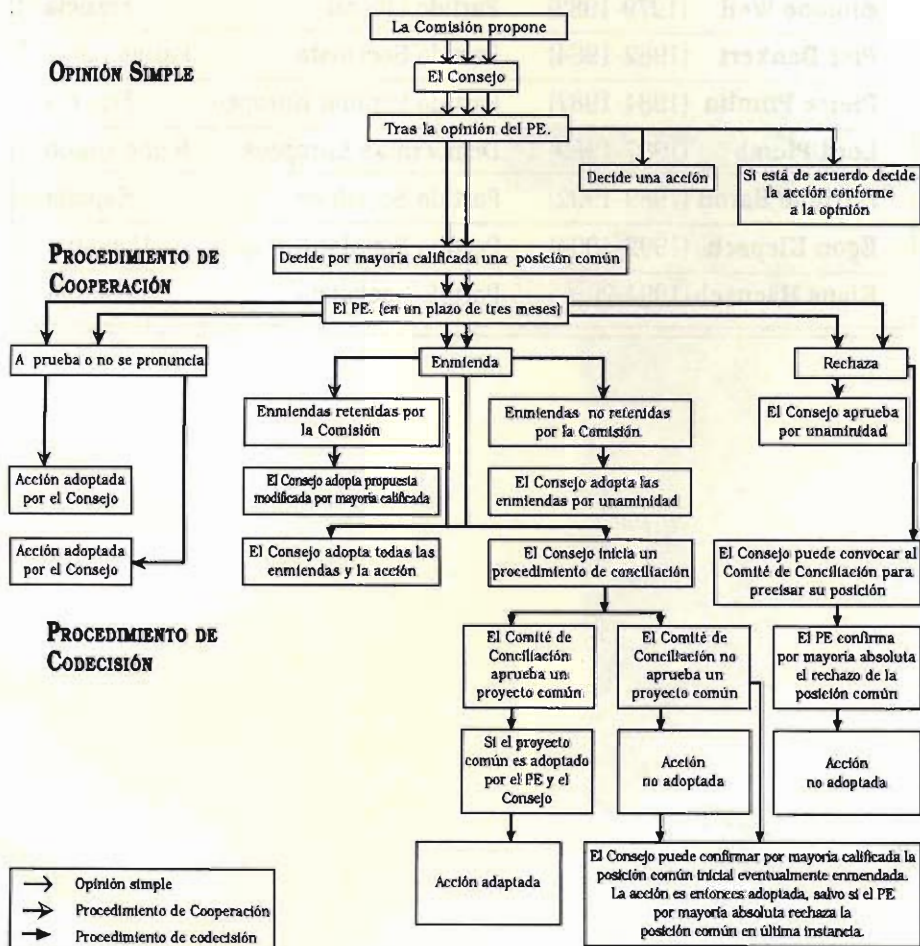
LOS PRESIDENTES DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la elección al sufragio universal directo en 1979.

Simone Weil	(1979-1982)	Partido Liberal	Francia
Piet Dankert	(1982-1984)	Partido Socialista	Países Bajos
Pierre Pflimlin	(1984-1987)	Partido Popular Europeo	Francia
Lord Plumb	(1987-1989)	Demócratas Europeos	Reino Unido
Enrique Baron	(1989-1992)	Partido Socialista	España
Egon Klepsch	(1992-1994)	Partido Popular Europeo	Alemania
Klaus Häensch	(1994-?)	Partido Socialista	Alemania

VADEMECUM SOBRE LA UNIÓN EUROPEA DE LA

OPINIÓN SIMPLE A LA CODECISIÓN



Nota: PE: Parlamento Europeo. Con el procedimiento de codecisión, instaurado por el Tratado de Maastricht (artículo 189 B), el Parlamento Europeo detenta el poder de decidir acciones conjuntamente y en situación de casi igualdad con el Consejo. La codecisión se aplica en los siguientes campos: Mercado Interior, libre circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento, reconocimiento mutuo de diplomas, acceso a actividades asalariadas, y también en ciertos campos con competencias nuevas o reforzadas.

EL BUEN GOBIERNO

Norberto Bobbio

EN ESTE ENSAYO EL FILÓSOFO ITALIANO NORBERTO BOBBIO NOS PRESENTA UNA IMPORTANTE REFLEXIÓN REFERIDA A LA DISTINCIÓN QUE EXISTE ENTRE EL GOBIERNO DE LOS HOMBRES Y EL GOBIERNO DE LAS LEYES EN RELACIÓN, SOBRE TODO, CON EL PROBLEMA DE LA "GOVERNABILIDAD". A PESAR DE QUE EXISTE MÁS DE UNA DÉCADA DE DISTANCIA ENTRE EL MOMENTO EN QUE FUE ESCRITO Y LA ÉPOCA ACTUAL, CONSIDERAMOS QUE ESTA REFLEXIÓN MANTIENE TODAVÍA UNA GRAN VIGENCIA PARA COMPRENDER ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS POR LOS QUE ATRAVIESAN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS.*

Cuando Ernesto Rossi recogió en un volumen algunos escritos de Luigi Einaudi para la colección histórica del editor Laterza decidió, de acuerdo con el autor, titularlo *El buen gobierno*. En la elección de este título existía un juicio de condena del pasado reciente y, conjuntamente, un acto de confianza, aunque fuera solamente de esperanza y de buena suerte en el futuro próximo. Que cosa entendía Einaudi por buen gobierno, se puede deducir mejor un ensayo de 1941 (*Liberalismo y comunismo* publicado en la revista *Argomenti* en el curso de un célebre debate con Benedetto Croce, sobre la relación entre la libertad económica y el liberalismo político) allá donde Cavour y Giolitti son tomados como ejemplo del político genial y experto de cosas económicas uno, y del honesto y buen administrador que considera que la tarea del

político es "governé bin" o gobernar bien el otro. "Pero -agrega Einaudi- no se gobierna bien sin un ideal"¹. Y más adelante dice:

Un político que sea un puro político es algo de difícil definición y me parece un monstruo, del cual el país no puede esperar otra cosa que problemas. ¿Cómo podemos imaginar un político que sea verdaderamente grande (...) pero que no posea un ideal? y ¿cómo se puede tener un ideal y desearlo llevar a cabo si no se conocen las necesidades y las aspiraciones del pueblo que se debe gobernar, y no sabemos escoger entre los medios adecuados para alcanzar aquel ideal? Pero estas exigencias dicen que el político no debe ser un mero manipulador de hombres; debe saberlos guiar hacia una meta y esta meta debe ser seleccionada por él y no impuesta por los sucesos cambiantes de cada día².

*Este artículo fue publicado originalmente en **Belfagor**, Vol. XXXVII, enero 1982. Traducido del italiano por: Dra. Laura Baca Olamendi.

¹Luigi Einaudi, *Il buongoverno*, Bari, Laterza, 1954, p. 285.

²Ibidem, p. 286.

Cuando releí estas palabras, mi mente corrió imprevista y naturalmente a las famosas páginas de *Politik als Beruf* de Max Weber: "tres cualidades pueden decirse que son sumamente decisivas para el hombre político: pasión, sentido de responsabilidad y visión de largo alcance"³. Pasión, explica Weber, en el sentido de dedicación apasionada a una causa, de frente a la cual se debe asumir la entera responsabilidad o hacer del sentido de la responsabilidad la guía determinante de la propia acción, donde la necesidad de tener una visión de largo alcance sea entendida como la capacidad de dejar que la realidad opere sobre nosotros con calma y recogimiento interior; el contrario de la ausencia de distancia (*Distanzlosigkeit*), pecado moral de cualquier hombre político y de la vanidad, o sea de la necesidad de poner en primer plano, con la máxima evidencia, la propia persona. Cuando el político no tiene una causa concreta, arriesga continuamente el intercambiar la prestigiosa apariencia del poder por el poder real y, cuando no tiene sentido de responsabilidad, arriesga gozar del poder simplemente por amor del poder, sin dar a éste un objetivo concreto.

Buen gobierno y mal gobierno: una antítesis que recorre toda la historia del pensamiento político, uno de los grandes temas, si no el más grande de la reflexión política de todos los tiempos. Problema fundamental en el sentido que no existe problema de teoría política, desde el más viejo al más nuevo, que no se vincule a éste. Se puede decir, sin temor a exagerar, que no existe una gran obra de teoría política que no haya inten-

tado responder a la pregunta: "¿Cómo se distingue el buen gobierno del mal gobierno?", y que esta obra no pueda ser conducida toda por completo, en sus articulaciones internas, a la búsqueda de una respuesta a esta pregunta. Asimismo las obras que parecen proponerse un objetivo prevalentemente histórico o analítico. En la **Política**, Aristóteles después de haber descrito y clasificado las constituciones de su tiempo, con el espíritu y los instrumentos del investigador que observa los hechos, no puede sustraerse a la exigencia de afrontar, en los últimos libros, el problema de la mejor forma de gobierno. Hegel, que en el prefacio a las lecciones de filosofía del derecho y del Estado, aleja de sí la sospecha de querer ocupar en cuanto filósofo del Estado como debe ser, deja entender a quien sepa leer entre líneas que prefiere la monarquía constitucional, la forma de gobierno más adecuada a la madurez de los tiempos y a los pueblos más desarrollados a las dos coordenadas principales de su filosofía de la historia: el espíritu del tiempo y el espíritu del pueblo.

En la historia de las ideas no ha existido jamás el inicio, y no existe nada más inútil y desesperado que buscar el momento inicial, la fuente originaria, el *Ursprung*. Jamás he olvidado, aún habiéndolo leído hace muchos años, las primeras palabras de *Giuseppe e i suoi fratelli* de Thomas Mann: "Profundo es el pozo del pasado. No debemos decir insondable?". Y sin embargo, necesitamos comenzar, detenernos, no proceder más allá y fijar, aunque con un acto que puede parecer arbitrario, el punto de

³ Tomado de la traducción de A. Giolitti, en Max Weber, *Il lavoro intellettuale come professione*, con nota introductoria de D. Cantimori, Turín, Einaudi, 1948, p. 133.

partida. Existe por fortuna en la tradición griega, de la cual nació en gran parte nuestro pensamiento político, un párrafo ejemplar que, no obstante la distancia, no ha perdido nada de su vigor y parece hecho a propósito para convertir en menos casual y casi obligado el dato de origen, para ser colocado como una especie de ilustre antepasado al inicio de una larga familia de textos que llegan hasta nuestros días. En la más célebre de sus frases Solone, después de haber expresado su propia indignación contra los ciudadanos que siguen ciegamente el deseo de riqueza y las guías del pueblo que, insaciables, amontonan riquezas sin dejar de lado ni las propiedades sacras, ni aquellas públicas "y saquean aquí o allá y no tienen respeto por los augustos fundamentos de Dike" contrapone la eunomia (las buenas leyes) a la disnomia (las malas leyes), y describe la primera de este modo: "El buen gobierno todo lo convierte en un bien ordenado y compuesto y generalmente lanza cadenas en torno a los injustos; suaviza las asperezas, pone fin a la insaciabilidad, domestica la violencia, seca en su crecimiento las flores de la locura, endereza las sentencias injustas, mitiga las obras de la soberbia, apaga las acciones de las divisiones discordantes, apaga la ira de la contienda funesta; sobre

ésta todas las cosas están bien reguladas y sabias"⁴.

Eunomia-disnomia es una clásica pareja de contrarios, que comprende en su seno muchas más, una verdadera "gran dicotomía" que sirve para designar con una sola característica, y abrazar con una sola mirada, todas las más comunes parejas de contrarios del lenguaje político: orden-desorden, concordia-discordia, paz-guerra, moderación-desmedida, mediaticidad-violencia, justicia-injusticia, sabiduría-ignorancia. Todas características del ser, axiológicamente bien definidas de una vez por todas, teniendo uno de los dos términos siempre un significado positivo y el otro siempre un significado negativo: a diferencia de otras antítesis del mismo lenguaje político, en el cual los dos términos

pueden tener un significado axiológico diferente según las doctrinas y las ideologías, como público-privado, sociedad de naturaleza-sociedad civil, derecho natural-derecho positivo, estado-antiestado.

Corresponde a los filósofos reflexionar acerca de estas dos condiciones contrapuestas del vivir social y del estado bueno y deseable, del estado malo e indeseable,

para encontrar algunos criterios generales de distinción entre uno y el otro,

EL BUEN GOBIERNO TODO

LO CONVIERTE EN UN BIEN

ORDENADO Y COMPUESTO Y

GENERALMENTE LANZA

CADENAS EN TORNO A LOS

INJUSTOS; SUAVIZA LAS

ASPEREZAS, PONE FIN A LA

INSACIABILIDAD

⁴ Solone, fr. 3, Diehl. Acerca de la noción de "eunomia", W. Jaeger, **Paidela. La formazione dell'uomo greco**, trad. ital., Florencia, La Nuova Italia, 1936, I, p. 255 y subsiguientes, en donde señala un escrito anterior: **Solons Eunomie** "Sitz.-b Berl. Ak. Wiss.", 1926; y además M. Gigante, **Nómos Basileus**, Nápoles, Glauk, 1956 (reestampado, Arno Press, Nueva York, 1979), p. 38 y subsiguientes.

que nos permitan llegar más allá de la mera descripción de los dos estados y de sus ventajas y desventajas, y llegar a la definición o al concepto de uno y otro. A través de la lección de los clásicos, considero que han emergido, sustancialmente, dos criterios principales de la distinción entre buen gobierno y mal gobierno que, aún utilizados muy seguidos de manera promiscua, recorren uno y otro toda la historia del pensamiento político. El primero: buen gobierno es aquel del gobernante que ejercita el poder de conformidad con las leyes preestablecidas e inversamente mal gobierno es el gobierno de aquél que ejercita el poder sin respetar otras leyes que aquellas de su propio capricho. El segundo: buen gobierno es aquel del gobernante que se vale del propio poder para perseguir el bien común, mal gobierno es aquél que se vale del poder para perseguir el bien propio. Se derivan dos figuras típicas del gobernante odioso: el señor que da la ley a sí mismo, el autócrata en el sentido etimológico de la palabra; y el tirano que utiliza el poder para satisfacer los propios placeres, los deseos ilícitos de los que habla Platón en el libro IX de la *República*.

De ambas interpretaciones, el pensamiento griego clásico nos ha dejado como herencia algunos textos canónicos (digo "canónicos" en el sentido que separados de su contexto se han convertido en verdaderas máximas para ser utilizadas en las más diferentes circunstancias). En relación con la sumisión del gobernante a las leyes, es ejemplar un texto platónico plasmado en el cuarto libro de las *Leyes* 715d (independientemente de la consideración que el mismo Platón, en el *Político*, sostiene la tesis contraria):

"He aquí los llamados servidores de las leyes que ordinariamente se llaman gobernantes, no por amor de nuevas denominaciones, sino porque considero que de esta cualidad depende sobretudo la salvación o la ruina de la ciudad. De hecho, donde la ley está sometida a los gobernantes y se encuentra privada de autoridad, yo veo pronto la ruina de la ciudad; donde en cambio la ley es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, yo veo la salvación de la ciudad y el acumularse sobre ella de todos los bienes que los dioses otorgan a la ciudad".

De este modo, para comenzar a hablar de las constituciones monárquicas, Aristóteles pone el problema de la relación entre las leyes y los gobernantes bajo la forma de un dilema. "¿Qué es más conveniente: ser gobernados por el hombre mejor o por las leyes mejores?". A favor de la segunda cuestión, Aristóteles enuncia una máxima que tendrá mucha fortuna: "La ley no tiene pasiones que necesariamente se encuentran en cualquier alma humana" (*Política* 1286a). Y la enuncia en base a la observación, también ésta fundamental, de que la ley otorga "prescripciones generales". Por otro lado, el pensamiento político occidental debe a Aristóteles, sobretudo, la segunda interpretación del buen gobierno, aquella que distingue el bueno del mal gobernante en base al criterio del bien común contrapuesto al bien propio. La famosa clasificación de las tres constituciones en las tres correctas y en las tres corruptas se vale justamente de este criterio: "Cuando uno solo, pocos o los más ejercitan el poder en vista del interés común, entonces se tienen necesariamente las tres constituciones rectas; mientras que cuando el uno, los pocos o los más ejercitan el poder en su interés

privado, entonces se tienen las desviaciones" (*ibidem*, 1279a).

He explicado dos interpretaciones, pero cada uno puede ver que no son tan diferentes como para no vincularse una a la otra. El gobierno de las leyes es bueno si las leyes son buenas y son buenas las leyes cuando tienen en la mira el bien común. Por otro lado, el modo mejor, más seguro, que tiene el gobierno para perseguir el bien común es de seguir las leyes que no tienen pasiones o de hacer él mismo las buenas leyes. Sin embargo, conviene distinguirlas porque los escritores acentúan o una u otra y este diverso acento permite distinguir corrientes o direcciones diferentes del pensamiento político.

La superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres es una de las grandes ideas que regresan cada vez que ha sido puesto el problema de los límites del poder. Como resulta bastante claro del párrafo aristotélico antes citado, por una razón formal y una material. Formalmente, la ley se distingue del mando personal del soberano por su generalidad (de "prescripciones generales" habla Aristóteles): es la característica en base a la cual la ley, cuando es respetada también por los gobernantes, impide que ellos hagan hacer valer la propia voluntad personal mediante órdenes emanadas de vez en vez, sin tomar en consideración los precedentes ni la disparidad del tratamiento que la orden particular puede produ-

cir. Sustancialmente, la ley, por su origen, si ésta es inmediatamente derivada de la naturaleza, o mediatamente por la tradición, o de la sabiduría del gran legislador, o por su duración en el tiempo, no es sometida al cambiar la variación de las pasiones, y se queda como un depósito de la sabiduría popular o de la sabiduría civil que impide los cambios bruscos, las exageraciones de los poderosos, el arbitrio del "*sic volo sic iubeo*".

Este contraste entre las pasiones de los hombres, en particular de los gobernantes y la falta de pasión de las leyes, fundamenta el "topos" no menos clásico de la ley identificada con la voz de la razón: principio y fin de toda la tradición iusnatural, a mi parecer sin solución de continuidad, no obstante autorizadas y respetadas opiniones diferentes, desde los antiguos a los modernos a través del pensamiento de la edad intermedia,

que es en efecto, en este caso, un anillo de conjunción entre nosotros y los antiguos.

Se debe principalmente a Gierke, la tesis recuperada en la monumental historia del pensamiento político medieval de los hermanos Carlyle, según la cual la idea dominante en la teoría y en la práctica de los gobiernos del Siglo IX al Siglo XIII fue la supremacía de la ley sobre los hombres. De esta idea se deriva el deber del gobernante de gobernar según la ley, sean éstas las leyes divinas o naturales, las leyes consuetudinarias o aquellas fundamentales establecidas por

LA SUPERIORIDAD DEL
GOBIERNO DE LAS LEYES
SOBRE EL GOBIERNO DE
LOS HOMBRES ES UNA DE
LAS GRANDES IDEAS QUE
REGRESAN CADA VEZ QUE
HA SIDO PUESTO EL
PROBLEMA DE LOS
LÍMITES DEL PODER

sus predecesores: deber que se resume en el juramento del rito al momento de la asunción al trono de "*servare leges*". Se refieren, por limitarme a dos citas esenciales, recuperadas respectivamente de una obra filosófica y de una obra jurídica, al más grande tratado político escrito antes del descubrimiento de la *Política* aristotélica, el *Policraticus* de Giovanni di Salisburg (mitad del siglo XII) y el primer imponente tratado de derecho inglés, el *De legibus et consuetudinibus Angliae* de Henri Bracton (mitad del siglo XIII). Giovanni dedica a la contraposición entre el príncipe y el tirano un libro entero de su obra, cuyo capítulo I, intitulado *De differentia principis et tyranni et qui sit princeps*, comienza de este modo: "*Est ergo tyranni et principis haec differentia sola vel maxima: quod hic legi obtemperat, et eius arbitrio populum regit, cuius se credit ministrum*"⁵.

En otro párrafo explica que, cuando se afirma que el "*princeps est legibus solutus*", no significa que sea lícito cometer actos injustos sino simplemente que él debe ser justo no por temor a las penas (ya que no existe ninguno arriba de él que tenga el poder de castigarlo) sino por amor de la justicia, porque "*publicae utilitatis minister et aequitatis servus est princeps*"⁶. Allí donde afirma que los destinatarios de las órdenes del rey pueden ser libres o siervos, Bracton, observa que mientras unos y otros estén suje-

tos al rey, el rey no está sujeto a ninguno, excepto que a Dios, porque el rey no tiene otros que sean iguales a él en su reino, y si así fuera no tendría el derecho de ordenar, ya que "*par in parem non habet imperium*". Pero, inmediatamente después, en un párrafo destinado a asumir casi forma y fuerza de regla y a la cual harán referencia en la guerra civil inglesa, ya sea los actores del rey contra el Parlamento, ya sea los actores del Parlamento contra el rey, precisa: "*Ipse autem rex non debet esse sub homine, sed sub deo et sub lege, quia lex facit regem*". Y un poco más adelante afirma: "*Non est enim rex ubi dominatur voluntas et non lex*"⁷.

El principio no viene a menos en la edad y en los lugares del absolutismo. Excepto en Hobbes, que rechaza la distinción entre rey y tirano, el principio según el cual el soberano es *legibus solutus* no viene jamás tomado a la letra: para Jean Bodin considerado con razón el mayor teórico del absolutismo, el soberano *legibus solutus* está separado de las leyes positivas, que él mismo emana o por las leyes cuya validez depende, como en el caso de las costumbres, de su tolerancia, no ya de las leyes divinas o naturales que no dependen de su voluntad (y entre las leyes naturales existen leyes que se relacionan con el derecho privado, es decir con la propiedad, contratos y sucesiones), y de las leyes fundamentales del reino en virtud de las

⁵ Migne, P. L., CIX (1855), pp. 379-822. La edición a cargo de C.I. Webb, en dos volúmenes, Londres, 1909, es una reproducción de aquella publicada en Frankfurt, Minerva G.M.B.H., en 1865. Parcial traducción inglesa: *The Statesman's Book* de John de Salisbury, con introducción de J. Dickinson, Nueva York, Alfred A. Knoff, 1927 (reestampada, Nueva York, Russell and Russell, 1963).

⁶ La célebre fórmula del "*princeps legibus solutus*" aparece en los juristas de la edad imperial, Ulpiano, D. 1,3,31. Para la otra, ver la obra citada en la nota 4, IV, 22.

⁷ H. Bracton, *De legibus et Consuetudinibus Angliae*, a cargo de G.E., Woodbine, Traducción de S.E. Thorne, Harvard University Press, 1968, II, p. 33.

cuales su poder es un poder no de hecho sino legítimo.

A fin de que la subordinación del soberano a la ley tenga la misma fuerza constructiva de la subordinación a la ley del simple ciudadano, es necesario un largo, tormentoso y accidentado proceso de transformación de las relaciones entre gobernantes y gobernados, a través de la cual estas relaciones reguladas por el derecho natural o por pactos formalmente entre iguales pero, de hecho, entre desiguales, como son los tratados internacionales, se transforman en derechos positivos regulados por constituciones escritas teniendo fuerza de leyes fundamentales o también, como en el caso de Inglaterra, por una constitución no escrita pero consolidada y convalidada por una praxis regular, en su continuidad y aceptada pacíficamente después de la revolución de 1688 por las partes políticas que se sucedieron y se alternaron en el poder. De este proceso, al cual hoy se da el nombre de constitucionalismo, el resultado final es un sistema u organismo político inspirado por el principio de responsabilidad, no solamente religiosa y moral, sino también política y jurídica, de los órganos de gobierno a través de algunos institutos fundamentales como aquel del equilibrio y la separación de los poderes, del control periódico de los gobernantes a través de libres elecciones a sufragio universal, de la garantía jurídica de los derechos civiles (y no únicamente del llamado al cielo al cual se confiaba Locke), del control de legitimidad de las mismas leyes del parlamento y así enumerando. El ideal antiguo del gobierno de las leyes ha encontrado en el constitucionalismo moderno su forma institucional y, en definitiva, su actuación en una serie de institutos, a los cuales un moderno estado

democrático no puede renunciar sin caer en formas tradicionales de gobierno personal, de aquel gobierno en el cual el individuo se encuentra más allá de las leyes o, en palabras de los clásicos, el gobierno es el patrón de las leyes más que su servidor.

La otra interpretación de la distinción entre buen gobierno y mal gobierno reside, como se ha dicho, en la contraposición entre interés común e interés particular entre utilidad pública y utilidad privada. Toma en consideración no tanto la forma dentro de la cual el poder es ejercitado, cuanto el fin que debe ser perseguido. Que este fin sea la utilidad común no del gobernante o de los gobernantes, de la clase dominante, de la élite del poder, se diría hoy, sino que deriva de la naturaleza misma de la sociedad política (la *koinonía politiké* de Aristóteles), la cual debe proveer hasta satisfacer las necesidades que tienen que ver con todos los miembros y no sólo con algunos de ellos, como, según los tiempos y según las concepciones generales del vivir común y las diversas y generalmente opuestas ideologías, el orden interno y la paz externa, la libertad y la igualdad, la prosperidad del estado en su conjunto, o el bienestar de los ciudadanos *uti singuli*, la educación a la virtud o la felicidad.

En un párrafo de la *Ética Nicomachea* 1160a, allí donde Aristóteles introduce el discurso de las sociedades parciales, a las cuales los ciudadanos dan vida para perseguir utilidades particulares lícitas, y da el ejemplo de los navegantes que se reúnen para navegar o de las sociedades religiosas que se reúnen para celebrar los ritos o de las compañías de placer que se reúnen para hacer banquetes, explica que estas sociedades particulares deben estar su-

bordinadas a la sociedad política porque ésta no se orienta a la utilidad del momento sino a aquella de toda la vida, y es por esto, agrega, que "los legisladores dicen que es justo aquello que es útil a la comunidad".

Al contrario, cuando algunos ciudadanos se reúnen en una sociedad particular pero con un fin político y por lo tanto no particular sino general, entonces nace la facción, que genera discordia y a través de la discordia produce o la disgregación de la ciudad, o si, en cambio, resulta victoriosa, un gobierno que está orientado al bien de la parte y no del todo.

En la tradición política de las comunidades italianas y de nuestros escritores políticos desde el medioevo hasta el renacimiento y más en adelante, el ideal del buen gobierno se identifica con el gobierno por el bien común contrapuesto al gobierno por el bien de la parte, la facción, o de uno solo, que es el tirano. En la pintura denominada el **Buen Gobierno**, dibujada por Ambrogio Lorenzetti en el palacio público de Siena, la figura central del regidor -rodeada por las virtudes cardinales y sobre aquellas las teologales- ha sido interpretada como representante del bien común, en base a los versos que siguen: "Questa santa virtù li dove regge/ induce all'unità li animi multi/e questi acciò ricolti/ un Ben Comun per lor signor si fanno"⁸.

LOS LEGISLADORES DICEN

QUE ES JUSTO AQUELLO

QUE ES ÚTIL A LA

COMUNIDAD

No por caso las dos figuras centrales son aquellas del buen regidor que personifica el bien común y tiene al lado la paz, y aquella de la Justicia inspirada desde lo alto por la Sabiduría, que tiene abajo de sí a la Concordia. El buen gobierno rige la cosa pública mediante la justicia y a través de la justicia asegura la concordia de los ciudadanos y la paz general. A la idea del buen gobierno, entendido como el gobierno para el bien común, está y estará siempre asociada la idea de que sólo el gobierno, según justicia impide que se formen las desigualdades que ya, según Aristóteles, constituían la principal causa del surgimiento de las facciones y asegura aquella de la concordia o unidad del todo, que es la condición necesaria para la sobrevivencia de la comunidad política.

En contraste, se puede decir que toda la fenomenología del mal gobierno, desde los griegos en adelante, conoce sobre todo dos figuras históricas principales: el tirano y la facción. La inmensa literatura política sobre el mal gobierno puede ser considerada como una serie infinita de variaciones sobre estos dos temas que, además de todo, están estrechamente conectados, siendo la discordia entre las facciones el contexto histórico del cual nace habitualmente el tirano y siendo el tirano aquel que se erige más allá de las facciones para restituir a la ciudad la concordia, perdida también a causa de la pérdida de la libertad mal

⁸ Según la interpretación de N. Rubinstein, **Political Ideas in Senese Art: the Frescoes by Ambrogio Lorenzetti**, en *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, XXI, 1958, pp. 179-207. Cfr. también U. Feldges-Henning, **The pictorial programme of the Sala della Pace: a new interpretation**, XXXV, 1972, pp. 145-162.

ejercitada. Entre las causas de la disgregación del estado, Hobbes menciona la formación de las facciones, verdaderos y propios estados dentro del estado, creadas por los demagogos ávidos de poder, los cuales para lograr mejor sus objetivos crean un partido en el partido *factio in factione* y se agrupan con pocos compañeros confiables en asociaciones secretas *ubi ordinare possint quid postea in conventu generali proponendum sit* (donde puedan ordenar aquello que se debe proponer en la reunión general). La disgregación del estado producida por las facciones es comparada con Medea y a sus hermanas, quienes para dar la juventud al viejo padre lo cortan en pedazos y lo meten a cocer esperando inútilmente que regrese sano y salvo: "La masas en su ignorancia, soñando con renovar los ordenamientos antiguos, subyugada por la elocuencia de los hombres ambiciosos que repiten la magia de Medea, hacen pedazos al estado y lo destruyen en el fuego de la guerra civil"⁹. Escritores políticos no alejados de las lecturas clásicas, como los autores del *Federalist Papers*, contraponen la democracia representativa o de los modernos a la democracia directa o de los antiguos. Escribe Hamilton: "Es imposible leer acerca de las pequeñas repúblicas de Grecia y de Italia, sin probar sentimientos de horror y de disgusto por las agitaciones de las cuales eran víctimas, y por el rápido suceder de revoluciones que las mantenían en un estado de perpetua incertidumbre entre los estadios extremos de la tiranía y de la anarquía"¹⁰.

Responde Madison que las facciones son un efecto inevitable de la participación directa del pueblo en el gobierno del estado y las define de este modo: "Por facción entiendo un grupo de ciudadanos (...) unidos y empujados por un mismo y común impulso de pasión o de interés en contraste con los derechos de los demás ciudadanos y con los intereses permanentes y complejos de la comunidad"¹¹.

He afirmado que en el constitucionalismo confluye de manera natural la idea del buen gobierno fundado sobre la supremacía de la ley. Análogamente sólo con la institución y el ejercicio de la democracia representativa, las divisiones se trasladan del país al parlamento en donde el disenso es, por así decirlo, constitucionalizado y por lo tanto legitimado, y donde nacen los partidos en el sentido moderno de la palabra, no más facciones, en cuanto partes que, representan, de vez en vez el todo y alternándose en el poder cuando la alternativa es posible, constituyen el necesario trámite entre los ciudadanos y el estado, y en tal modo permiten la permanencia de la democracia, o sea de un sistema poliárquico en una sociedad de masas.

"Suelen decir los hombres prudentes, y no por caso ni inmerecidamente, que quien quiere ver aquello que ha de ser, considere aquello que ha sido: porque todas las cosas del mundo en todos los tiempos tienen su propio encuentro con los tiempos antiguos. Lo que

⁹Th. Hobbes, *De cive*, XII, 13.

¹⁰A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist of the New Constitution*, Oxford, Blackwell, 1948, Carta IX, p. 36. (Trad. ital., a cargo de M. D'Addio y G. Negri, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 83).

¹¹Ibidem, Carta X, p. 42 (trad. it., p. 91).

nace porque siendo aquéllas operadas por los hombres, que tienen y tendrán siempre las mismas pasiones, conviene por necesidad que le surtan el mismo efecto"¹². Son palabras muy conocidas de Maquiavelo. Por esto, Maquiavelo leía a Livio para extraer, como escribió en el Prólogo: "aquella utilidad por la cual se debe buscar el conocimiento de las historias" (ibidem, p. 90). Y después de algunos siglos, por la misma razón, Gramsci leerá a Maquiavelo, y nosotros y los que nos seguirán leeremos a Gramsci y a Maquiavelo y a Livio. En sus *Discorsi su Cornelio Tacito* Scipione Ammirato escribe con un poco de malicia: "(...) Y porque está bien hablar con los ejemplos y la autoridad de los antiguos, a lo que otros no estimen que estas son nuestras invenciones"¹³. No, no son nuestras invenciones. Los términos, es verdad, han cambiado. Y de hecho, nadie usa más las palabras buen gobierno y mal gobierno, y quien las utiliza parece mirar al pasado, a un pasado remoto, que sólo un compositor de prédicas inútiles tiene todavía el coraje de asumir. Y sin embargo, las cosas no han cambiado. Maquiavelo sostiene: "Y se conoce fácilmente para quien considera que las cosas presentes y las antiguas, como en toda la ciudad y en todos los pueblos, son aquellos mismos deseos y

aquellos mismos humores como han existido siempre"¹⁴. No han cambiado, más bien se han convertido siempre en más difíciles o como se dice hoy, complejas. A la pareja buen gobierno-mal gobierno se viene sustituyendo en este siglo la pareja gobierno mínimo-gobierno máximo. Para los representantes del gobierno mínimo (el *minimal state* del cual se ha comenzado a hablar con mucha fuerza en los últimos tiempos)¹⁵. Mal gobierno es el gobierno que desea gobernar demasiado. Si debiera escribir una historia sobre esta idea, le pondría como tema las palabras con las cuales Thomas Paine da inicio a su *Common sense* (1776): "La sociedad es producida por nuestras necesidades, el gobierno por nuestra maldad (...). La primera es un patrón, el segundo es un castigador"¹⁶. Después en nuestro siglo las partes se han invertido.

Buen gobierno se ha convertido cada vez más en gobierno máximo, aquel que se debe ocupar del bienestar de sus ciudadanos y que debe no sólo administrar la justicia, sino también suministrarla, es decir, tener un propio principio o criterio de justicia distributiva con el objetivo de emparejar las fortunas o al menos de redistribuirlas.

Y mal gobierno ha sido, cada vez más, considerado el Estado que deja hacer y deja pasar, y ha sido llamado, con un

NADIE USA MÁS LAS

PALABRAS BUEN

GOBIERNO Y MAL

GOBIERNO, Y QUIEN LAS

UTILIZA PARECE MIRAR AL

PASADO, A UN PASADO

REMOTO

¹² Maquiavelo, *Discorsi sulla prima Deca di Tito Livio*, III, 43 (*Tutte le opere di N.M.*, Milán, Mondadori, 1949, p. 435).

¹³ S. Ammirato, *Discorsi su Cornelio Tacito* (1574), Turin, Pomba, 1853, I, p. 300.

¹⁴ Machiavelli, *Discorsi*, cit., I, 39, ed.cit., p. 181.

¹⁵ Me limito a recordar el gran debate acerca de este tema suscitado por el libro de R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974 (trad. it., Florencia, Le Monnier, 1981).

¹⁶ Th. Paine, "Common sense" (1776), en *The Writings of Th. P.*, New York, Burt, Franklin.

término religioso casi para acentuar el juicio negativo, "agnóstico".

En estos últimos años los términos-clave de la teoría del gobierno han cambiado: no buen gobierno o mal gobierno, ni siquiera gobierno máximo y gobierno mínimo, sino gobernabilidad e ingobernabilidad. El problema ha entrado con ímpetu en nuestros debates cotidianos, sobre todo desde que apareció en 1975 el reporte de la Comisión trilateral, *La crisis de la democracia*, que tuvo como subtítulo *Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias*. El problema es notable: en las sociedades libres parten, desde la sociedad civil, un número de demandas hacia el sistema político que son muy superiores a la capacidad de cualquier sistema político, incluso el más eficiente, para darles respuesta. De aquí las imágenes del sistema sobrecargado que salta, de la sociedad bloqueada, o del hombre pequeño de los *Tiempos modernos* que sigue afanosamente la cadena de montaje que corre, a su vez, más veloz que sus tenazas y que permanece siempre más atrás hasta perder la luz de la razón. Más que la vieja antítesis entre buen gobierno y mal gobierno, se descubre una nueva antítesis, quizá más dramática, entre gobierno y no gobierno, entre un timonel (un *gubernator*), que bien o mal tiene el timón en sus propias manos y un timonel al que no le faltan las buenas intenciones (que de buenas tiene incluso muchas), sino los instrumentos aptos para continuar con la navegación, la brújula, las cartas de

orientación, mientras el mar se encuentra en medio de una tempestad. Paradójicamente, el mal gobierno ha sido siempre considerado como un exceso de poder, hoy, al contrario, se tiende a considerarlo como un defecto. No como un poder muy fuerte que sofoca cualquier voz de libertad, suprime cualquier disenso, regula desde lo alto cada cosa, como en Turquía, según la expresión icástica de Maquiavelo "para uno príncipe y todos los otros siervos"¹⁷, sino al contrario, como un poder muy débil que no logra resolver más la cantidad de conflictos que laceran a la sociedad, y los conflictos se multiplican y se amontonan, y cuando se cierra uno se abren cien, y se forman, como dicen hoy algunos estudiosos, gobiernos parciales que impiden al gobierno central desarrollar la propia actividad, seleccionar las demandas y alcanzar los fines de vez en vez propuestos, como si se convirtiera, cada día más, siempre menos príncipe y todos los otros en patrones¹⁸.

Hasta cuando por mal gobierno se ha entendido el ejercicio trepidante del poder, el problema fundamental de la filosofía política ha sido aquel de los límites del poder. Pero ¿si el mal gobierno consiste no en el abuso del poder sino en su no uso? ¿Qué será de la teoría política? ¿Regresar al gobierno mínimo? Pero, ¿es posible? ¿Insistir en el camino del gobierno máximo y reforzarlo? Pero ¿es deseable? ¿No es, el primero, el camino de la renuncia al estado del bienestar, que en Italia se llama, mala-

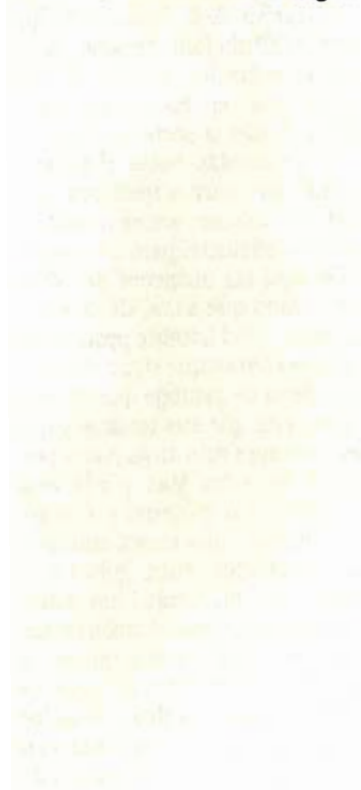
¹⁷ Macchiavelli, *Il Principe*, cap. IV (ed. cit., p. 14).

¹⁸ Sobre este tema se consulte la recolección de ensayos recientes, escritos por estudiosos alemanes de ciencia política: *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, Bari, De Donato, 1981, y la amplia introducción de los dos coordinadores G. Donolo y F. Fichera.

mente y casi para denigrarlo, asistencial, al estado que asegura la justicia social además de la libertad? ¿No es el segundo el camino que conduce inevitablemente al estado total?

Son estas las dos preguntas fundamentales de nuestro tiempo. Sé bien que terminar un ensayo con preguntas termina por dejar la boca amarga. Pero sigo creyendo que es mejor formular preguntas serias que dar respuestas fa-

tuas. Y por lo demás ¿no es verdad, aún otra pregunta, que uno de los signos premonitorios de nuestra crisis es que, no obstante el aumento vertiginoso de nuestros conocimientos, existen todavía muchas preguntas a las cuales no logramos dar una respuesta? Quizá será capaz de responder sólo quien -permitáseme retomar las palabras de Max Weber-: escuche con pasión, actúe con sentido de responsabilidad, afronte la prueba y el desafío, con una visión de largo alcance.



DEBATE: EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

LA SUPREMACÍA DE LA CULTURA

Francis Fukuyama

¿Cuáles pueden ser los más grandes rivales ideológicos y políticos de la democracia liberal en los años venideros? Creo que el más serio está surgiendo en Asia. También creo, empero, que lo que suceda a nivel de ideología dependerá del desarrollo de los niveles de la sociedad civil y la cultura. Una breve disgresión metodológica ayudará a explicarnos esto.

Existen cuatro niveles en los que debe darse la consolidación de la democracia y cada uno de ellos requiere de su correspondiente nivel de análisis.

Nivel 1: Ideología. Este es el nivel de las *creencias normativas* sobre lo correcto o incorrecto de las instituciones democráticas y las estructuras de mercado que las soportan. Resulta evidente que las sociedades democráticas no podrían sobrevivir mucho tiempo si la gente no creyera que la democracia es una forma legítima de gobierno. Por otra parte, una creencia generalizada en la legitimidad de la democracia puede coexistir con una incapacidad para crear o consolidar instituciones democráticas. El **Nivel 1** es la

esfera de la auto-conciencia racional, en la que los cambios en la percepción de la legitimidad pueden ocurrir prácticamente de la noche a la mañana. Dicho cambio, favorable a la democracia y a los mercados, ha ocurrido por todo el mundo en los últimos 15 años.

Nivel 2: Instituciones. Este campo incluye a las constituciones, los sistemas legales, los sistemas de partidos, las estructuras de mercado, etc. Las instituciones cambian con menor rapidez que las ideas sobre legitimidad,

pero pueden ser manipuladas por la política pública. Este es el nivel en el que se han dado la mayoría de las luchas políticas recientes, conforme las nuevas democracias ayudadas por las viejas, han buscado privatizar las empresas estatales (paraestatales), redactar nuevas constituciones, consolidar partidos, etc. La mayoría de las teorías económicas neoclásicas operan en este nivel de análisis, como lo

hiciera gran parte de las ciencias políticas hasta finales de la Segunda Guerra Mundial.

Nivel 3: Sociedad Civil. Este es el campo de las estructuras sociales creadas en forma espontánea, con auto-

UNA CREENCIA
GENERALIZADA EN LA
LEGITIMIDAD DE LA
DEMOCRACIA PUEDE
COEXISTIR CON UNA
INCAPACIDAD PARA CREAR
O CONSOLIDAR
INSTITUCIONES
DEMOCRÁTICAS.



nomia del estado, en las que subyacen instituciones políticas democráticas. Estas estructuras toman forma con mayor lentitud incluso que las instituciones políticas. Son menos manipulables por la política pública y de hecho suelen mantener una relación inversa con el poder estatal al fortalecerse mientras el estado se debilita o viceversa. Hasta hace poco, la sociedad civil era un sujeto de análisis relativamente irrelevante: en Occidente solía tomarse como un producto concomitante e inevitable de la modernización, mientras que en Oriente era denunciado por los marxistas como fraudulenta. La sociedad civil adquirió relevancia luego de la caída del comunismo, en virtud de que se reconocía que las sociedades post-totalitarias estaban caracterizadas por un particular déficit de estructuras sociales que eran una precondición necesaria para la existencia de estructuras políticas democráticas estables.¹ A lo largo de las últimas dos décadas, se ha hecho mucho trabajo interesante en ciencias políticas en este nivel de análisis, cuyo resultado es una rica taxonomía y un nuevo lenguaje para describir a las sociedades civiles contemporáneas y cómo se relacionan con las instituciones democráticas.

Nivel 4: Cultura. Este nivel más profundo, incluye fenómenos como la estructura familiar, la religión, los valores morales, la conciencia étnica, el civismo y las tradiciones históricas particulares. Así como las instituciones democráticas descansan en una sociedad civil saludable y la sociedad civil tiene a su vez precursores y precondiciones a nivel de la cultura. La

cultura puede ser definida como un hábito o costumbre ética, no racional que se transmite por las tradiciones. Aún cuando puede ser maleable y puede ser afectada por sucesos en los tres niveles superiores, tiende a cambiar más lentamente que el resto de los niveles. Análiticamente, es la esfera de la sociología y la antropología. En el campo de las ciencias políticas, los estudios que abordan el nivel de la cultura y exploran su influencia en la sociedad civil, han sido mucho menos frecuentes que los estudios de la sociedad civil misma.

En muchos aspectos, lo que Samuel P. Huntington ha llamado "la tercera ola" de transiciones democráticas, fue impulsado por el **Nivel 1**, es decir, por el nivel de la ideología. Por una razón u otra, las percepciones de legitimidad comenzaron a cambiar rápida y drásticamente a finales de los setenta y los ochenta provocando, entre otras cosas, la llegada al poder de los ministros financieros del libre mercado en Latinoamérica, el nacimiento de los movimientos prodemocracia en el mundo ex-comunista y una desmoralización generalizada de los autoritarismos tanto de derecha como de izquierda. Este cambio en la ideología precipitó una transformación masiva en el **Nivel 2**, el de las instituciones y propició muchos debates sobre las estrategias adecuadas --por ejemplo, gradualismo *versus* terapia de choque o "primero reforma económica" *versus* "primero democracia"--. Aún cuando el proceso de la consolidación institucional está lejos de concluir, se ha avanzado mucho en este nivel en todas las regio-

¹ Para una discusión más amplia de los complejos orígenes de la sociedad civil, ver Ernest Gellner, **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals** (Londres: Hamish Hamilton, 1994).

nes que experimentaron revoluciones ideológicas en la década de los ochenta.

Las transformaciones en el **Nivel 3**, el de la sociedad civil, han tardado más en producirse. Aquí el ritmo del cambio claramente depende en gran medida de las características del **Nivel 4**, el de la cultura. La sociedad civil ha resurgido en forma relativamente rápida en Polonia, Hungría y la República Checa y los Estados del Báltico, en donde existían élites alternativas vigorosas listas a hacer a un lado a las comunistas. El deterioro económico en estos países ha sido frenado con el surgimiento de un sector privado saludable y la vida política se ha encaminado lentamente hacia patrones identificables de la Europa Occidental. Los dolores del parto de esta sociedad civil han sido más severos en Bielorrusia, Ucrania y Rusia, que eran sumamente dependientes de las antiguas élites comunistas, para ocupar los puestos creados en sus nuevas (y a veces no tan nuevas) instituciones. Estas diferencias pueden rastrearse hasta el nivel cultural. Explicar los mecanismos específicos de interacción entre los **niveles 3 y 4** será una tarea central para los futuros estudiosos de la democratización.

No es aventurado decir que la recesión de la "tercera ola" que ha sido evidente en muchas partes del mundo en los últimos cuatro o cinco años, se ha

debido a los distintos ritmos de transformación entre los cuatro niveles. El cambio casi instantáneo en las creencias normativas generó grandes expectativas que no pudieron cumplirse, debido al mayor grado de rechazo encontrado en los niveles sucesivamente más profundos. En algunos países esta reticencia ha causado la muerte de los movimientos hacia la democracia, incluso antes de que las instituciones hubieran tenido tiempo de ser creadas. En otros, la brecha entre las expectativas y la realidad representaron una amenaza a lo que se había logrado en la consolidación de las instituciones porque comenzaba a afectar las creencias normativas que había puesto en marcha la revolución democrática en un primer término.

Las principales dificultades que la democracia liberal enfrentará en el futuro seguramente se encontrarán en el **nivel 3** y particularmente en el **4**. En la actualidad no hay muchos desacuerdos en los

niveles 1 y 2, ya que resulta difícil identificar rivales ideológicos viables y hay muy pocas alternativas de estructuras institucionales que consigan despertar algún entusiasmo. Las discusiones en estos niveles se dan en forma marginal y tratan asuntos tales como: si el estado benefactor debe crecer o contraerse, los méritos del presidencialismo comparados con los del parlamentarismo, etc. De hecho, yo podría afirmar que la ingeniería política en relación con las

LA SOCIEDAD CIVIL HA

RESURGIDO EN FORMA

RELATIVAMENTE RÁPIDA EN

POLONIA, HUNGRÍA Y LA

REPÚBLICA CHECA Y LOS

ESTADOS DEL BÁLTICO, EN

DONDE EXISTÍAN ÉLITES

ALTERNATIVAS VIGOROSAS

LISTAS A HACER A UN

LADO A LAS COMUNISTAS.

instituciones, ha chocado con un enorme muro de ladrillo: las experiencias del siglo pasado enseñaron a la mayoría de las democracias que una reorganización muy ambiciosa de las instituciones suele provocar más problemas de los que alcanza a resolver. En contraste, las dificultades reales que afectan la calidad de vida en las democracias modernas, tienen que ver con las patologías sociales y culturales que parecen estar fuera del alcance de las soluciones institucionales y, por lo tanto, de la política pública. Es lo cultural, entonces, lo que se va perfilando aceleradamente como el elemento más importante.

CONTRINCANTES DE LA DEMOCRACIA

De los rivales clásicos de la democracia liberal, rápidamente identificables, sólo uno ha venido tomando fuerza y parece ser capaz de desafiar a la democracia en sus propios terrenos. Ese único contendiente de peligro, es una forma de autoritarismo paternalista asiático. Las otras posibilidades que se autosugieren son: 1) un nacionalismo extremo o fascismo, 2) el islamismo y 3) un renovado neobolchevismo. Cada uno tiene sus problemas como movimiento ideológico a nivel mundial, más todavía, los tres muestran una limitada capacidad para adaptarse a los requerimientos de las ciencias modernas y por lo tanto están limitados para integrarse a una economía global cada vez más tecnificada.

Veamos el caso del fascismo. En los últimos años, los conflictos étnicos y los movimientos de los inmigrantes en todo el mundo han revelado la existencia de un gran vacío en la teoría liberal tradicional: al tratar a los ciudadanos sólo como individuos, el estado liberal

ignora el carácter de grupo de las poblaciones del mundo real que, para bien o para mal, encuentran una gran satisfacción en las identidades colectivas. Sin embargo, no necesariamente se trata de un problema insuperable para los estados liberales. La mayoría ha encontrado que es posible dar acomodo a un cierto grado de pluralismo dentro de las instituciones, basándose en los principios de los derechos individuales. En contraste, los estados con un nacionalismo más extremo, como Serbia, que violan los principios liberales fundamentales de tolerancia, no han podido prosperar mucho. Puesto que las poblaciones no son homogéneas, su insistencia en la pureza étnica los lleva al conflicto, a la guerra y a la destrucción de las bases económicas del poder moderno. Por lo tanto, no resulta sorprendente que Serbia no haya logrado convertirse en un modelo de sociedad para nadie, ya sea de Europa del Este o del Oeste, con excepción de algunos grupos insatisfechos de países como Rusia, Moldavia y Hungría. A pesar de que el conflicto étnico es una severa amenaza para la democracia en el corto plazo, hay varias razones para pensar que se trata de un fenómeno transitorio. Análogamente, mientras el fundamentalismo islámico no ha retrocedido entre las poblaciones marginales del Medio Oriente, ningún estado fundamentalista ha demostrado que puede manejar con éxito el proceso de industrialización. Incluso aquellos con la suficiente suerte de haber heredado una gran riqueza en recursos naturales, no han podido resolver eficientemente los problemas sociales por los que consiguieron acceder al poder; por ejemplo, el nivel de descontento en Irán sigue siendo exageradamente alto. Y lo único que se logra con eso, para empezar, es reforzar la falta de atractivos del funda-

mentalismo islámico para cualquiera que culturalmente no pertenezca a esa corriente religiosa.

El menos serio de todos los rivales ideológicos para la democracia liberal, es una renovada forma de comunismo. Es cierto que algunos comunistas han regresado a las estructuras de poder en Lituania, Polonia, Hungría y Alemania Oriental, mientras que, en cierto sentido, nunca han dejado el poder en otras partes del ex-bloque comunista. Pero estos grupos no han buscado más que disminuir ligeramente la rapidez de la transición al capitalismo y buscar una red de protección más amplia. Información tomada de los procesos electorales revela que su apoyo procede principalmente de pensionados, miembros de la antigua élite comunista y otros con un interés en el viejo sistema. Huelga decir que la agenda económica neo-bolchevique no tiene perspectivas de recuperación económica de largo plazo.

El hecho de que el fascismo, el islamismo y el neobolchevismo no tengan buenas perspectivas como ideologías globales, no quiere decir que no van a seguir creciendo dentro de sus propias esferas regionales. Van a seguir causando un daño considerable a la calidad de vida de las poblaciones locales, al tiempo que retrasan o en algunos casos hacen

imposible la consolidación de los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, carecen de la capacidad de tener el atractivo o el poder para ganar mucho terreno.

Ello nos deja con cierta forma de autoritarismo paternalista asiático como el rival

más serio de la democracia liberal. Evidentemente, el autoritarismo asiático es un fenómeno "regional" al igual que el islamismo o el fascismo. Nadie en Estados Unidos o Europa estará pensando seriamente en adoptar el confucianismo como ideología nacional. Sin embargo, la experiencia asiática ha obligado a la gente de Occidente a confrontar las debilidades en sus propias sociedades en forma tal que no lo hacen las otras tres ideologías alternativas. Sólo los asiáticos han sido capaces de dominar el mundo tecnológico moderno y de crear sociedades capitalistas competitivas

con las de Occidente --de hecho, algunos podrían afirmar que son superiores en muchas formas--. Ello sería suficiente para indicarnos que la tajada de poder global con que cuenta Asia actualmente, va a crecer en forma sostenida. Pero Asia también tiene un desafío ideológico.

La mayoría de las definiciones convencionales de la alternativa asiática, traicionan la tendencia de la filosofía política occidental moderna al definir los sistemas socio-políticos en términos ex-

NADIE EN ESTADOS

UNIDOS O EUROPA

ESTARÁ PENSANDO

SERIAMENTE EN

ADOPTAR EL

CONFUCIANISMO COMO

IDEOLOGÍA NACIONAL.

SIN EMBARGO, LA

EXPERIENCIA ASIÁTICA

HA OBLIGADO A LA

GENTE DE OCCIDENTE A

CONFRONTAR LAS

DEBILIDADES EN SUS

PROPIAS SOCIEDADES

clusivamente institucionales. Por tanto, suele afirmarse que el "suave" autoritarismo asiático combina mercados relativamente abiertos con una autoridad política relativamente fuerte, privilegiando el consenso del grupo sobre los derechos individuales. Hasta aquí el análisis es correcto, pero no toma en cuenta una característica esencial de las sociedades asiáticas. En las culturas tradicionales de ese continente, la autoridad política no se ha apoyado tanto en el diseño de instituciones como en una extensa educación moral que garantice la coherencia de las estructuras sociales fundamentales. (En este sentido, la orientación del confucianismo se parece a la de la filosofía política clásica de Occidente). Es decir, mientras el pensamiento político occidental moderno trata de construir un orden social justo de arriba hacia abajo, poniendo énfasis en los **niveles 1 y 2**, las culturas asiáticas tradicionales comienzan por los **niveles 4 y 3** y van trabajando hacia arriba. De ahí que el confucianismo socialice a los individuos para subordinar su individualismo a la familia --piedra angular de una sociedad sinítica--. Las estructuras políticas de mayor tamaño son versiones magnificadas de estos núcleos básicos: el linaje es una familia de familias, mientras que todo el sistema imperial chino es la familia de todo el pueblo, con la autoridad del emperador modelada conforme a la de un padre.

En virtud de que las sociedades asiáticas empiezan por el **nivel 4** y trabajan hacia arriba, la clase de estructuras políticas que producen o con las que son compatibles, resultan de cierta for-

ma indefinidas. Por esta razón, ha sido posible que en el Siglo XX las sociedades asiáticas en proceso de modernización separen lo que el maestro confucianista Tu Wei-ming llama el "confucianismo político" del "confucianismo cotidiano".² El confucianismo político tradicional, que regía el sistema imperial con su elaborada jerarquía de mandarines y gentilesabios, podría ser fácilmente eliminado y substituido por una variedad de formas políticas-institucionales, sin hacer que la sociedad perdiera su coherencia esencial. Por tanto, no es correcto identificar la alternativa asiática con una determinada estructura institucional, como la existencia de un parlamento o la ausencia de garantías para ciertos derechos individuales. La esencia de la alternativa asiática es una sociedad construida no en torno a derechos individuales, sino a un código moral profundamente enraizado, que es la base de estructuras sociales fuertes y de una vida comunitaria sólida. Tal sociedad podría existir en una democracia como la de Japón o en un estado semi-autoritario como el de Singapur. Aún cuando ciertas instituciones serían obviamente compatibles con esta clase de orden social (el comunismo, por ejemplo) son las estructuras sociales y su coherencia cultural más que las instituciones las que lo definen.

LA SOCIEDAD CIVIL EN ASIA Y EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Si entendemos la alternativa asiática en su forma no institucional, vemos que tiene algunas implicaciones interesantes para el futuro de la demo-

² Tu Wei-ming, *Confucian Ethics Today: The Singapore Challenge* (Singapore Curriculum Development Institute of Singapore, 1984), 90.

cracia en el mundo. En primer lugar, no queda muy claro si el confucianismo y otros elementos de la cultura asiática tradicional constituyen barreras significativas para el avance de la democracia liberal en Asia. El que sea una barrera o no es algo que ciertos asiáticos como el ex-primer ministro de Singapur Lee Kwan Yew e intelectuales occidentales como Samuel P. Huntington, ponen en tela de juicio. Para Lee, ello representa una deliberada distorsión del confucianismo, que Lee identifica con el orden político que encontró conveniente establecer en Singapur en el momento en que ascendió al poder. Otras sociedades asiáticas como la de Taiwán y la de Corea, se han movido hacia una forma cognoscible de democracia occidental en la década pasada, sin por ello perder su carácter confuciano. No es necesario decir que la cultura semi-confuciana de Japón ha resultado bastante compatible con las instituciones democráticas durante dos generaciones. La conmoción política que comenzó con la pérdida del poder por el Partido Democrático Liberal, en julio de 1993, ha inaugurado un proceso que eventualmente hará que Japón sea una democracia más al estilo de la estadounidense, de lo que ha sido en el pasado. La clase de retórica anti-occidental y agresiva de los funcionarios e intelectuales de Singapur y Malasia en los últimos años, está estrechamente relacionada con las personalidades de Lee y el primer ministro malasio Datuk Seri Mahathir. Con la siguiente generación de líderes, es bastante probable que ambas sociedades se muevan en dirección de la versión japonesa-taiwanesa-coreana de democracia y no en sentido contrario.

El error de Huntington es de naturaleza más conceptual ya que se equivoca al identificar la esencia del confucianismo como confucianismo político, cuando de hecho la parte que mejor ha sobrevivido es una doctrina acerca de la familia y otras relaciones sociales de menor nivel.³ No hay una razón teórica para que las estructuras sociales del confucianismo no puedan coexistir perfectamente bien con las instituciones políticas democráticas. De hecho, puede darse el caso de que las instituciones democráticas se vieran considerablemente fortalecidas por aquéllas.

Por otra parte, el hecho de que el confucianismo sea compatible con la democracia moderna no significa que la democracia avanzará inexorablemente en Asia. El prestigio de las instituciones democráticas dependerá, en el futuro, de las percepciones asiáticas no tanto por la efectividad de las instituciones occidentales sino por los problemas de la sociedad y cultura de Occidente. Ese prestigio se ha apagado considerablemente en las últimas dos décadas: no sólo los modernos medios de comunicación han hecho que los pueblos de Asia conozcan mejor los sucesos en los Estados Unidos, sino que los problemas sociales en este país --la usual letanía de patologías como los crímenes violentos, las drogas, las tensiones raciales, la pobreza, las familias de un solo progenitor, etc.-- se han agravado. En otras palabras, mientras los estadounidenses miran con desdén a los asiáticos cuando se hacen comparaciones en los **niveles 1 y 2**, los asiáticos perciben, en forma creciente, que sus socie-

³. Me ocupo de este asunto con mayor detenimiento en un artículo sobre confucianismo y democracia que se incluye en el número de abril de 1995 del **Journal of Democracy**.

dades tienen ciertas ventajas clave sobre Estados Unidos en los **niveles 3 y 4**; es decir, que las instituciones liberales basadas en los derechos, tienen un efecto corrosivo sobre la sociedad civil y la cultura y que la democracia eventualmente lleva a una ruptura del tejido social. Por lo tanto, la suerte de la democracia liberal en Asia dependerá en gran medida del grado en que los Estados Unidos puedan manejar con éxito no sus relativamente menores problemas institucionales, sino sus recalcitrantes problemas socioculturales.

Sin duda, existe una relación entre los **niveles 1 y 2**, por una parte, y los **niveles 3 y 4** por la otra, pero es bastante más complicada de lo que Lee y los otros imaginan. El liberalismo basado en los derechos individuales es bastante compatible con estructuras sociales comunitarias fuertes y hábitos culturales bien establecidos. De hecho, uno puede afirmar que la verdadera importancia de la sociedad civil y la cultura en una democracia moderna reside precisamente en su habilidad para equilibrar o moderar el individualismo atomizante que es inherente a la doctrina liberal tradicional, tanto en lo económico como en lo político. Como lo han señalado Tocqueville, Weber y muchos otros estudiosos de la sociedad estadounidense, este país nunca ha sido como un "montón de arena" de individuos atomizados, porque otros factores (como el carácter sectario del protestantismo estadouni-

dense) han ejercido una poderosa presión para darle un sentido más de grupo. Es únicamente en los últimos 50 años que las corrientes individualistas lograron predominar sobre las comunitarias. Y no es accidental que el sistema estadounidense produjera este resultado, aunque su surgimiento no fue de manera alguna inevitable y tampoco una consecuencia necesaria de "la democracia" como tal. Los Estados Unidos, como la experta constitucionalista Mary Ann Glendon señala, tiene su propio y único "lenguaje de los derechos" que es bastante diferente de los de las democracias europeas.⁴ Este dialecto liberal estadounidense ha llegado a asociarse, en la mente de muchos asiáticos, con la democracia *per se*.

Por lo tanto, las luchas que van a influir para determinar el destino de la democracia liberal no se darán sobre la naturaleza de las instituciones, acerca de lo cual ya hay una buena dosis de consenso en el mundo. Las batallas verdaderas se van a dar en los niveles de la sociedad civil y la cultura. Estos sectores han sido ya ampliamente reconocidos como cruciales para las nuevas democracias que surgen de un pasado autoritario. Pero como lo evidencian las "guerras culturales" en los Estados Unidos, la salud y el dinamismo de la sociedad civil se vuelven algo problemático en el largo plazo y aparentemente las democracias estables también.

⁴ Mary Ann Glendon, **Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse** New York: The Free Press, 1991.

¿MÁS LIBERAL, PRE-LIBERAL O POST-LIBERAL?

Philippe C. Schmitter

Conforme nos acercamos al fin del Siglo XX, las perspectivas generales de la democracia parecen mejores que nunca; empero, casi nunca había sido tan difícil discernir el tipo o el grado de democracia que debemos esperar en el futuro. Es como si habiendo barrido a casi todos los contendientes "sistémicos" del terreno, los que proponen la democracia se encuentran finalmente libres para discutir el significado y la aplicación de su orden político preferido.

Mientras los poderosos efectos de la más reciente "ola democratizadora" aún se estaban resintiendo, actores de todo tipo se sintieron motivados a encaramarse en sus diversas y exóticas tablas de *surfing* para el emocionante paseo hacia la libertad. Ahora que la ola alcanzó su nivel máximo y la dirección de los futuros cambios es mucho menos predecible, la emoción de alcanzar un objetivo común ha dejado el lugar a una creciente conciencia sobre el hecho de que consolidar la democracia es una tarea más demandante que substituir una autocracia, aunque todos

los participantes en este *surfing* por la democracia quizá no tenían en mente la misma playa como destino.

Parte del problema reside en el desafortunado hábito de equiparar "democracia" con "democracia política moderna", representativa y liberal como se practica en las naciones-estado. Es cierto que resulta difícil mantener todos esos calificativos en mente y más todavía escribirlos cada vez que nos referimos a la democracia. Pero los expertos en ciencias políticas, si no son políticos en la práctica, deben tener claro que:

1) las democracias "clásicas" que antecedieron a las actuales (y les dieron muchos de sus símbolos y justificaciones normativas) tenían prácticas ciudadanas y responsabilidades muy diferentes;

2) no sólo persisten varias formas "directas" de democracia, sino que también hay distintos tipos y grados de "orientación" en las democracias representativas contemporáneas;

3) el liberalismo, ya sea como concepto de libertad política o como una doctrina de política económica, puede haber coincidido en algunos países con el ascenso de la

PARTE DEL PROBLEMA

RESIDE EN EL

DESAFORTUNADO HÁBITO DE

EQUIPARAR "DEMOCRACIA"

CON "DEMOCRACIA POLÍTICA

MODERNA", REPRESENTATIVA

Y LIBERAL COMO SE

PRACTICA EN LAS NACIONES-

ESTADO

democracia, pero nunca ha estado ligado en forma inmutable o ambigua a su práctica -mucho menos cuando la democracia se extendió para incluir a las masas, funcionarios elegidos popularmente, asociaciones con intereses especializados y movimientos sociales tempestuosos.

4) ha sido materia de considerable controversia, el que si los principios democráticos genéricos de participación, acceso, responsabilidad, capacidad de respuesta y competencia, deben ser confinados a las instituciones "públicas" o "políticas" o si deben extenderse a instituciones "privadas" y "no políticas" que tienen un impacto en toda la sociedad;

5) finalmente, es un accidente histórico que tiene poco o nada que ver con la democracia, el que su práctica se haya confinado en gran medida a los estados, es decir, a un subgrupo de unidades territoriales de muy diversos tamaños, niveles de desarrollo, unidad nacional, homogeneidad cultural, etc.

Mi intuición me dice que todos estos elementos --y quizá otros-- van a ser cuestionados en las décadas venideras. Lejos de estar sólidamente instalada en sus prácticas y cimientos, la democracia se apresta para enfrentar desafíos sin precedentes. Su futuro, como lo he sugerido en estas páginas, será cada vez más "tumultuoso, incierto y pleno de acontecimientos".¹

EXPLORANDO LOS PROBABLES DESAFÍOS

La mayoría de estos desafíos tendrá su origen en las democracias liberales esta-

blecidas (DLE) y no de las neodemocracias inexpertas (NI). Ciertamente estas últimas tendrán que enfrentar una gran dosis de desencanto cuando los resultados no logren cumplir con las expectativas y el tedio de la consolidación tome el lugar del entusiasmo de la transición. Sin embargo, lo que ha estado casi totalmente ausente en los más o menos 50 casos de intentos democratizadores que se han dado desde 1974, es la experimentación más allá de las instituciones básicas de la democracia liberal. El motivo predominante en todos los casos ha sido el deseo de una "política normal" --es decir, de copiar las prácticas más rutinarias de las DLE-- . Eventualmente, si no fracasan totalmente y hay una regresión hacia alguna forma de autocracia, los políticos y ciudadanos de las NI podrían llegar a reconocer los dilemas intrínsecos que plagan a las DLE y comenzarían a experimentar nuevas formas. Mientras tanto, los líderes de las NI seguirán preocupados por resolver los numerosos y graves dilemas intrínsecos involucrados en la tarea de lograr que incluso las instituciones democráticas de rutina sean compatibles con la variedad de circunstancias sociales, culturales y económicas de sus respectivos países.

Si mi corazonada es correcta, relativamente pocos países que se han montado en esa ola, van a fracasar estrepitosamente y a regresar a la autocracia, otros menos a una forma de autocracia que pueda presentarse como un modelo alternativo de desarrollo económico y estabilidad política. La mayoría, quedarán "condenados" a seguir democráticos, incluso si sólo unos pocos van a disfrutar de todos los beneficios de la

¹ Ver mi ensayo *Dangers and Dilemmas of Democracy*, *Journal of Democracy* 5 (abril 1994): 57-74.

consolidación del régimen. De los casos restantes, es decir, aquellos que adoptan alguna forma híbrida de *dictablanda* o *democradura* o los más numerosos que se las arreglan para ir dando tumbos a través de una "democracia no consolidada", es poco probable que surjan desafíos importantes para la democracia.

En su lugar, los mayores retos provendrán de las democracias políticas "modernas, representativas, liberales, nacionales". Su capacidad para ajustar sus bien enraizadas reglas y prácticas para dar cabida al creciente desafecto de sus ciudadanos, va a determinar las perspectivas de la democracia en el mundo entero. En mi opinión, las fuentes de descontento en las DLE no son meramente coyunturales, incluso si han sido exacerbadas recientemente por resultados económicos poco favorables y por presiones temporales debidas al ajuste ante los cambios en el sistema interestatal. Tampoco es probable que sigan confinados a un segmento del espectro político, incluso si en el corto plazo han tenido un mayor impacto sobre los partidos y movimientos de izquierda. Van a enfocarse de manera creciente sobre ciertos principios básicos de la democracia liberal "real", a saber:

1) su énfasis exclusivo en el individualismo;

2) su compromiso con el voluntarismo en la forma y contenido de participación política, así como en el reclutamiento de políticos;

3) su confianza en la representación territorial y competencia partidaria para ofrecer el único lazo de legitimidad entre los ciudadanos y el estado;

4) su confinamiento a los marcos de las instituciones, así como su complicidad (tácita) con el nacionalismo;

5) su indiferencia ante desigualdades sistémicas persistentes, tanto en la distribución de los beneficios como en la representación de los intereses.

Cada uno de estos principios es amenazado por una u otra de las tendencias más importantes que caracterizan

el mundo contemporáneo: globalización del comercio y los sistemas de producción, concentración de las riquezas, formación de bloques comerciales supranacionales y organizaciones regionales, expansión y penetración de sistemas de comunicación, mayor vulnerabilidad a los ciclos co-

merciales, necesidad de una reestructuración industrial, liberalización de las instituciones financieras, individualización de las situaciones personales y finalmente, pero no por ello menos importante, una creciente inseguridad por los cambios en el papel de los Grandes Poderes y una cada vez menor capacidad de gobierno de las instituciones nacionales. Algunas de estas tendencias no son nuevas y la democracia liberal se las ha arreglado para sobrevivir desafíos similares en el pasado. Sin embargo, la magnitud y multiplicidad de estas tendencias no tiene precedentes, como la au-

LOS MAYORES RETOS

PROVENDRÁN DE LAS DEMOCRACIAS POLÍTICAS

"MODERNAS, REPRESENTATIVAS, LIBERALES, NACIONALES"

sencia de cualquier alternativa de régimen "sistémicamente plausible" que pueda manejarlas.

Como lo afirma Robert Dahl, la democracia ya ha pasado por diversas revoluciones en la práctica, a menudo sin que sus promotores estén totalmente conscientes de lo que estaba ocurriendo.² Irónicamente, así como la versión liberal de democracia (centrada en las instituciones representativas, ejercicio del poder a gran escala y grupos ciudadanos masivos pero bastante pasivos) se ha vuelto tan predominante que ya no necesita temer a la subversión de otro tipo de régimen, debe enfrentar las perspectivas de otra revolución más, esta vez bajo el escrutinio de gente más educada y un público más crítico.

Habría tres respuestas básicas posibles a esta perspectiva: 1) una reafirmación y extensión del liberalismo (una democracia "más liberal"); 2) un regreso a las viejas tradiciones del republicanismo civil (una "democracia preliberal"); o; 3) la invención de formas novedosas de representación y responsabilidad (una "democracia post-liberal").

¿UNA DEMOCRACIA MÁS LIBERAL?

Hasta ahora la estrategia más probable sería la primera: veremos más liberalismo --e (implícitamente) menos democracia--. La privatización de las empresas públicas, eliminación de las regulaciones estatales, liberalización de flujos fi-

nancieros, conversión de demandas políticas en reclamos basados en los derechos, sustitución de derechos colectivos por contribuciones individuales, sacralización de los derechos de propiedad, reducción de las burocracias públicas y sus percepciones, desacreditamiento de "políticos" en favor de "empresarios", mayor poder de las instituciones "técnicas neutrales" como los bancos centrales, a expensas de aquéllas con "tendencias políticas". Todas estas modificaciones tienen dos características en común: 1) reducen las expectativas populares de las opciones públicas y 2) hacen más difícil conjuntar mayorías para superar la resistencia de las minorías, especialmente las mejor pertrechadas y privilegiadas.

Si este proceso de "desdemocratización" puede continuar es, por supuesto, la pregunta más importante. Su justificación descansa casi exclusivamente en el rendimiento económico superior que se supone debe lograr para un sistema liberalizado de producción y distribución, junto con el esfuerzo deliberado por impulsar un fuerte rechazo normativo de la política como tal. Incluso si se diera y persistiera la recompensa material esperada --una dudosa proposición-- las modernas organizaciones políticas, como sugiere Albert O. Hirschman, están sujetas a cambios cíclicos en su involucramiento con los objetivos públicos y privados.³

El cinismo prevaleciente en cuanto a recurrir a lo colectivo en oposición a

² Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989). Ver también Anthony Downs, *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, Daedalus 116 (Verano 1987): 119-48.

³ Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action* (Princeton: Princeton University Press, 1982).

lo individual podría no tener sustento y quedar incluso revertido en el futuro cercano.

¿UNA DEMOCRACIA PRE-LIBERAL?

Hace tiempo que hay una alternativa disponible: un retorno a las prácticas e instituciones democráticas "pre-liberales". Los defensores de la "democracia fuerte" han criticado cada uno de las cinco características liberales básicas enunciadas anteriormente: individualismo, voluntarismo, electoralismo, nacionalismo y, especialmente, indiferencia ante las desigualdades persistentes.⁴ La esencia de la receta alternativa de los demócratas "fuertes" consiste en revivir la actividad ciudadana. Quieren ver a individuos actuando nuevamente en forma directa en la escena pública, deliberando colectivamente en la formación de preferencias y decidiendo sobre una (supuesta) distribución más igualitaria de los bienes públicos. Es más, esta búsqueda de un nuevo "republicanismo cívico" va generalmente acompañada por un firme rechazo de varios elementos que, aunque no son intrínsecos a la democracia liberal, han evolucionado en su práctica: profesionalización de las élites políticas, cen-

tralización de la autoridad estatal, creación de asociaciones de interés especializado, comercialización de los procesos electorales, trivialización de las disputas partidarias, personalización de los atractivos de un candidato y la manipulación de la opinión pública.

Las recetas específicas de los demócratas pre-liberales son mucho más variadas y menos congruentes que el paquete de reformas institucionales y de política que proponen los defensores de "más liberalismo", pero no son muy amplias: descentralización radical y dispersión de la autoridad estatal, mayor referencia al referéndum popular, destitución de funcionarios o revocación de iniciativas por votación popular, límites a los periodos en funciones para puestos de elección popular, financiamiento público de partidos políticos aunado a límites estrictos a las contribuciones privadas, disposiciones para el voto obligatorio, cuotas para minorías que lo ameriten, mayores esfuerzos en educación cívica, incentivos por participación en movimientos populares e incluso selección al azar de representantes en vez de competencia electoral. Estos principios todavía deben cuajar en un programa claramente identificable --la etiqueta esta-

EL CINISMO

PREVALECIENTE EN

CUANTO A RECURRIR A LO

COLECTIVO EN OPOSICIÓN

A LO INDIVIDUAL PODRÍA

NO TENER SUSTENTO Y

QUEDAR INCLUSO

REVERTIDO EN EL FUTURO

CERCANO

⁴ La expresión "democracia fuerte" es de Benjamín Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), que podría considerarse como la frase más completa y congruente de un teórico contemporáneo en favor de lo que yo llamo aquí "democracia pre-liberal".

dounidense de "liberal de izquierda" me parece ambigua por no decir oxidada y no se diga la de "socialista liberal"--, pero se pueden encontrar algunas ideas en varios tratados académicos recientes y en las opiniones de diversas facciones partidarias tanto de izquierda como de derecha.⁵

Desde mi punto de vista, el pre-liberalismo padece de varios defectos irremediables que socavan sus posibilidades de tomar la iniciativa de la respuesta "más liberal" que actualmente predomina. En **Primer** lugar, carece de la clase de punto focal dramático que la "independencia nacional" o el "republicanismo" o la "liberación del trabajo" o la "libertad de asociación" le dieron a los primeros democratizadores liberales. **Segundo**, está conformado más como una lista de pequeñas demandas acerca de las prácticas en vigor, que como un grupo de medidas que podrían aportar cambios de envergadura en las circunstancias futuras y, por tanto, ser "realmente" dignas de que se luche por ellas. **Terce-ro**, sus puntos de atracción, especialmente los de descentralización y desconcentración, ignoran (o eliminan) en forma deliberada la mayor escala en la toma de decisiones del moderno estado

nacional y el correspondiente aumento en la dependencia internacional. Ambos limitan seriamente el grado en el que la participación local y la autonomía podrían afectar los asuntos de interés para el bienestar de los ciudadanos. **Cuarto**, los defensores de la democracia pre-liberal han elegido ignorar el indispensable papel que los intermediarios profesionales y las organizaciones permanentes han llegado a desempeñar en la interpretación de la creciente complejidad de la sociedad moderna al actuar a nombre de sus miembros. **Quinto** y más importante, el pre-liberalismo plantea demandas de ciudadanos que no son realistas --tiempo y tipo de atención-- por el ritmo de la vida contemporánea y la existencia de otras formas más atractivas de pasar el (siempre escaso) tiempo libre.

¿UNA DEMOCRACIA POST-LIBERAL?

Así entonces, estoy convencido de que el tipo y grado de democracia del futuro dependerá más del desarrollo de una alternativa post-liberal dentro de las DLE, que de la acumulación de críticas y propuestas de los demócratas pre-liberales. Esta alternativa será menos desdeñosa de los logros de la democracia liberal,

⁵ Además de el libro de Benjamín Barben arriba mencionado, ver a D. Beetham, **Liberal Democracy and the Limits of Democratization**, Political Studies 40 (1992): 40-053; A. Botwinick, **Scepticism and Political Participation** (Philadelphia: Temple University Press, 1990); J.S. Dryzek, **Discursive Democracy** (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); C.G. Gould, **Rethinking Democracy** (Cambridge: Cambridge University Press, 1988); P. Green, **Retrieving Democracy** (Londres: Methuen, 1985); J.J. Mansbridge, **Beyond Adversary Democracy** (New York: Basic Books, 1980); C. Pateman, **Participation and Democratic Theory** (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); y del mismo, **The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory** (Cambridge: Polity Press, 1985). El padrino de todos estos escritores es probablemente C.B. MacPherson. Ver especialmente su **Democratic Theory: Essays in Retrieval** (Oxford: Clarendon Press, 1973) y **The Life and Times of Liberal Democracy** (Oxford: Oxford University Press, 1977).

pero buscará ajustar las prácticas democráticas liberales a la mayor escala de intercambios y comunicaciones que nos guarda el futuro global. Deberá partir de los siguientes supuestos, ninguno de los cuales sería aceptable para los demócratas pre-liberales, ya sea "fuertes" o "comunitarios":

1) que el individualismo posesivo, los hábitos del cálculo racional y una preferencia por los bienes privados.

2) que "la capacidad del hombre para el altruismo es limitada" como lo ha destacado David Ricardo y que va a continuar siendo así;

3) que las identidades o comunidades tradicionalmente asumidas van a seguir erosionándose;

4) que las transformaciones radicales en la distribución de la riqueza o los derechos de propiedad no pueden ser promulgados democráticamente;

5) que los ciudadanos asignan un valor limitado (aunque positivo) a la participación política;

6) que los individuos tienen preferencias y están conscientes de la necesidad de la acción colectiva para defenderlos, pero tienen una capacidad restringida para explorar sus propias situaciones y una fuerte tentación a montarse en las acciones de los demás y aprovecharse de ellas;

7) que la intermediación organizada entre individuos y autoridades ha llegado para quedarse, en parte por las dos limitantes anteriores y en parte por la expansión de la política pública y los intercambios privados;

8) que los partidos políticos, la competencia electoral y representación territorial, con todas sus evidentes imperfecciones, conservarán su importancia simbólica primaria como enlaces entre los individuos y las grandes estructuras políticas; y

9) finalmente, que los ciudadanos están ansiosos por mejorar el funcionamiento de la democracia, *siempre y cuando* las reformas propuestas no generen demasiada incertidumbre, no sean muy costosas y no violen ninguno de los postulados anteriores.

Dichos postulados evidencian la estrechez de la ruta abierta para mejorar la calidad de la actividad ciudadana y la racionalidad de las opciones colectivas en las DLE. Los post-liberales tendrán que trazar una línea ideológica muy fina entre algunas prácticas muy enraizadas que grupos poderosos siguen considerando válidas y algunas promesas no muy bien elaboradas que grupos menos poderosos todavía tienen que comprender. Es más, los reformadores post-liberales tendrán que hacerlo ofreciendo cambios políticos drásticos y significativos y que además puedan decidirse e implementarse de acuerdo con las actuales reglas de la democracia liberal.

No es este el momento para desarrollar en detalle el contenido específico de la alternativa post-liberal; de hecho, no existe una versión completa, hasta donde yo sé. En su lugar, han aparecido diversas sugerencias aisladas por una reforma que podría eventualmente integrarse en un paquete más coherente y atractivo. Por ejemplo, se han propuesto jurados compuestos por ciudadanos, comicios interactivos, aumento de los derechos al voto para las

futuras generaciones, una video-democracia o tele-democracia, mejores formas de ilustrar a los ciudadanos en la integración de sus preferencias, representación recíproca entre países, vales para que los ciudadanos puedan dar sustento al concepto de "ciudadanía secundaria" para determinadas asociaciones y movimientos sociales, etc. Sobre decir que no todas las propuestas son deliberadamente "post-liberales" y que no todas son compatibles entre sí. Sin embargo, mediante la difusión de éstas y otras ideas, combinada con la experimentación a pequeña escala, podría demostrarse la posibilidad de delinear esta alternativa post-liberal.

UN ÚLTIMO PROBLEMA

Independientemente de lo atractiva que una alternativa a la democracia liberal pueda resultar, generalmente ha sido imposible especificar por anticipado quién podría respaldar ese cambio tan significativo y cómo podría ser implementado con éxito (y democráticamente). Ante la poco probable eventualidad de una revolución, las bases del respaldo sostenido requerido para cualquier esfuerzo reformista substancial, se vuelven cada vez menos evidentes. Es, por lo tanto, casi imposible sobreestimar la inercia dentro de la estructura de las DLE contemporáneas y la dificultad para

convencer a la gente de aceptar nuevas ideas sobre relaciones políticas y económicas fundamentales. Las reformas implantadas actualmente en la democracia liberal necesitaron de por lo menos el espectro, si no la inminente amenaza de una revolución.

A falta de una revolución, ¿qué podría atraer la atención sobre la inoperancia de las instituciones existentes, para hacer que los ciudadanos y los líderes se decidan al costoso y arriesgado cambio de situación? Los más de 40 casos de intentos democratizadores desde 1974 demuestran que, bajo ciertas condiciones, los representantes estarían dispuestos a estos cambios masivos, incluso si algunos de estos cambios hubieran

podido ser predichos y la combinación de actores difiriera considerablemente de un caso a otro, como sucedía con los modos de transición.⁶

Pero lo que hace la transición especialmente difícil dentro de las DLE, es el hecho curioso de que aquellos que están socavando la actuación de la democracia liberal, no son sus declarados enemigos de clase sino gente que piensa que la está apoyando. Curiosamente, la tarea de reformar sería mucho más sencilla si los extremistas de derecha o de izquierda buscaran substituir leyes y

LAS REFORMAS IMPLANTADAS
ACTUALMENTE EN LA
DEMOCRACIA LIBERAL
NECESITARON DE POR LO
MENOS EL ESPECTRO, SI NO
LA INMINENTE AMENAZA DE
UNA REVOLUCIÓN.

⁶ Philippe C. Schmitter y Terry Karl, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, International Social Science Journal 128 (Mayo 1991): 269-84.

prácticas liberales con alguna otra forma de gobierno. En realidad, los programas y movimientos extremistas son y probablemente seguirán siendo inconsecuentes y poco convincentes. Las grandes amenazas a la democracia provienen más de los "practicantes normales", los votantes de siempre, ciudadanos, diputados, representantes de ciertos sectores y movimientos de activistas con sus comportamientos acostumbrados,

será mucho más difícil convencer a ciudadanos con potencial representativo, de la necesidad de llevar a cabo reformas substanciales. Todo lo que encuentran en sus vidas diarias es lo que Antonio Gramsci llamó "síntomas mórbidos", muchas quejas, insatisfacciones y bajo nivel de optimismo, pero no suficientes para motivarlos para invertir en un cambio substantivo ya sea en una dirección pre-liberal o post-liberal.

¿LOS ECONOMISTAS SABEN MÁS?

Guillermo O'Donnell

Las discusiones en torno de la situación de las democracias recientes en el mundo, a menudo parecen tan poco concluyentes que me hacen recordar el viejo planteamiento del vaso medio lleno y el vaso medio vacío. Esta falta de resolución refleja la gran diversidad de perspectivas que motivan las distintas valoraciones y determina lo que tienden a destacar y también lo que tienden a ignorar.

Casi todos los observadores están de acuerdo en que "democracia política" significa, por lo menos, elecciones razonablemente libres y con cierta competencia real que reflejen las preferencias de los electores y permitan a los ganadores ocupar la mayoría de las posiciones gubernamentales de dirección. Algunos autores clasificarían como democrático a cualquier país que cumpliera con estos criterios, mientras que otros querrían saber más, por ejemplo si aquellos que son elegidos pueden realmente ejercer la autoridad, o si hay departamentos clave que no están sujetos a elección o a control por parte de autoridades elec-

tas. Otros observadores incluso después de estar de acuerdo en que el recuento de votos ha sido justo, querrían escrutar las elecciones para ver si hubo equidad en cuanto al acceso a los medios o a los procedimientos para elaborar el padrón electoral. Incluso una definición más bien estrecha de democracia puede entonces dar cabida a desacuerdos sobre si éste o aquél país pueden ser calificados como democracias.

Aquellos que abogan por definiciones más extensas (definiciones que buscan promover la justicia social, por ejemplo) aplican criterios incluso más estrictos. En algún punto intermedio están otros, como yo, que piensan que si bien es más inteligente excluir consideraciones sobre la equidad económica o social de la definición de democracia, algunos factores pasados por alto en las definiciones limitadas, deben ser tomados en cuenta, especialmente el que se refiere al grado en que los derechos ciudadanos y en general el estado de derecho son aplicados efectivamente entre la población y el territorio de un país determinado. Desde esta perspectiva, si uno encuentra un porcentaje más bien bajo de población disfrutando de los derechos y

LOS OBSERVADORES ESTÁN

DE ACUERDO EN QUE

"DEMOCRACIA POLÍTICA"

SIGNIFICA, POR LO MENOS,

ELECCIONES

RAZONABLEMENTE LIBRES

Y CON CIERTA

COMPETENCIA REAL QUE

REFLEJEN LAS

PREFERENCIAS DE LOS

ELECTORES

garantías establecidas por una constitución democrática formal, entonces el carácter democrático en ese caso estaría seriamente cuestionado.

Necesitamos tipologías más elaboradas de democracias que nos permitan juzgar el grado (o la calidad) del carácter democrático de un régimen determinado. El trabajo de formular esas tipologías apenas ha comenzado.

Si el logro de la democracia, incluso de una democracia ambigua o defectuosa, es algo bueno, entonces también lo es su perpetuación (o "consolidación") como característica estable de la vida política, aceptada como un hecho virtualmente por todos los actores políticos relevantes. Hay muchas ideas acerca de cómo lograr mejor la consolidación de una democracia. Algunas destacan la cultura política, diciendo en esencia que si queremos una democracia consolidada (por no mencionar de una democracia más plena o mejor) debemos educar a tanta gente como sea posible para que sean demócratas. Esto es bastante persuasivo, el problema es que la creación de una cómoda mayoría de demócratas sólidos es un proyecto a largo plazo y los riesgos que enfrentan muchas democracias nacientes son inmediatos.

Esta puede ser la razón por la que las soluciones institucionalistas pre-

valecen entre los que están ansiosos por impulsar la democracia. Las instituciones políticas pueden ser diseñadas con diversos grados de imitación y de originalidad y pueden crearse con bastante rapidez. Hay conocimientos valiosos respecto a ciertas combinaciones institucionales que uno debería evitar.¹ Sin embargo, conocemos poco acerca de los costos y beneficios relativos a la adopción de tal o cual esquema de instituciones y todavía menos acerca de los caminos que debemos recorrer (y los costos que se van a pagar) para pasar de una determinada estructura institucional a otra, supuestamente mejor.² Los planteamientos que afirman que si la institución X funciona en un país A, debe necesariamente funcionar también para un país B, son recibidos en la actualidad con un sano escepticismo casi en todas partes. Los institucionalistas formales saben que las instituciones funcionan bien bajo condiciones muy especiales. También saben que las instituciones son sólo parte de la historia en la consolidación de una democracia.

LA HEGEMONÍA DE LOS ECONOMISTAS

Quizá porque hay tan poco consenso en las definiciones y tan escaso asesoramiento político que ofrecer, parte de las ciencias políticas han tomado como refe-

¹ Ver el persuasivo argumento que Scott Mainwaring ofrece acerca de las consecuencias negativas de una mezcla de presidencialismo, representación proporcional y disciplina partidaria débil en **Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination**, *Comparative Political Studies* 26 (julio 1993): 198-228.

² Tales costos han sido estudiados recientemente por Stephan Haggard y Robert R. Kauffman en su crítica a los argumentos que apoyan la adopción de sistemas parlamentarios. Independientemente de que sea preferible el parlamentarismo sobre el presidencialismo, en principio, afirman, puede haber costos políticos prohibitivos inherentes a la transición del último sistema al primero, especialmente en países donde hay una larga tradición presidencialista. Ver Stephan Haggard y Robert R. Kauffman, **The Challenges of Consolidation**, *Journal of Democracy* 5 (octubre 1994): 5-16.

rencia a la economía o, mejor dicho, a ciertos economistas. Estos últimos, jugando con algunas ideas tomadas de las investigaciones académicas en su disciplina y a menudo "apalancados" por empleos en instituciones financieras internacionales, han estado más que dispuestos a indicarles a los gobiernos de las democracias emergentes lo que tienen que hacer. Para ser justos, estos economistas han mostrado cómo bajar la inflación y corregir los déficits fiscales y de balanza de pagos. Lo que no saben y con lo que no están de acuerdo --ni entre ellos mismos ni con economistas de otras tendencias-- es cómo utilizar estos logros de corto plazo como trampolines para un crecimiento sustentable (otro tema, el crecimiento igualitario, ha quedado fuera del alcance de lo que estos economistas considerarían como una discusión seria). Es más, los principales promotores institucionales de estas posturas, en especial los del Banco Mundial, han comenzado a poner atención a las consecuencias negativas de sus propias recetas para el ajuste económico. En muchos países, por ejemplo, las reformas ordenadas por el Banco Mundial han tenido el efecto de debilitar al estado con las negativas consecuencias para el desarrollo económico de largo plazo.

A pesar de estas deficiencias (que debemos reconocer son más evidentes ahora que hace 10 años) los politólogos que trabajan en los aspectos políticos del ajuste económico, estuvieron hasta hace poco opacados por los conocimientos que estos expertos decían tener. Dicha actitud llegó al grado de plantear

que había políticas económicas probadamente eficaces para democratizar a los países. Algunas de estas políticas podrían ser medios efectivos (aunque dolorosos) de controlar la inflación o recortar déficits; otras como la liberalización comercial o financiera, son mucho más complejas en sus alcances, calendario, secuencia y consecuencias. En relación con todas ellas, empero, el punto de vista que prevaleció desde finales de los setenta hasta principios de los noventa, llevó a la política a escena sólo como una pista de obstáculos plagada de impedimentos para la adopción e implementación de políticas económicas "correctas".

El criterio de que para un determinado problema social hay una solución que es la mejor, conduce con demasiada facilidad a suponer que estar en desacuerdo se constituye *ipso facto* en algo irracional. Si todos los que están en desacuerdo organizan protestas de consideración, entonces se convierten en "obstáculos". Conservando el estilo de los ochenta, mucha de la literatura económica y político-económica a la que he hecho alusión, encuadran a los sindicatos oficiales y comerciales en ese papel. La mejor respuesta, consistía en "aislar" a los hacedores de la política de la política misma, para que pudieran aplicar su raciocinio universalista sin tomar en cuenta los reclamos u observaciones (particularistas) de los diversos grupos en desacuerdo.³

Si esta retórica huele demasiado a autoritarismo, no es algo accidental.

³. Probablemente la declaración más fuerte aunque no la única de este tipo, puede encontrarse en los capítulos que aclaman los "tecnopols" en el trabajo de John Williamson, ed., **The Political Economy of Policy Reform** (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994).

Tanto los autoritarios de viejo cuño como los nuevos tecnócratas, toman como base la premisa de que aquellos que ocupan altos cargos oficiales saben más que el resto de la sociedad y, por lo tanto, no sólo tienen el derecho sino la obligación de imponer sus superiores conocimientos. No es de extrañar entonces que los politólogos con opiniones democráticas sinceras sonarán poco seguros cuando, siguiendo la lógica de la "única política mejor", recomendarán el "aislamiento" de los hacedores de la política económica, de la política. En este punto, la democratización tiende a salirse de foco: en la actualidad se ve como un campo político minado lleno de peligros para la racionalidad económica. En el futuro, se mira como una consecuencia esperada de las políticas económicas prescritas (en los viejos malos tiempos, esta posición habría sido atacada calificándola de "economicismo"). El típico resultado ha sido dejar de lado tópicos que son propiamente políticos como las cuestiones relacionadas con los efectos políticos de las medidas económicas "correctas", sobre la legitimidad de la democracia y el prestigio de las instituciones democráticas y sus políticos.

En los años recientes, se han aclarado algunas certezas preliminares pero significativas. Es cierto, por ejemplo,

HACE ALGÚN TIEMPO

LLEGUÉ A LA CONCLUSIÓN

DE QUE HAY DOS MANERAS

EN QUE LAS DEMOCRACIAS

PERECEN: POR UNA

MUERTE SÚBITA O POR UNA

MUERTE LENTA

que los importantes éxitos económicos como la reducción en los índices de inflación y los déficits fiscal y de cuenta pública, pueden lograrse rápidamente. Estos logros son necesarios pero no suficientes para el reinicio del crecimiento económico sustentable. Empero, las condiciones suficientes son difíciles de especificar: la economía contemporánea no tiene su fuerte en las teorías del desarrollo y sus puntos de vista en este campo son fuertemente cuestionados y rebatidos.⁴ Además, no queda claro cuanto tiempo puede tomar para que ciertas medidas comúnmente aceptadas como promotoras del crecimiento (como elevar el nivel educacional de la población) produzcan resultados.

Es más, a pesar de la creciente atención a la igualdad social, hay pocas ideas sobre cómo ayudar a los sectores menos favorecidos (que en muchas democracias incluyen a sectores impactantemente grandes de la población) de manera no sólo eficaz sino que no refuerce su exclusión de la sociedad. Menos aún se sabe cómo ayudar a los necesitados sin antagonizar con otras capas de la sociedad mejor organizadas y políticamente fundamentales que, objetiva y subjetivamente, no están mucho mejor que los primeros.⁵

⁴ Ver J. Adam Przeworski, **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America** (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) y **The Neoliberal Fallacy**, *Journal of Democracy* 3 (julio 1992): 45-59.

⁵ En varios de sus escritos, Joan Newlon ha llamado la atención sobre este problema. Ver especialmente su **Poverty, Equity, and the Politics of Economic Adjustment** (Princeton: Princeton University Press, 1992): 221-69.

Información obtenida de encuestas e impresiones de primera mano, sugieren que en las democracias más recientes una mayoría de ciudadanos están más en desacuerdo con el pasado autoritario que con el presente (con todos sus defectos) y disfrutan la libertad de expresión, de asociación, etc. que antes les negaban. Este espíritu, menos afecto a la democracia que temeroso del autoritarismo, es quizá el activo más valioso que tienen los líderes democráticos. Pero este espíritu coexiste casi invariablemente con evaluaciones poco favorables de los políticos, partidos y legislaturas democráticas. Estas evaluaciones negativas, alimentadas por los errores de los propios políticos, no ayudan al avance de la causa de la consolidación democrática. Si las cosas se ponen muy mal, puede abrirse un camino para el surgimiento de la democracia "delegativa", una forma de régimen que sólo por accidente puede producir el fortalecimiento de los métodos de representación y responsabilidad en el gobierno.⁶ Si las tensiones sociales son muy grandes y si los líderes ambiciosos piensan que pueden usurpar el poder sin incurrir en mayores costos (típicamente redoblando su compromiso de corregir las políticas económicas o resolver cuestiones geopolíticas delicadas) entonces la democracia delegativa puede degenerar en un velado autoritarismo.

EL PELIGRO DE UNA MUERTE LENTA

He ofrecido todo lo anterior como una introducción a la breve respuesta que

pretendo dar a la importante cuestión planteada: Yo simplemente no sé lo suficiente como para hacer la clase de predicciones que estas preguntas tratan de obtener. Dadas las muchas ambigüedades que rodean la sola definición de democracia, así como la escasez de estudios que traten la democratización como un proceso "político", no es fácil decir cuándo una democracia ha dejado de existir: por ejemplo, los recientes argumentos sobre si Perú es o no una democracia.

A pesar de estas limitaciones, me atrevo a dar un consejo. Hace algún tiempo llegué a la conclusión de que hay dos maneras en que las democracias perecen: por una muerte súbita o por una muerte lenta.⁷ La muerte súbita ocurre cuando hay una guerra civil, un golpe de estado o algún otro suceso espectacular que de inmediato capta la atención internacional y da una fecha precisa para la muerte de la democracia. La historia no carece de ejemplos de este tipo de muerte. Sin embargo, un método más sutil y seguro para los enemigos de la democracia, es terminarla lentamente. Ello se logra mediante la erosión gradual de las libertades, garantías y procesos que son vitales para la democracia. Aquí no tenemos una fecha precisa en la que podemos declarar muerte a la democracia (y, consecuentemente, los medios de comunicación internacionales no se avalanzan a ese país a registrar el deceso). Retrospectivamente, uno puede observar un periodo de estrangulamiento gradual cuando a cada apretón de la soga, los actores democráticos tanto

⁶. Trato este tema en *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy*, (enero 1994): 55-69.

⁷ Para mayores detalles ver mi ensayo *Challenges to Democratization in Brazil: A Threat of a Slow Death*, *World Policy Journal* 5 (Primavera 1988): 281-300.

locales como extranjeros pierden la oportunidad de luchar porque cada paso en sí mismo no parecía suficientemente grave como para movilizarlos. Estos son periodos, generalmente medidos en años, de una democracia débil y decadente.⁸ La muerte lenta es insidiosa: mientras la violencia y represión que la acompañan pueden ser tan grandes como en caso de la muerte súbita, una democracia muriendo lentamente puede ampararse en reclamos de legitimidad doméstica e internacional que dificultan la implementación de respuestas oportunas y adecuadas. Esto será particularmente cierto si algunos países poderosos tienen razones pragmáticas para no querer antagonizar con quienes están suprimiendo la democracia.

Las nuevas democracias en las que el estado mismo o sus fronteras territoriales son problemáticas, o en donde hay conflictos violentos, son particu-

larmente susceptibles de sufrir una muerte súbita. Esto es importante y muy preocupante pero no debe desviar la atención de aquellas democracias recientes que, aunque están libres de esas amenazas dramáticas, están sujetas a una muerte lenta o al estancamiento en determinadas zonas en las que algunas características democráticas se mezclan con fuertes indicios de un autoritarismo sobreviviente o resurgido. Detectar estos riesgos, describir su evolución, conceptualizar las entidades políticas que emergen tras la no muy luminosa afirmación de que son "híbridos" y movilizar oportunamente los esfuerzos locales e internacionales para dar marcha atrás a las tendencias antidemocráticas, serán tareas fundamentales en los años por venir. Para esta labor, son imprescindibles tipologías y teorías más refinadas acerca de las democracias "realmente existentes".

⁸ Ver especialmente la clarificante (y preocupante) discusión sobre los patrones regresivos en el trabajo de Larry Diamond, **Democracy in Latin America: Degrees, Illusions and Directions for Consolidation**, en Tom Farer, ed., **Collectively Defending Democracy** (Baltimore: Johns Hopkins University Press, de próxima aparición).

EL ESPECTRO ASIÁTICO

Muthiah Alagappa

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, una mayoría de países en el este y sureste asiático tenían sistemas políticos democráticos. Con el tiempo, sin embargo, muchos de estos sistemas fueron suplantados por regímenes autoritarios y totalitarios. A principios de los setenta, solamente los japoneses conservaban un sistema totalmente democrático, con Malasia y Singapur perteneciendo a la categoría de semi-democracias. La revolución "poder popular" de febrero de 1986 en las Filipinas, marcó el inicio del regreso a la democracia en la región. Siguiéron transiciones democráticas en Corea del Sur, Taiwán, Mongolia y Tailandia, así como en Bangladesh, Nepal y Pakistán. Estas han sido interpretadas por algunos hacedores de la política y analistas como parte de una creciente tendencia hacia el gobierno democrático, no sólo en Asia sino en el mundo entero.

Según Samuel P. Huntington, las dos variables que pueden tener el mayor efecto en las perspectivas de extensión de la democracia son el desarrollo económico y el liderazgo político.¹

En lo económico, los países del

Este y Sureste asiático están entre los más dinámicos del mundo. Muchos de ellos han experimentado tasas de crecimiento anual de un dígito alto o bien de dos dígitos durante más de una década. Incluso las economías más atrasadas de Vietnam, las Filipinas y Burma, están comenzando a reaccionar. Las élites gobernantes en casi todos estos países están comprometidas con el desarrollo económico y la modernización. Considerando que este rápido crecimiento económico beneficia a todos los sectores de la sociedad, debe ser un factor positivo para el desarrollo de la democracia en la región.

Sin embargo, en varios países, específicamente China, Vietnam, Burma, Indonesia, Singapur, Malasia, Brunei y Laos, las mismas élites que apoyan el desarrollo económico rechazan la democracia. En parte, su rechazo al ideal democrático es una respuesta a lo que se percibe como "imperialismo reaccionario" occidental. También en parte, tiene el propósito de preservar su propio poder. Pero se genera, asimismo, de la convicción de que la democracia liberal no es adecuada para las culturas asiáticas y que va a obstaculizar la modernización. Incluso las élites de estos países que apoyan la democracia, creen que debe adaptarse para reflejar los valores nacionales.

¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 315-16.

El descenso de la legitimidad política, que Huntington ha identificado como uno de los cambios que precipitaron las transiciones democráticas de la "Tercera Ola", en mi opinión es una tercera variable fundamental que influye en el cambio de régimen.² Las perspectivas de desarrollo democrático en el Este y Sureste asiático, se articulan este factor con los otros dos ya descritos.

EL RETO DE LA CONSOLIDACIÓN

El desafío que enfrentan Corea del Sur, Taiwán, Filipinas y Tailandia, es la consolidación de sus avances democráticos. En Taiwán y Corea del Sur, los principios democráticos están ya firmemente enraizados y las condiciones para impulsar una participación política más amplia y significativa están ganando terreno. Empero, ambos países todavía enfrentan problemas políticos y económicos importantes que harán que un mayor desarrollo democrático sea lento y conflictivo.

Desde el levantamiento de la ley marcial en 1987, Taiwán ha recorrido aceleradamente la ruta democrática. La Constitución de 1947 ha sido modificada en varios aspectos importantes, se han realizado elecciones libres, el partido del Kuomintang (KMT) y el gobierno se están separando en forma gradual y está surgiendo un sistema competitivo de partidos. El Presidente Lee Tenghui está comprometido con una mayor democratización. Contrario a la preocupación expresada por algunos líderes asiáticos, en el sentido de que el desarrollo de la democracia obstaculizaría el crecimiento económico, la economía de Taiwán ha

crecido a un ritmo del 6 al 8% anual desde 1987. Es más, el pueblo taiwanés apoya decididamente la reforma democrática. Todos estos factores hacen improbable que el proceso de democratización se revierta en Taiwán.

Sin embargo, hay diversos factores que pueden hacer más lento su progreso. El *status* político futuro de Taiwán es motivo importante de preocupación. Hay una creciente inconformidad popular con el aislamiento internacional de Taiwán y cada vez más se manifiesta un movimiento en favor de la independencia política. Un gobierno elegido democráticamente podría sentirse obligado a moverse en esta dirección, agravando las tensiones con la República Popular China. En este escenario, la creciente importancia de las consideraciones de seguridad llevarían a una mayor asignación de recursos a la defensa, es decir, llevaría a una renovada participación de los militares en la política.

También Corea del Sur ha tenido un significativo desarrollo democrático desde 1987. Se han realizado elecciones a nivel nacional y provincial, con elecciones locales programadas para 1995. La elección en 1992 del primer presidente civil, Kim Young Sam, ha sido interpretada por algunos observadores como el fin definitivo del gobierno militar. Como en el caso de Taiwán, las fuerzas que impulsaron la transición a la democracia son todavía importantes. La industrialización parece seguir su curso, la forma de gobierno se ha vuelto más compleja y diferenciada y la sociedad civil ha ganado fuerza. Muchos segmen-

2. Ibid., 45-58.

tos de la población están expresando demandas por una mayor reforma económica y política.

No obstante, diversos problemas están obstaculizando la democratización. El poder sigue concentrado en el Ejecutivo, la política monetaria y la corrupción siguen dominando el proceso político, la institucionalización de los partidos políticos es una asignatura pendiente y el estado de derecho ha tenido un lento desarrollo. Han surgido serios conflictos económicos, muchos de los cuales giran en torno a la más justa distribución de la riqueza. Es más, el gobierno tiene dificultad en manejar la transición de una economía de mano de obra intensiva a una basada en una elevada tecnología. La cambiante relación con Corea del Norte, con sus consecuencias inciertas para la democratización, constituye otro formidable desafío.

En Tailandia y Filipinas, el desarrollo democrático no está tan firmemente enraizado. En Tailandia, los valores democráticos han ido ganando terreno desde 1932, a pesar de reveses periódicos. El intento de los líderes militares de consolidar sus posiciones mediante las elecciones de marzo de 1992, llevó a un conflicto político violento entre los militares y las nuevas fuerzas sociales. Un gobierno democrático accedió al poder a raíz de las elecciones de septiembre de 1992.

Empero, la democracia está lejos de haberse establecido en Tailandia. Los partidos políticos son todavía regio-

nales y débiles --y suficientemente numerosos como para prever que seguirán siendo necesarios los gobiernos de coalición, vulnerables a la crisis y el colapso--. Debido a la descarada compra del voto en las áreas rurales, los ganadores en las elecciones no pueden proclamar que representan la voluntad popular. Además, los militares tailandeses siguen siendo una formidable fuerza política con la que deben lidiar todos los gobiernos elegidos democráticamente. Hasta que los militares no acepten totalmente el principio del control civil, el sistema democrático en Tailandia no va a ser el único depositario del poder. Finalmente, muchos tailandeses no están totalmente comprometidos con el ideal democrático. Por tanto, mientras que a largo plazo los valores y procesos democráticos seguramente van a continuar ganando terreno, otros factores pueden ser utilizados temporalmente como sustento de legitimidad política.

En las Filipinas se han logrado pocos avances desde la restauración de la democracia formal en 1986. Aunque el poder y la influencia de los militares y la izquierda radical han declinado, junto con la amenaza que estos factores representan para el sistema democrático, las precondiciones para una participación política más amplia y significativa

--igualdad de acceso a los recursos y las oportunidades, así como a los derechos y obligaciones--, parecen difíciles de conseguir en el corto plazo. La inmensa mayoría de los filipinos siguen viviendo en una pobreza abyecta y hay pocas perspectivas de un mejoramiento importante en las condiciones sociales en un

MUCHOS TAILANDESES NO
ESTÁN TOTALMENTE
COMPROMETIDOS CON EL IDEAL
DEMOCRÁTICO

futuro cercano. La mayoría de las élites gobernantes pertenecen a viejos clanes políticos y en los años recientes ha habido una vuelta a la utilización de recursos oficiales para actividades políticas, así como a una política de prebendas. Los partidos políticos siguen siendo débiles, el sistema legal es inaccesible para la mayoría de los ciudadanos, además de ineficiente y debilitado por una corrupción generalizada. Finalmente la violación de los derechos humanos es una práctica común.

Todo ello sugiere que la democracia en Filipinas sigue siendo vulnerable a la manipulación por el hombre fuerte o bien al desplazamiento por medio del golpe militar. Dado que todavía está fresco el recuerdo de los abusos cometidos durante la era de Marcos, un retroceso mayor de la democracia parece poco probable en el corto plazo. Sin embargo, el avance de la democracia en Filipinas más allá de lo formal dependerá de un desarrollo económico substancial.

LA DEBILIDAD DE LA AUTOCRACIA

La marea democrática no ha tocado a muchos países en el Este y Sureste asiáticos. China, Vietnam, Burma e Indonesia, están entre los principales países cuyas élites políticas han desafiado la universalidad del ideal democrático. Pero, no obstante la actitud negativa hacia la democracia mostrada por sus líderes actuales, la liberalización política y posiblemente incluso un sistema político más competitivo, no puede ser eliminada en el mediano o corto plazos. Dos eventos que se interrelacionan nos permiten tener ciertas esperanzas: la cada vez menor legitimidad de los regímenes actuales y el compromiso de los

líderes con el crecimiento económico y la modernización como formas de recuperar esa legitimidad.

La liberalización política y las reformas económicas limitadas emprendidas por el Partido Comunista Chino (PCC) en 1979, produjeron beneficios substanciales para casi todos los segmentos de la población china y reforzaron la legitimidad del partido. Pero también erosionaron la cohesión del gobierno y socavaron la credibilidad del sistema marxista-leninista, dando origen al incidente de Tiananmen en junio de 1989. El despliegue masivo de tropas por parte del gobierno para reprimir la manifestación, demostró su propia debilidad y debilitó aún más la legitimidad del régimen entre la población urbana, particularmente la de Beijing.

Desde 1989, los líderes políticos chinos han justificado su posición de gobernar con más firmeza, en los resultados económicos positivos. En estas circunstancias, cualquier problema en la economía puede socavar la legitimidad del régimen. Aunque el imperativo de mantener altas tasas de crecimiento ha vuelto difícil el control de la inflación, llevando a una desilusión generalizada, particularmente entre aquellos que ya están en desventaja por la actual etapa de reformas. Además, el rápido crecimiento económico ha estado acompañado por el desarrollo de asociaciones profesionales y otros grupos de la sociedad civil que pueden empezar a expresar sus demandas por una participación política. En cualquier caso, los líderes del PCC se dan cuenta de que los resultados económicos por sí mismos no pueden servir como base de legitimidad política en el mediano y largo plazos. Al reconocer la actual debilidad de sus credenciales

ideológicas, han buscado utilizar el nacionalismo que ha estado tomando importancia en China. El confucianismo puede también experimentar una revitalización porque los líderes buscan una nueva base de autoridad moral. Los exitosos sistemas políticos de un partido dominante, en el Este Asiático, como el caso de Singapur y los de Corea del Sur y Taiwán antes de 1987, también han llamado la atención de algunos líderes e intelectuales chinos.

La política en Vietnam ha seguido una trayectoria similar. Después de la reunificación en 1975, las políticas socialistas del Partido Comunista de Vietnam (PCV) contribuyeron a una crisis económica en Corea del Sur. Además, los pobres resultados económicos en Corea del Norte, que habían sido tolerados durante la guerra, produjeron un desencanto generalizado hacia el régimen. Aunado a las luchas internas y a la corrupción en el PCV, estos sucesos resquebrajaron la legitimidad del partido. Para volver a ganar legitimidad, en 1986 el PCV adoptó como meta el *doi moi*, o renovación política y económica. Esta política ha suscitado una respuesta muy diversa. Sus críticos han cuestionado ciertos aspectos fundamentales de la renovación política, mientras que los beneficios de mejores resultados económicos no han sido igualmente compartidos. Al igual que en China, mientras que la reforma económica puede reforzar la legitimidad de los líderes, también puede sentar las bases para cuestionar la legitimidad del sistema a un nivel más fundamental. Reconociendo lo anterior, los líderes del PCV han

PARA VOLVER A GANAR

LEGITIMIDAD, EN 1986 EL

PCV ADOPTÓ COMO META EL

DOI MOI, O RENOVACIÓN

POLÍTICA Y ECONÓMICA

comenzado a explorar modelos alternativos de gobierno.

En Burma, los resentimientos acumulados en contra del régimen militar-socialista del General Ne Win, que aunque nunca tuvo mucha legitimidad y se las ha arreglado para sobrevivir durante más de dos décadas, detonaron un levantamiento del "poder popular" a nivel nacional, en 1989. En un esfuerzo por silenciar a la oposición interna y ganar legitimidad ante el exterior, el Consejo de Restauración de la Ley y el Orden (CRLO) programó elecciones nacionales para mayo de 1990. A pesar de que los resultados indicaban el claro deseo del cambio, los militares se han negado a entregar las riendas del poder. El CRLO, que es visto como una continuación del anterior régimen militar-socialista, sigue padeciendo una crisis de legitimidad y controla Burma por medio de la coerción. En un intento por establecer una base de autoridad más fuerte, ha comenzado a liberalizar la economía y está buscando la forma de ofrecer un papel político formal a los militares, quizá siguiendo el modelo del *dwifungsi* indonesio o modelo de "función dual".

De los regímenes antidemocráticos que hemos analizado, el gobierno de Suharto en Indonesia es el que actualmente cuenta con el mayor grado de legitimidad. Inicialmente basó su derecho a gobernar en la promesa de estabilidad política y desarrollo económico, que fue muy atractiva para la población de ese país, a la luz de la persistente inestabilidad política desde 1950 hasta 1965, así como al agudo deterioro en los niveles

de vida, especialmente durante la era de la "democracia guiada" (1957-65). A mediados de los ochenta, sin embargo, con la estabilidad política garantizada por la autoridad personal de Suharto sujeta a crecientes críticas, la legitimidad del régimen empezó a declinar. Los principales objetivos del Nuevo Orden han sido cuestionados por asociaciones de intelectuales, organizaciones de derechos humanos, organizaciones islámicas, minorías cristianas y algunos segmentos de las fuerzas armadas. Como resultado, el gobierno ha descansado cada vez más en el desarrollo económico como base de legitimidad. El comportamiento económico del país desde 1965 ha sido impresionante y en gran medida los beneficios del crecimiento se han extendido a todas las clases sociales.

Suharto y su gobierno siguen siendo criticados por aquellos que insisten en que el crecimiento económico ha aumentado la desigualdad y, más aún, que los resultados económicos y la estabilidad no constituyen un sustento adecuado de la legitimidad política. El reclamo por un gobierno democrático no se ha extendido todavía y los desafíos no parecen anticipar el estallamiento de una crisis política en el futuro próximo. Por otra parte, los principios y metas que apuntalan la legitimidad del actual régimen no van a ser suficientes para sustentar una armonía de largo plazo entre gobernantes y gobernados. Los futuros gobiernos tendrán que encontrar nuevas fórmulas para legitimarse.

MODELOS ALTERNATIVOS

El reconocimiento de que su legitimidad va en decadencia, ha llevado a las élites políticas de todos los países antidemo-

cráticos del Este y Sureste asiático, - aunque a regañadientes-, a explorar modelos de gobierno alternativos. Dado el contexto político, cultural y socio-económico de la región, son tres los modelos que parecen plausibles: una teocracia islámica, un pluralismo autoritario y una democracia con partido dominante. El islamismo puede ser considerado como ideología política con posibilidades sólo en Indonesia y Malasia, e incluso aquí su atractivo está limitado a la minoría de la población musulmana. En Indonesia, el poderoso sector militar se opone a la idea de un estado teocrático. En Malasia, el gobierno ha buscado cooptar al Islam infundiendo valores islámicos en la administración y de esta manera manteniendo bajo control a los musulmanes radicales.

Los modelos autoritario-pluralista y democracia con partido dominante, aunque diferentes, pueden verse como etapas separadas de continuidad entre el autoritarismo y la democracia. En el modelo autoritario-pluralista, el partido u otro grupo en el gobierno, mantiene el monopolio del poder político pero está dispuesto a conceder cierta libertad política y cultural a nivel individual, de grupo y regional. También se tolera cierto desarrollo de la sociedad civil, particularmente en el campo profesional. El desarrollo económico está regido por los principios de mercado. El modelo resulta especialmente atractivo para China y Vietnam porque parecería darles continuidad en el monopolio del poder político, por medio del liderazgo del partido, al tiempo que facilita los esperados resultados de estabilidad social y crecimiento económico. Empero, como lo demostraron las experiencias de Tailandia, de 1957 a 1973 y, posteriormente, las de Corea del Sur y Taiwán, el modelo autoritario-plu-

ralista lleva en sí la semilla de su propia destrucción. Los cambios sociales generados por el desarrollo económico dan origen en forma inevitable a demandas políticas que desafían el monopolio del poder político por un partido o un grupo. De esa manera, el modelo autoritario-pluralista es transitorio por su naturaleza misma.

El modelo de democracia con partido dominante es una abstracción de la experiencia de Japón y, en menor grado, de Malasia y Singapur. Sus principales características son elecciones libres, protección de las libertades civiles, un partido dominante que sustenta el poder en periodos prolongados, un estado intervencionista, una burocracia central fuerte y arreglo de los asuntos políticos del país mediante la conciliación y el consenso. Puesto que está basado en la herencia cultural y las tradiciones del este asiático (como el respeto por la autoridad fuerte y el énfasis en el interés comunitario sobre los derechos individuales) algunos perciben este modelo como una forma asiática diferente y perdurable de democracia. Corea del sur y, en menor grado, Taiwán, han buscado emular el sistema político japonés. Sin embargo, debido a los abusos del Partido Demócrata Liberal, en el poder hace tantos años, este modelo está siendo cuestionado incluso en el mismo país. Su futuro en la región es incierto y, en cualquier caso, no es un modelo atractivo para China o para Vietnam.

En los países antidemocráticos del este y sureste asiático, el desarrollo económico sustentable, que la élite gobernante percibe como la columna vertebral de su legitimidad, va a seguir impulsando las demandas de liberalización política y, en última instancia, de una trans-

formación del sistema. ¿Cómo van a ser estos cambios? ¿si revolucionarios o evolucionarios? y ¿cuándo van a ocurrir? es algo difícil de predecir. Es difícil vislumbrar transiciones democráticas en el corto plazo para China y Vietnam, en donde la organización política independiente ha sido y seguramente seguirá siendo obstaculizada por la intolerancia de los gobiernos. Un nuevo Tiananmen podría, en el mejor de los casos, acelerar el ritmo del cambio político. En el peor de los casos, podrían resultar en un fortalecimiento de las fuerzas conservadoras y una correspondiente disminución de las posibilidades de una transición democrática.

Un escenario más probable es una liberalización política gradual iniciada y controlada por el PCCh y el PCV, respectivamente. En China, los cambios políticos significativos tendrán que esperar la desaparición del patriarca Deng Xiaoping y su ritmo dependerá de la cohesión, poder y orientación de los nuevos líderes. Una cuestión importante tanto en China como Vietnam es si el "aporte" de liberalización va a mantenerse al ritmo de la demanda. Si lo hace, estos países pueden seguir con el modelo autoritario-pluralista por muchas décadas. Si no lo hace, el proceso de cambio político estará marcado por la tensión y el conflicto.

Las perspectivas de una transición democrática son un poco más alentadoras en Burma e Indonesia. Ambos países han tenido experiencias previas con la democracia y los dos tienen partidos políticos establecidos. El obstáculo principal en ambos casos es la negativa de los militares a renunciar al poder. En virtud de que los militares son una fuerza política clave en los dos países, cualquier

sistema político que no los tome en cuenta no tiene viabilidad. Un posible escenario sería la transición gradual a la democracia mediante el poder compartido entre los representantes elegidos popularmente y el aparato militar. Sin embargo, el gradualismo requiere de un líder fuerte que también esté comprometido con la liberalización y una eventual democratización. En Indonesia, Suharto cuenta con la autoridad requerida pero no ha dado señales de moverse hacia la democratización y puede haber perdido la oportunidad de hacerlo. Los militares burmeses, aunque tienen el control material, moralmente están en bancarrota y luchan por sobrevivir, por lo tanto es improbable que tome la iniciativa en un proceso democratizador. Aún cuando la historia no ha sido siempre una guía confiable, las transformaciones en el sistema y en la política en Indonesia y Burma (así como en China y Vietnam) han sido abruptas y violentas.

Si bien puede resultar útil conceptualizar el cambio político en términos de grandes olas o tendencias globales, cada país sigue una trayectoria única. Los cambios en el sistema son impulsados básicamente por factores domésticos --legitimidad del régimen, cohesión de la élite, nivel y ritmo de desarrollo socio-económico, orientación política del aparato militar, distribución del ingreso, sociedad civil, etc.--. Estas condiciones deben ser propicias si las fuerzas internacionales han de tener un impacto significativo. En el caso del Este y Sureste asiáticos, el actual clima internacional no puede juzgarse como pro-democrático.

UN NUEVO TIANANMEN

PODRÍA, EN EL MEJOR DE LOS

CASOS, ACELERAR EL RITMO

DEL CAMBIO POLÍTICO

Mientras Estados Unidos y otras naciones occidentales han colocado a la democracia como un elemento importante en su política exterior, no ha sucedido así en los países asiáticos. Incluso Japón,

que sigue firmemente comprometido con un gobierno democrático por sí mismo, ha mostrado poco entusiasmo por extender la democracia en el exterior. Además, la influencia política de Occidente ha declinado y probablemente seguirá haciéndolo si los países del Este y Sureste asiático siguen experimentando un rápido crecimiento económico. Por otra parte, las influencias intraregionales tenderán a fortalecerse. Por ejemplo, un cambio de sistema en China seguramente tendrá un impacto político en Vietnam y Corea del Norte, mientras que los sucesos en Indonesia, Burma y Tailandia van a afectarlos entre sí.

Finalmente, es importante recordar que la democracia al estilo occidental es sólo un patrón de desarrollo político. Si vemos a los países asiáticos sólo a través del lente de la democracia, corremos el riesgo de subestimar los cambios políticos que son bastante significativos desde la perspectiva de los gobernados. Por ejemplo, la China de Deng es muy diferente de la China de Mao. Ha habido de hecho un cambio político sustantivo en la región, en la última década y media, aunque no ha sido tomado en cuenta por los observadores que se concentran exclusivamente en la cuestión de la democracia. El paradigma democrático es ciertamente relevante en Asia, pero no lo es todo.

DONDE ORIENTE Y OCCIDENTE SE ENCUENTRAN

Marcin Krol

Hace unos 20 años, el gran historiador del pensamiento e ideólogo político John Plamenatz, escribió que la más grave amenaza para la democracia no es un sistema político abiertamente contrario, sino una "falsa" democracia.¹ Con el fin de anticipar si la "Tercera Ola" de democratizaciones seguirá avanzando o no, debemos primero reconocer que muchas de las nuevas democracias en el mundo están ubicadas entre una democracia real y una ficticia. Hay pocas dudas de que si nos limitamos al análisis de las formas institucionales o de las fachadas democráticas, podremos percibir una creciente ola de democratizaciones. Hay países en los que la democracia institucional esta por llegar (Cuba, Corea del Norte, Vietnam) y hay países en donde se han impuesto recientemente desde arriba (Rusia y algunas de las repúblicas transcaucásicas de la antigua URSS). A nivel sustantivo, es imposible decir en estos momentos si estos últimos países se dirigen hacia una auténtica democracia o hacia una versión falsa de la misma.

Incluso el destino de las democracias aparentes está en duda. ¿Por qué estos extraños países nuevos desde

el centro-este de Europa hasta la región Transcaucásica, quieren imponer la democracia a sus ciudadanos? ¿Los ciudadanos de estos países saben lo que están haciendo? ¿Son actores concientes y dispuestos en el proceso de democratización? De la respuesta a estas preguntas depende el futuro de la democratización.

Sospecho que algunas de las nuevas democracias se volvieron democracias precisamente porque era lo que se quería de ellas ciertamente, por parte de la opinión pública occidental, pero más crucialmente por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Consejo Europeo, etc. Y no quiero decir que fuera la única razón, o que a falta de la presión externa las nuevas democracias se habrían convertido en regímenes despóticos, sino que las expectativas internacionales explican en gran medida por qué líderes como Boris Yeltsin o Lech Walesa se comportan como lo hacen y específicamente tratan de evitar incluso la más mínima sospecha de que no están absolutamente comprometidos y dedicados a la democracia.

La influencia de Occidente en el exterior lleva consigo la carga adicional de promover e implementar estándares de democracia en el propio país. Si

¹ John Petrov Plamenatz, *Democracy and Illusion: An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory* (Londres: Longman, 1973).

Occidente baja sus propios estándares de democracia, ciertas fuerzas políticas dentro de las nuevas democracias se van a ver alentadas a atacar a la democracia en el discurso, en los hechos o en ambos. Cuando el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen, en Francia, y los republicanos en Alemania parecieron tener éxito, los nacionalistas polacos y húngaros inmediatamente promovieron la especie de que el nacionalismo xenófobo es aceptable en una democracia.

Entonces, en el sentido que se acaba de señalar, el futuro de la democracia en el mundo --y especialmente en el Este-Centro de Europa y la ex-Unión Soviética-- depende mucho más del estado de la democracia en Occidente que del desarrollo de las nuevas democracias. Las nuevas democracias quieren serlo porque en los años anteriores y posteriores a 1989, la democracia liberal era vista como el *beau idéal* de la vida política. Si deja de ser obvio que la democracia liberal es una buena solución para los problemas más importantes de estos países, algunos pueden buscar las soluciones en otra parte. No temo que haya una vuelta al "socialismo real" o incluso de alguna forma suave de autoritarismo, pero sí me preocupa que las actuales estructuras democráticas persistan sin un espíritu liberal que las anime. Podríamos terminar con falsas democracias colectivistas, ligeramente nacionalistas o paternalistas.

EN LAS DEMOCRACIAS

ESTABLECIDAS, LA

DECRECIENTE PARTICIPACIÓN

CIUDADANA SE HA VUELTO UN

PROBLEMA

El idealismo democrático algo primitivo de los anteriores disidentes, no sobrevivió al prolongado contacto con las realidades de la política cotidiana. Cuando escuchamos que el Presidente Vaclav Havel habla todavía de una "política anti-política" nos divierte más de lo que nos impresiona. El discurso público en las

nuevas democracias no parece una realización de las aspiraciones de Hannah Arendt.² Las invectivas venenosas, la retórica acusatoria, la argumentación *ad hominem*, etc. no son desconocidas en las democracias establecidas, por supuesto, pero parecen ser más escasas

y estar bajo un mejor control social (y tal vez moral) que en las democracias emergentes.

Agreguemos a este panorama la presencia --probablemente desfavorable-- de los problemas relacionados con la construcción de sistemas de partido, el desarrollo de la sociedad civil, la proliferación de la corrupción política y el carácter caótico de la escena política y podremos empezar a entender por qué algunas de las sociedades post-comunistas simplemente tratan de alejarse de la política. Incluso en las democracias establecidas, la decreciente participación ciudadana se ha vuelto un problema. La falta de participación en las nuevas democracias, en donde los sectores activos son incluso más vitales, pueden llevar a hacer sentir a sus líderes que los electores ni los apoyan ni los controlan. Sin la intermediación de las instituciones pro-

² Hannah Arendt, *On Revolution* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993).

pías de una vibrante sociedad civil, la influencia popular en la política se va a limitar a la jornada electoral y las elecciones en la Europa post-comunista suelen remover sentimientos y resentimientos más que cuestiones fundamentales. Exactamente por estas razones, los ex-comunistas alcanzaron el poder en Lituania, Polonia y Hungría entre 1993 y 1994.

Todo lo dicho anteriormente, refuerza nuestra conclusión de que en Occidente es donde se va a decidir el futuro de la democracia. Si queremos resolver la crisis "pre-democrática" en las democracias emergentes, tendremos que encontrar al menos una solución parcial a la crisis "post-democrática" en Occidente. Los primeros signos de reflexión y debate respecto a esta crisis se pueden observar ya, pero también puede ser ya demasiado tarde. Tampoco debemos olvidar que hay fuertes tendencias en Occidente que buscan un nuevo tipo de aislacionismo moral. El perfecto ejemplo intelectual de estas tendencias lo encontramos en el nuevo libro del politólogo estadounidense John Rawls.³ Rawls no desea el mal ni ofrece puntos de vista reaccionarios, simplemente acepta la noción de que la tradición liberal está limitada en su efectividad por barreras específicas históricas y geográficas. Ha sido durante las tres últimas centurias en lo que ahora llamamos Occidente, que el liberalismo ha salido triunfante. Según Rawls, no hay bases serias para pensar que las ideas liberales van a tener éxito en otra parte. Rawls puede tener razón: si la tiene, entonces una mayor demo-

cratización parecería poco probable y Occidente tendría como opción encerrarse en sí mismo para afrontar los desafíos de sociedades no liberales del futuro. Si esta actitud se convierte en la base del pensamiento político (en oposición al filosófico) no nos debe sorprender descubrir que las democracias que luchan por surgir de los escombros del imperio soviético, no miren a Occidente como la norma.

¿DE UNA LIBERTAD "NEGATIVA" A UNA "POSITIVA"?

Pero la situación podría ser diferente. Las democracias emergentes podrían influir en la de Occidente para bien o para mal. Analicemos más de cerca las posibilidades de una influencia saludable.

Cuando nos preguntamos por qué la gente de la parte central-oriental de Europa (al igual que otros en África, Latinoamérica y Asia) luchó por la independencia y la libertad, podemos dar una respuesta relativamente simple: para obtener lo que Isaiah Berlin llama "libertad negativa", incluyendo la libertad que impide ser perseguido, elimina la censura, la desigualdad legal, la opresión racial, etc.⁴ Lucharon por el derecho a la propiedad privada, a decidir sobre el futuro de sus hijos, a viajar libremente, escribir y hablar. Esta lucha tuvo un éxito asombroso, pero ¿ahora qué? Ahora hay problemas que deben resolverse y que a menudo cuestionan la teoría de la democracia liberal. Si se desarrolla y cómo se desarrolla esta teoría requerirá

³ John Rawls, **Political Liberalism** (New York: Columbia University Press, 1993).

⁴ Isaiah Berlin, **Two Concepts of Liberty. Four Essays on Liberty** (Oxford: Oxford University Press, 1968).

de un largo camino para determinar si esos problemas se manejan democráticamente. Veamos algunos ejemplos:

- **Nacionalismo** (o "tribalismo", como acertadamente lo llama Michael Walzer). Criticar todas y cada una de las manifestaciones de los sentimientos nacionalistas o patrióticos --una reacción que es comprensible desde el punto de vista del "liberalismo del temor" como Judith Shklar ha definido la posición liberal radical-- es peligroso ya que no reconoce la diferencia entre la conciencia nacional natural e incluso necesaria (particularmente en los nacientes estados-naciones) y el chovinismo extremista.⁵ Por otra parte, un abordamiento positivo de estas cuestiones puede llevar a la conformación de un "patriotismo moderno" medurado que también se necesita bastante en Occidente.

- **El antecedente moral** de la economía de libre mercado y de la sociedad liberal como tal. La posición liberal fuerte, que da a la democracia prioridad sobre la filosofía (como lo afirma Richard Rorty) se abstiene de cualquier juicio de valor y mira con recelo cualquier tipo de perfeccionismo o énfasis en la "búsqueda de la excelencia".⁶ El ejemplo de las nuevas democracias, empero, nos dejan sin dudas sobre la importancia del soporte moral tanto del capitalismo como de la democracia. Lo que está sucediendo ahora en Rusia, Hungría y Polonia demuestra que la democracia y los mer-

cados libres no pueden funcionar sin una orientación moral. El "velo de ignorancia" de Rawls simplemente no es suficiente y si plantea una duda general sobre los principios del pensamiento liberal moderno. Es decir, ¿el pensamiento liberal es dinámico y tiene capacidad de seguir creciendo o se ha salido de ruta y llegado a un callejón sin salida? Si este es el caso, algunas correcciones de curso no serán suficientes y sólo una verdadera redefinición de nuestros valores y de la idea de la "libertad negativa" podrán ser suficientes. La reflexión sobre las experiencias de las democracias emergentes sería de mucha ayuda en este caso.

- **La religión y la fe como fuerzas** que operan en pro o en contra de la democratización. En algunas democracias emergentes (Polonia es aquí el caso fuerte), la fe religiosa, evidentemente, va a sobrevivir al impacto de la democracia. La opinión generalizada de que las instituciones religiosas sólidas son enemigos naturales o al menos rivales de la democracia, tiene bases firmes. Si admitimos que ni la religión ni el estado democrático liberal van a desaparecer y que la solución "separacionista" estadounidense al problema de su coexistencia, simplemente es irrelevante en el caso de la mayoría de las democracias emergentes, entonces debemos persistir en la búsqueda de nuevas soluciones. De otro modo, la religión podría convertirse en un poderoso contendiente de la moderni-

⁵ Michael Walzer, *New Tribalism*, Dissent 39 (Primavera 1992): 164-71; Judith Shklar, *The Liberalism of Fear*, Nancy L. Rosenblum, ed., *Liberalism and the Moral Life* (Cambridge: Harvard University Press 1989).

⁶ Richard Rorty, *The Priority of Democracy to Philosophy*, Merrill D. Peterson y Robert C. Vaughn, eds., *The Virginia Statute for Religious Freedom: Its Evolution and Consequences in American History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

zación y la democratización. Sin embargo, cualquier solución razonable no puede consistir simplemente en tratar de limitar la influencia religiosa. Aunque en teoría es difícil, si no imposible, es necesario llegar a un compromiso práctico de alguna manera. Aquí también, la teoría democrática tendrá que aprender una nueva lección.

Mi segunda conclusión, por lo tanto, es que el futuro de la democracia depende de su habilidad para cambiar, adaptarse y aprender. Mientras más rígida se vuelva la teoría democrática, menos esperanzas tendremos. Por supuesto, hay límites definidos para el cambio, la adaptación y el aprendizaje: la democracia no puede permitir volverse anti-democrática. Si bien este es un principio obvio, no siempre se pueden trazar líneas divisorias en la práctica. Por último, existe tal vez una sola forma de determinar cuánto de la democracia puede cambiar y es por medio de la prueba y el error. Intentarlo requiere valor, no sólo político sino intelectual. Entiendo muy bien que, después de los trágicos acontecimientos del Siglo XX, los liberales ahora lo piensen dos veces ante las pretensiones por declarar la "libertad positiva" pero esta precaución puede no ser tan útil en el futuro.

EL DESAFÍO PARA OCCIDENTE

La "Tercera Ola" de democratización está todavía en ascenso, sin duda alguna. Casi cada mes tenemos ejemplos de reencontros con la democracia (Haití) o de

estabilización de la democracia (Brasil). ¿Por qué, entonces, nos preocupa tanto su futuro? El triunfo electoral parcial de los ex-comunistas en ciertas regiones de Europa central-oriental no representa un peligro para la democracia, tanto como la relativa fragilidad económica de estos países. Ninguna de estas circunstancias ayuda a la democracia, por supuesto, pero al mismo tiempo, ninguna es fuente de peligro mortal. Hay quizá uno o dos obstáculos realmente grandes que van a enfrentar los demócratas en los próximos años.

El primero es externo, aún cuando también tiene mucho que ver con los principios democráticos mismos. Debemos confrontar y definitivamente responder a la cuestión de si la democracia liberal posee ambiciones y relevancia universales. No puedo imaginar una continuidad estable en

la democracia si nuestra respuesta es no. Por otra parte, no puedo tampoco imaginar a las democracias occidentales establecidas, tomando la responsabilidad de promover los ideales democráticos por todo el mundo y al hacerlo, si es necesario, usarán la fuerza. Un buen discurso puede resultar útil a veces, pero ¿podemos realmente esperar que los países musulmanes o africanos van a volverse democráticos sólo porque tratemos de persuadirlos de los beneficios de hacerlo? Hemos aprendido que la democracia impuesta no funciona. ¿Es el "choque de las civilizaciones" de Samuel P. Huntington inevitable? De ser así, ¿cómo van a vivir los demócratas en el futuro?

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA DEPENDE DE SU HABILIDAD PARA CAMBIAR, ADAPTARSE Y APRENDER

Preguntarse esto es otra forma de preguntarse si la teoría de la democracia liberal está preparada para hablar de grados de democracia, que me parece la única manera de resolver el dilema. Para simplificar, creo que debemos converger en un umbral mínimo de democracia y luego aceptar que los diferentes países que pertenecen a civilizaciones diferentes, con diferentes religiones, principios y tradiciones, van a adoptar prácticas que son inaceptables en nuestra civilización. Esta actitud suele ser descrita como multiculturalismo, pero como acaba de escribir Joseph Raz, el multiculturalismo no puede conducir a la absoluta relatividad de valores, lo que significa que el "mínimo democrático" no puede estar sujeto a una reinterpretación local.⁷ Pero ¿quién puede definir este mínimo? Debe ser Occidente, no importa lo asustado o impreparado que esté en estos momentos.

Los obstáculos internos también pueden asumir la forma de regímenes enemigos, un término que no debemos abstenernos de usar cuando sea necesario. Los enemigos de la democracia tienen el poder en Corea del Norte, Irak, China, Cuba y muchos otros países. Algunos están listos a luchar contra nosotros, con sólo el poder militar de las democracias para prevenir que se desate una guerra; otros simplemente ignoran la democracia o la desdennan y proponen otras soluciones. Estos enemigos de la democracia están por ahora derrotados o limitados, pero si el brillo de la democracia comienza a apagarse, las alternativas que aquellos representan se volverán cada vez más atractivas. Debemos recordar las lecciones de los comunistas viajeros de los años treinta que teniendo mo-

tivos para inconformarse con sus propias sociedades, estaban equivocadamente ligados al estalinismo.

El segundo obstáculo, estrechamente relacionado con el primero, consiste en la inercia interior de las democracias establecidas. Me queda claro que la democracia promueve la mediocridad y que uno no puede optimizar nada: igualdad y creatividad, compromiso y autenticidad, libertad y orden, etc. Pero la democracia no puede ser aburrida. Lo primero que la libertad trae a mi mente es entusiasmo. Si los demócratas nos empantanamos en el pragmatismo, vamos a perder. No trato de invocar la utopía de la participación total, de la virtud pública generalizada, o de ninguna voluntad *nietzscheana* por el poder. Pero, por otra parte, no puedo obligarme a aceptar que todo es simplemente un trato y que lo emocionante de la vida debe limitarse a la esfera privada.

Para resolver este problema debemos reforzar ciertas creencias y actitudes que suelen ser tratadas como ingenuas, estúpidas o peligrosas. Me refiero a las creencias en la perfectibilidad de los seres humanos, en la posibilidad de un lento y difícil regreso de las sociedades, en la saludable influencia de la educación y en los valores espirituales sin los cuales la vida humana está vacía. Sé que suena fuera de moda o algo conservador, pero sin estas creencias y sin un esfuerzo sostenido hacia su implementación, el futuro de la democracia es bastante oscuro. Estoy convencido de que es mejor morir asumiendo los riesgos por algo que vale la pena, que perecer de tedio.

⁷ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs 72 (Verano 1993): 22-49.

⁸ Joseph Raz, *Multiculturalism: A Liberal Perspective*, Dissent 41 (Invierno 1994): 67-79.

ENTRE LOS EXTREMOS DE AFRICA

Michael Chege

En los breves pasajes dedicados al África del Sub Sahara, en su libro titulado "La Tercera Ola de la Democracia", Samuel P. Huntington muestra un enorme pesimismo sobre los prospectos del constitucionalismo liberal en la región.¹ Aún así, a pesar de las tan publicitadas y autoinflingidas calamidades que han azotado a este Continente, los desarrollos registrados en los últimos cuatro años han mostrado ser más variados que lo que los comentaristas de Huntington hubieran podido sugerir. A partir de 1990, la mayoría de los 45 países en la región del Sahara, han sido testigos de intentos de transición del autoritarismo a la democracia.

El resultado de estos desastres va desde el completo desastre hasta éxitos relativos, casi en la misma proporción como en el caso de Nigeria, Zaire, Togo, Kenia y Camerún. El vasto rango de resultados que tomó tintes verdaderamente dramáticos durante la primavera de 1994, cuando Nelson Mandela fue elegido oficialmente como el primer Presidente de una Sudáfrica democrática, evento que se antojaba históricamente improbable y celebrado por los demócratas por todo el mundo, aún cuando

horrendas masacres sembraban la muerte a lo largo y ancho de Ruanda, iniciando una interminable estela de calamidades.

Aquellos dos eventos representan los dos polos de posibilidades ante un mismo reto fundamental. Si bien la brecha política e histórica que separa a Sudáfrica de Ruanda, es mayor que las 1,500 millas existentes entre ambos países, éstos enfrentaban esencialmente lo que ha llegado a ser un problema político predominante en esta región: el de las instituciones públicas existentes en una base social caracterizada por profundas rivalidades étnicas y desigualdades económicas. La clave del resultado en ambos casos y en el de muchos otros, dependió de la calidad del liderazgo político, ya sea perteneciente al gobierno o a la oposición, así como de la capacidad de dirigir las facciones hostiles hacia un mutuo acuerdo.

Es cada vez más evidente que la transición afortunada que tuvo lugar en Sudáfrica fue la culminación de negociaciones secretas entre los líderes nacionalistas africanos expertos en el arte de negociar pero también concientes de cuando debían comprometerse y los blancos liberales que venían buscando el desmantelamiento del tan asediado régi-

¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 295, 315.

men de discriminación racial que vino a resultar en un beneficio a largo plazo para el país. En contraste, la tragedia de Rwanda ocurrió cuando la etnocracia de los Hutu bajo una severa presión militar, abjuró las negociaciones insistiendo en preservar su hegemonía utilizando métodos de "solución final" al estilo nazi, diseñados para exterminar a los Tutsi así como a los activistas pro-demócratas Hutu.

Desde un punto de vista amplio, los caminos seguidos por la mayoría de los estados africanos se remontan a estrategias adoptadas por facciones autoritarias y a las reacciones que despertaron en algunos ciudadanos y grupos de oposición. Ciertos funcionarios decidieron comprometerse con la oposición democrática o con los demócratas potenciales, mientras otros optaron por buscar el aniquilamiento de los movimientos de oposición. En todos los casos, los nuevos grupos pro-democráticos así como actores externos, han jugado papeles críticos en la catalización de cambios políticos positivos.

Es necesario reconocer esta naciente variabilidad en los procesos de cambio político-constitucional en Africa, --haciendo una distinción entre los éxitos reales y los casos exageradamente publicitados por los medios de comunicación a nivel mundial-- e identificar a los actores responsables de los diferentes desenlaces y resultados. Sobre todo, si deseamos impulsar las perspectivas de regímenes democráticos en Africa, debemos empezar a profundizar nuestra comprensión de las fuerzas políticas que están en juego en cada uno de los países, ya que con cada año que pasa, aquellos que se han dedicado a estudiar este continente, se han topado con dolorosos recordatorios de lo difícil que sería im-

plantar y nutrir instituciones democráticas dentro de un ámbito de extrema volatilidad social en la región africana del Sub-Sahara.

El optimismo que prevaleció durante 1990 se ha visto disminuido en forma permanente por los monumentales problemas entre el gobierno y la sociedad civil, algunos de los cuales se remontan hasta los mismos cimientos del estado moderno como lo concebimos.

LA VAGUEDAD DEL CONSENSO

La institucionalización de un gobierno libre y popular requiere de una aceptación mutua de los principios democráticos, de una clase media activa, todos ellos trabajando en armonía dentro de un régimen relativamente próspero y ordenado. El consenso mínimo necesario para la preservación de la integridad del estado, el respeto por las garantías individuales, la igualdad ante la ley y una correcta aplicación de las leyes son pre-requisitos para el progreso. La euforia que acompañó el surgimiento de la democracia plural en Africa, a partir de 1990 hasta la fecha, se basó en la creación de estructuras de gobierno viables y un electorado democrático. Todas las miradas estaban dirigidas, y con razón, en la destitución de funestos dictadores y sus esbirros. Aún así, los optimistas sobrestimaron la influencia de las fuerzas liberales y fatalmente subestimaron la capacidad de los tecnócratas para manipular las instituciones gubernamentales e ingenárselas también para crear la anarquía y desestabilizar la democracia.

El número de catástrofes políticas ocurridas en Africa demuestra la triste realidad. Somalia, Liberia, Sudán,

Angola, Sierra Leona y Rwanda, han sufrido el ilimitado saqueo y pillaje ejercidos por estos repudiados dictadores. Los problemas se han agravado por los violentos movimientos de resistencia que, por cierto, no estaban más comprometidos con los procesos democráticos y las libertades civiles que aquellos autócratas que pretendieron substituir. El régimen militar de Siad-Barre en Somalia (1969-1991) esquilmo al país mucho antes de que el General Mohamed Farah Aidid y sus secuaces aparecieran en Mogadiscio. El ejército ruandés en retirada no sólo asesinó a ciudadanos inocentes sino que arrasó con campos y fábricas en su camino a Zaire. Atrocidades similares se han cometido por parte de la Unión Nacional Rebelde para la

Liberación de Angola (UNITA) y las facciones que fueron proliferando en Liberia. En todos estos infortunados territorios africanos que fueron inundados con armamento ligero, proveniente de la generosidad tanto de Estados Unidos como de sus rivales soviéticos en los momentos álgidos de la Guerra Fría. La implosión de ejércitos y fuerzas policíacas, así como la ausencia de un monopolio legítimo

del uso de la fuerza han llevado a guerras interminables. En países de este tipo, el primer orden del día es el establecimiento del orden civil seguido por una gradual preparación de las bases de formación de instituciones gubernamentales. Aquí, la democracia como tal, aún no se incluye en la agenda.

Mas allá de esta etapa, se encuentran países como Sudáfrica, Malawi, Etiopía y Uganda, donde el objetivo principal ha sido hasta ahora la consolidación de la integridad del estado. El método ha consistido en una innovación constitucional negociada entre el gobierno, la oposición y los intereses sociales históricamente entrelazados. En Sudáfrica, la formulación de una nueva constitución democrática, la distribución del poder entre los diferentes partidos y la desaparición de la tortura y la opresión, fueron presagio de unas elecciones completamente libres y justas que no permitieron la tradicional práctica del ejercicio absoluto del poder que había causado tantos problemas en otros países. Malawi adoptó recientemente políticas similares y

Mozambique fue conminado por los líderes africanos a hacer lo mismo, después de sus elecciones en noviembre de 1994. En Uganda, el compromiso del Presidente Yoweri Kaguta Muselewi de llevar a cabo elecciones partidistas y la restitución de los reinados de Buganda, Toru y Bunyoro, forman parte de un esfuerzo para garantizar un apoyo amplio y duradero a las nuevas estructuras gubernamentales. En Addis Abeba la decisión tomada en

1993 por el partido en el poder, conocido como Frente Democrático Revolucionario del Pueblo de Etiopía (FDRP) para acceder a la cesación de Eritrea, así como la aprobación de un nuevo esquema federal que reconociera las autonomías étnicas, nos da una lección saludable que muestra que la reconstitución de

EL NÚMERO DE CATÁSTROFES

POLÍTICAS OCURRIDAS EN

AFRICA DEMUESTRA LA

TRISTE REALIDAD. SOMALIA,

LIBERIA, SUDÁN, ANGOLA,

SIERRA LEONA Y RWANDA,

HAN SUFRIDO EL ILIMITADO

SAQUEO Y PILLAJE EJERCIDOS

POR ESTOS REPUDIADOS

DICTADORES

las fronteras internacionales y locales a través de un acuerdo mutuo, puede representar una manera más humana y positiva de conformar un gobierno nacional estable sin necesidad de una guerra civil y eliminación de las etnias. Tanto Sudán como Mauritania, azotados ambos por la guerra, así como la mayoría de los otros países en la región de Sudán-Sahel como son Níger y Mali, muy bien podrían seguir este ejemplo.

Uganda y Etiopía, especialmente, han demostrado hasta ahora ser menos capaces que Sudáfrica de construir una cultura de tolerancia política y respeto por las libertades individuales. La continua persecución de la oposición amarica y orono, pertenecientes al FPRD en Etiopía y la violencia en Uganda, podrían poner en peligro la reforma. Por otra parte, la resolución pacífica de dichos conflictos podría permitir a estos dos países unirse a todos aquellos estados que han experimentado el cambio a través del voto, como ha sucedido en Benín, San Tomé y Príncipe, la República de África Central, Níger, Mali, Madagascar y Lesotho, sin excluir a las actuales democracias africanas de Botsuana, Namibia, Mauricio, las Islas Seychelles y, dudosamente, en Senegal.

En su libro, Huntington celebra el triunfo de lo que Joseph Chumpeter define como democracia: "el acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas bajo las cuales los individuos adquieran el poder de elegir mediante una contienda justa" que se opone a las nociones clásicas que conciben la democracia primeramente como un gobierno benevolente basado en la voluntad po-

pular.² Se hace énfasis aquí en las elecciones como la base de autoridad, sin embargo, si somos razonables al reconocer que el problema más común en África es la falta de consenso en el contenido más fundamental de democracia y la inviolabilidad de las instituciones gubernamentales, lo cual sentaría las bases para que los activistas democráticos desarrollaran antes que nada un electorado que apoye el contenido y los objetivos de un gobierno liberal y afirme los beneficios sociales resultantes del respeto a las leyes. Los últimos cuatro años nos muestran que muchos países han exagerado en la opción de elecciones de tipo plural como fundamento de la democracia y han descuidado los conceptos básicos para un gobierno liberal. Actualmente, África alberga un gran número de regímenes sin dirección, que oscilan entre el éxito y la catástrofe, con pretensiones de legitimidad electoral pero sin un apoyo real del pueblo y que, con un manejo incorrecto, podrían sucumbir como la experiencia nos muestra claramente.

ELECCIONES IMPERFECTAS

Se han efectuado elecciones plurales en 27 de los 45 países del Sub-Sahara. Las dictaduras africanas han mostrado hasta ahora una mayor habilidad para manipular estas elecciones, que la que sus críticos locales y extranjeros les han reconocido. Si bien el tradicional método electoral de llenado de boletas ya no es aplicable, la mayoría de las elecciones recientes se han llevado a cabo bajo políticas, leyes y condiciones que han dañado el espíritu de competitividad de-

² Ibid., 6.

mocrática. Las elecciones multipartidistas en Kenya, Camerún, Ghana, Costa de Marfil, Guinea-Conakry, Togo y Gabón así como las llevadas a cabo ante una asamblea constitucional en junio de 1994 en Etiopía, mostraron serias deficiencias, como, por ejemplo, el primer gobierno de tipo militar democráticamente electo en Burundi, que subió al poder con la ejecución del presidente Melchior N'Dadaye, en octubre de 1993. Pero tal vez el fiasco electoral más grande de todos, ha sido la anulación en 1994 por parte de los militares nigerianos, de las elecciones más honestas desde la independencia del país en 1960. Durante el verano de 1994, los usurpadores militares llevaron a juicio por traición al ganador legítimo Moshoud Abiola. El desenlace en Nigeria, como en otros países donde las elecciones han sido muy disputadas, ha sido una continua paralización en el seno del gobierno pues los funcionarios y la oposición han sostenido una diaria contienda post-electoral basada en la sagacidad y la astucia.

Suponiendo que una elección semi-honesta es mejor que ninguna, los observadores externos han apoyado con frecuencia, pero sin mucha convicción, estas votaciones como un comienzo, si bien imperfecto, hacia un gobierno democrático. Este fue el veredicto de las elecciones en Kenya, pronunciado por la Mancomunidad Británica en Londres y la similar postura del gobierno francés en Camerún. Aún el gobierno de Mobutu en Zaire ante la reciente tragedia ocurrida en Rwanda a finales de 1994, gozaba ya de los beneficios de la ayuda externa proveniente de Francia y Bélgica. Sin

embargo, en todos estos casos los gobernantes autócratas han endurecido la represión y han buscado dividir e intimidar los movimientos legítimos de oposición.

Trágicamente, algunos de los nuevos partidos opositores han caído en el juego de los autócratas. Un sistema bipartidista está diseñado para atraer votantes que buscan una alternativa al gobierno en turno, pero una multiplicidad de pequeños partidos por mucha oposición que muestren ante el autoritarismo, no constituyen una garantía de verdadera democracia. Aún así, en África (Ghana, Kenya, Camerún, Tanzania, Zaire o Zimbabwe) ha habido una marcada incapacidad para reunificar a las fuerzas de oposición bajo una sola bandera³, por el contrario, los partidos de oposición tienden a caer repetidamente en divisionismos étnicos y conflictos de personalidad. Algunos líderes de oposición se han vendido al gobierno, poniéndose en contra de sus propios compatriotas. El actual primer ministro de Togo, Edem Kodjo, por ejemplo, rompió filas con los ganadores de las elecciones para legisladores efectuadas en julio de 1994 y se unió al gobierno del sempiterno autócrata General Gnassingbe Eyadema. En Nigeria, el compañero de campaña de Abiola para la vicepresidencia, Baba Gana Kingibe, llegó a ser nombrado ministro de relaciones exteriores del gobierno militar de Sani Abacha. En Kenya casi una docena de legisladores han traicionado al partido en el poder porque, según alegan, se les pagó por hacerlo. De hecho ante las declinantes economías de la región, un considerable nu-

³ Para una primera observación de estas debilidades, consultar a Rene Lemarchand, *Africa's Troubled Transitions*, Journal of Democracy 3 (October 1992):99.

mero de intelectuales, periodistas y profesionistas africanos han vendido sus servicios a los dictadores, debilitando así el ímpetu por la liberalización económica y política. Esta amoral y egoísta conducta ha sido identificada por Francoise Bayart como una deficiencia histórica en la habilidad de los estadistas africanos.⁴ Aún así, sería un error pasar por alto lo que constituye potencialmente la esperanza más sólida para una democracia en África: miembros adecuadamente educados y políticamente comprometidos dentro de los grupos civiles y de oposición cuya creencia en la capacidad del continente para llegar a un gobierno mejor, es incuestionable.

Estos pioneros de la democracia --cuyo número si bien pequeño ha ido creciendo-- incluye a miembros de la campaña por la democracia y sus innumerables aliados en Nigeria, abogados pro-demócratas y el clero en Kenya, legisladores de oposición de línea dura como el ghanés Hawa Yakubu Ojeda y la kenyana Martha Karua, así como los sindicatos de comerciantes, líderes religiosos, académicos y periodistas independientes en Etiopía, Senegal, Kenya, Mozambique, Zimbabwe y otros lugares. Todos ellos quedan encuadrados en la concepción que Bayart tiene de estos líderes como integrantes de un grupo legítimo. El tejido social y los objetivos de las coaliciones pro-demócratas en todo el continente son similares a aquellos

del movimiento que rompió las estructuras de discriminación racial en Sudáfrica, un hecho que no se ha perdido en manos de los enemigos de la sociedad en otras regiones del continente.

EL POTENCIAL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS LÍMITES

En su preparación para la difícil tarea de introducir una democracia plural en África, estos líderes y organizaciones deben reconocer las fuerzas y debilidades que caracterizan a la sociedad civil africana y que han llegado a ser más visibles, recientemente, como resultado de las limitadas reformas políticas implementadas. Un cálculo cuidadoso que garantice que las nuevas estructuras de gobierno sean congruentes con las aspiraciones y realidades populares, brindará a dichas estructuras una mayor oportunidad de una prolongada supervivencia.

Contra la depravación y autoritarismo de la mayoría de los gobiernos de la región del Sub-Sahara, el reciente redescubrimiento de una sociedad vibrante y autónoma ha elevado la esperanza de que ciudadanos comunes y corrientes puedan intervenir en mayor medida en la toma de decisiones.⁵ Sin desconocer el mérito de algunas corrientes basadas en "el otorgamiento de poder al pueblo" han servido, sin embargo, como eco a la inútil fascinación que

⁴ Jean-Francois Bayart, *The State in Africa: The Politics of the Belly* (Londres: Longman, 1992).

⁵ Ver John W. Harbeson, Donald Rothchild y Naomi Chazan, eds., *Civil Society and the State in Africa* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1994); y Peter Anyang Nyong'o, ed., *The Popular Struggle for Democracy in Africa* (Londres: Zed Press, 1987).

existía en los años sesenta hacia el socialismo rural africano; Thomas Callaghy⁶ y Rene Lemarchand ya han puntualizado las deficiencias analíticas de este concepto. Haciendo referencia específica al reto de consolidar las democracias en África, dos de los más relevantes atributos de la sociedad civil africana son la prominente identidad racial y el escaso espíritu cívico, identificados por Robert Putnam⁷ como la clave para hacer funcionar la democracia en el norte de Italia.

La mayoría de los procesos electorales antes mencionados se caracterizaron por la votación por bloques étnicos, en pocas ocasiones basadas en aspectos políticos. En 1992 en Ghana, por ejemplo, las regiones Akan votaron predominantemente contra el gobierno de Jerry Rawling, sin importarles los crecientes ingresos por concepto de la venta de cacao como resultado de sus políticas de liberación económica. Los patrones de votación registrados en Kenya, Malawi, Zambia y Guinea-Bissau también reflejan estas marcadas tendencias étnicas. Claude Ake ha puntualizado que el problema real radica en menor grado en la persistencia del conflicto étnico y en mayor grado en la malevolencia de los líderes.⁸

En contra de las nociones percibidas sobre la necesidad de eliminar los

conflictos étnicos de la política africana, es posible reconciliar la diversidad cultural con la democracia constitucional. Esto queda claramente demostrado en el caso de Suiza, así como en las políticas de las grandes ciudades estadounidenses en el presente siglo. Lo que se necesita son estructuras formales e informales de distribución de poder que replacen las políticas totalitarias que habían venido prevaleciendo en la mayoría de los estados.

Ya tampoco es realista desconocer el papel de ciudadanos comunes y corrientes en la perfidia política que actualmente está destrozando al Continente. Sus acciones han demostrado la falsedad de lo que se ha publicado en forma insistente en África, destacando las virtudes de "campesinos y obreros agraviados pero inocentes". Cualquiera que haya seguido de cerca la tragedia de Rwanda, podrá atestiguar la enorme participación voluntaria de los campesinos hutu en las masacres y su disposición para encubrirse unos a otros. Tanto en Kenya como en Malawi, por lo menos una cuarta parte del electorado votó por el autócrata simplemente por pertenecer a su grupo étnico. En Somalia, el General Aidid cuenta siempre con el apoyo de su clan Habr Gedir, aún cuando no representa sus intereses. Por supuesto, la fuerza de un espíritu cívico racional varía de una comunidad africana a otra.

⁶ Ver Thomas Callaghy, *Civil Society, Democracy, and Economic change in Africa: A dissenting Opinion About Resurgent Societies*, en Harbeson et al., eds., *Civil Society and the State in Africa*, 231-53; y Rene Lemarchand, *Uncivil States and Civil Societies: How Illusion Became Reality*, *Journal of Modern African Studies* 30 (junio 1992): 177-91.

⁷ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

⁸ Claude Ake, *Rethinking African Democracy*, *Journal of Democracy* 2 (Invierno 1991):43.

En algunas de ellas es muy fuerte como se demostró con la respuesta de los votantes en la campaña de Abiola, incluso fuera de su tierra natal Yoruba, y especialmente en Kano, el estado natal de su oponente. Aún así, estas diferencias y sus raíces sociales, son todavía *Terra incógnita* para la mayoría de los científicos sociales, quienes se inclinan por generalizar sobre todo en lo que se refiere a África, sin tomar en cuenta los casi 2,000 grupos étnicos. Estas diferencias pueden empezar a reconocerse así como sus implicaciones políticas ya que la virtud cívica es crucial para la sobrevivencia de las instituciones liberales democráticas.

ENFRENTANDO EL RETO

La enorme diversidad del escenario político del Sub-Sahara africano sugiere una diversidad correspondiente tanto en los problemas de liberalización política en la región como en sus soluciones. Puesto que una mayoría de países en la región siguen plagados de dificultades políticas, la agenda inmediata de los demócratas africanos y sus aliados externos, debe establecer los marcos conceptuales y bases institucionales para el gobierno popular.⁹ Aquí las cuestiones relevantes son las mismas que enfrentaron los pioneros de la democracia en Europa y América y cuyas palabras resuenan en el discurso africano democrático de la

actualidad. El reto, por supuesto, consiste en adaptar esas ideas originales a las condiciones locales. No es accidental que las transiciones a la democracia en Namibia, Sudáfrica y Malawi se dieran a raíz de los procesos prolongados y realistas de elaboración de constituciones que tomaron en cuenta las complejidades sociales de esos países.

No diremos que las elecciones que se han llevado a cabo en África han sido en vano. Exitosas o no, han ayudado a expandir los horizontes de la libertad individual a un grado que pocos habrían previsto en 1990. Conforme los decididos grupos de promotores de la democracia en el continente aprietan el paso, harían bien en prestar mucha atención a los sucesos locales que son tan deficientemente cubiertos por la prensa, así como a las catástrofes evidentes. El mismo principio se aplica a los estudios de la política africana contemporánea. Las perspectivas de una forma de gobierno humana y legítima en África dependerá de la capacidad de los líderes liberales emergentes para proponer ideas operativas y frescas y aplicarlas oportunamente. Mientras haya hombres y mujeres de África con el valor suficiente para enfrentarse a este reto y gobiernos en la región que permanezcan como prueba de que el éxito es posible, el futuro del gobierno democrático en el continente no será tan desolador como insisten los apocalípticos.

⁹. Aunque no se menciona en este ensayo, el papel positivo que los apoyos internacionales pueden desempeñar en el proceso es crítico. Una evaluación autorizada del impacto del aporte de recursos externos para la democracia en África, puede encontrarse en el trabajo de Joel D. Barkan, **Can Established Democracies Nurture Democracy Abroad? Lessons from Africa** (reporte presentado en el Nobel Symposium sobre **Democracy's Victory and Crisis**, Uppsala University, Uppsala, Suecia, agosto de 1994).

OPINIÓN DEL COORDINADOR DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Dip. Humberto Roque Villanueva

1.- PREGUNTA. *Se ha dicho que esta es una Legislatura histórica. No es, sin embargo, la primera vez que se utiliza este adjetivo. En todo caso ¿qué tiene de especial, de distintivo, de singular esta LVI Legislatura?*

RESPUESTA. En efecto, existe la natural tendencia humana a sublimar la participación o acciones propias y sus circunstancias, pero la calificación de los hechos públicos y su trascendencia real requieren del tiempo para su apreciación cabal.

Los elementos que permiten significar hasta ahora a esta Quincuagésima Sexta Legislatura surgen del contexto socioeconómico y político por el que transcurre actualmente la vida nacional y se han manifestado vigorosamente en el Congreso de la Unión; como nunca antes, esta Legislatura se ha vinculado estrechamente con el acontecer nacional y participa en forma directa e inmediata, no sólo mediante su potestad de hacer las leyes, sino también en los hechos y acontecimientos que concurren a su formación. En suma, la mayor inserción en la vida de la República es, a mi juicio, una peculiaridad de esta Legislatura.

2.- PREGUNTA. *¿En qué se diferencia la actitud, la actividad de su partido en esta Legislatura? ¿En qué radica?*

RESPUESTA. Nuestro partido, por voluntad de los electores, se conserva como fracción legislativa mayoritaria, sin embargo, la pluralidad del México de hoy que también se hace presente en el Congreso, así como el creciente grado de conciencia crítica y de participación de la sociedad, cada vez más y mejor informada, en la vida pública, necesariamente se traducen en un mayor diálogo y búsqueda de consenso.

Esto sucede especialmente en países como el nuestro en el que persisten aún fuertes rezagos e inequidades. De ahí la necesidad de soluciones y acciones incluyentes.

Tenemos conciencia de esta realidad y a ella corresponde la actitud y la acción muy participativa, dispuesta al diálogo, a la negociación y al consenso de los legisladores de nuestro partido, sin perder de vista, por supuesto, nuestra identificación con los principios partidistas y el compromiso que implica.

3.- PREGUNTA. *Estamos viviendo días de cambio y esta circunstancia obliga a una participación más comprometida, más madura, más inteligente y, sobre todo, más consciente de que el Legislativo tiene una grave responsabilidad en la solución de diversos fenómenos actuales. En su opinión, ¿cómo, en qué forma y con qué elementos deberá darse esa participación que nutra la unidad nacional y no la separación de las partes, sin que esto*

afecte los principios ideológicos, los principios doctrinarios de su partido?

RESPUESTA. Hablábamos de soluciones incluyentes y participativas. Si el derecho es expresión social vital, lograr esa trascendencia exige del legislador el conocimiento, la percepción de las tendencias sociales que habrán de animar la Ley y para ello lo primordial e insustituible es la vivencia directa, el diálogo con los destinatarios de la acción legislativa.

Al propio tiempo, diálogo y proximidad con la ciudadanía propician la participación de los legisladores en la gestoría social que coadyuva a satisfacer necesidades concretas de la comunidad y, en su caso, propuestas programáticas de carácter y alcance general.

Estamos convencidos de que mediante el diálogo y la búsqueda de soluciones participativas, los legisladores priistas encuentran, en la comunicación con la ciudadanía, la posibilidad de expresión concreta de los principios y programas de nuestro partido.

4.- PREGUNTA. *En esa misma línea, pareciera que pese a constantes llamadas al diálogo, nuevos acuerdos institucionales y legales, los mexicanos vivimos en una democracia con sobresaltos. Por ejemplo, tenemos unas leyes electorales, frecuentemente reformadas con el concurso de los partidos, que permiten elegir el gobierno, pero que dificultan la gobernabilidad, suscitan efervescencias y debates después de que se han contado los votos. En su opinión, ¿qué habría de hacer, cuáles serían las acciones que deberían tomar los poderes de la Unión y los partidos políticos para darle a todos los ciudadanos más certidumbre en que el respeto y la aplicación de la Ley no se negocien?*

RESPUESTA. Considero que en materia político-electoral se observa un desarrollo progresivo en el país, proceso en el que hay claros avances en la legislación y en la que los partidos pasan por una etapa de maduración que se ha puesto de relieve con la firma del acuerdo político nacional convocado por el Presidente Zedillo, a partir de la enorme participación de la sociedad que vimos en la organización y el desarrollo de la jornada electoral del 21 de agosto del 94.

El propósito es ensanchar la democracia; por lo mismo, es impropio el reduccionismo absurdo que pretende que ésta existe sólo cuando pierde el PRI, ésa es una interpretación de suyo antidemocrática.

No existe más fuente del poder que el voto ciudadano, así lo establecen nuestra leyes. Nuestro partido ha acreditado en la práctica esta convicción y, en su caso, hemos reconocido plenamente los triunfos electorales de la oposición.

La democracia es cultura, forma de vida en la cual la confianza de los ciudadanos se gana con la acción cotidiana. En su construcción, les atañe a los partidos políticos una gran responsabilidad mediante su aportación a la reforma política, de tal suerte que entre todos formulemos una propuesta con carácter definitivo en cuanto que ya no se presenten los conflictos postelectorales.

5.- PREGUNTA. *¿Siente usted que tanto en lo individual como en lo colectivo esta Legislatura está colaborando en la solución de los grandes problemas nacionales? Si no es así, ¿qué cree usted que debiera hacerse para cumplir esta responsabilidad social y constitucional?*

RESPUESTA. Como ya lo he señalado, esta Legislatura se ha introducido en la problemática de México y participa activamente para su solución.

En los hechos se advierte una intensa actividad legislativa. En este primer año de ejercicio de la actual Legislatura, no han transcurrido aún seis meses de su inicio y se han realizado ya dos periodos extraordinarios de sesiones porque las circunstancias del país han requerido de una acción oportuna como respuesta y la colaboración de los legisladores para la solución de los problemas que enfrentamos los mexicanos.

6.- PREGUNTA. *Al mismo tiempo ¿considera usted que su partido está cumpliendo cabalmente con el mandato popular que lo trajo a esta Legislatura? ¿Sus representantes sienten que están apoyándolos? y, ¿cuáles serían estos logros y cómo se han traducido en los hechos?*

RESPUESTA. Las recientes reformas constitucionales en materia de procuración, impartición de justicia y seguridad pública responden a una demanda popular que recogió e hizo suya el entonces candidato de nuestro partido a la Presidencia de la República. Esas modificaciones han sido bien recibidas por la sociedad, igualmente la reforma de la Ley del Seguro Social y la consecuente reestructuración del instituto en beneficio de los derechohabientes, y es el caso, también, de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública y la consiguiente racionalización de su estructura para mejorar su eficiencia.

No desconocemos, sin embargo, que en materia económica la crisis ha deteriorado los niveles de vida de la población y ha estrechado el margen de maniobra gubernamental y disminuido

las alternativas de solución de corto plazo, obligando a asumir medidas drásticas y dolorosas que no corresponden en lo inmediato con opiniones o sentimientos compartidos por amplios sectores de la sociedad.

Esto en modo alguno significa desconocimiento o desconsideración por la diversidad de opinión, ésta necesariamente contribuye a la toma de decisiones, en todo caso, es decir, con conciencia de responsabilidad y sentido de oportunidad, convencidos de que la propuesta es correcta e indispensable, convicción en la que nos confirma la ausencia de propuestas alternativas concretas para el corto plazo, pues, evidentemente, de ninguna manera aprobaríamos disposiciones de discutible popularidad si existiera alternativa viable.

7.- PREGUNTA. *¿Está usted satisfecho-al interior- con la actuación legislativa de su fracción parlamentaria?, ¿qué cambios cree usted que debiera existir para que la presencia de la LVI Legislatura tuviera mayor relevancia y mayor trascendencia?*

RESPUESTA. La fracción parlamentaria de nuestro partido ha tenido magnífico desempeño y cohesión política.

Es un grupo legislativo de gran consistencia comprometido con la Nación y con nuestro partido. Tengo confianza en que su participación continuará siendo relevante durante el ejercicio constitucional de la Quincuagésima Sexta Legislatura.

8.- PREGUNTA. *Finalmente ¿cómo se puede fortalecer, verdaderamente, al Poder Legislativo, qué medidas, qué acciones habría que tomar, qué podríamos esperar de un Poder Legislativo fuerte y autónomo?*

RESPUESTA. Los términos del equilibrio entre los órganos o poderes públicos están señalados en la Constitución al establecer los ámbitos de competencia o facultades que a cada uno atribuye, y el equilibrio se logra con la observancia de la Constitución.

Lo cual incluye la ponderación y las formas republicanas de respeto; el disenso se resuelve en el diálogo, como sucede durante el proceso legislativo con las iniciativas de ley del Ejecutivo que con frecuencia son modificadas.

Por otra parte, si se pretendiera acreditar la separación de poderes mediante el enfrentamiento o el choque, esto no es posible pues llegado el caso las controversias se encauzarían, por dispo-

sición constitucional, por la vía jurisdiccional para su solución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual no constituye conflicto o choque de poderes, por el contrario, así debe operar el sistema jurídico-político de equilibrios y contrapesos entre los poderes, como lo previene la Constitución.

Como legisladores buscamos establecer el sentido real, la positividad del principio constitucional de separación de los órganos del poder público, convencidos de que debemos proceder con un gran respeto entre los poderes, asumiendo cada cual las facultades que constitucionalmente le competen. En ello encontramos el fortalecimiento auténtico de los Poderes de la Unión y de la vida de la República.

OPINIÓN DEL COORDINADOR DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Dip. Jesús Ortega Martínez

1.- PREGUNTA. *Se ha dicho que esta es una Legislatura histórica. No es, sin embargo, la primera vez que se utiliza este adjetivo. En todo caso ¿qué tiene de especial, de distintivo, de singular esta LVI Legislatura?*

RESPUESTA. Esta no es una Legislatura histórica; puede llegar a serlo en la medida que logre trascender el triste papel de comparsa que le ha asignado al Poder Legislativo el Presidente de la República a lo largo de nuestra historia postrevolucionaria. Es decir, en la medida que recupere su dignidad de Poder de la República autónomo y realice todas sus facultades y atribuciones constitucionales.

Esta puede ser la Legislatura de la reforma del Estado; la que abra paso a la democracia política plena, al federalismo auténtico, a la división real de poderes, al municipio libre y autosuficiente, a elecciones limpias y creíbles, a un presidencialismo acotado, etc. Está a su alcance ponerse a la cabeza de este proceso de reformas democráticas. Si lo hace, tal vez habrá ganado el grado de Legislatura histórica; si se achica, será sólo una Legislatura más.

En cuanto a sus rasgos diferentes respecto de otras anteriores, creo que destaca uno: la integran cuatro partidos, como resultado de un proceso de depuración política del Congreso y de la vida nacional. Fuera han quedado aquellos partidos a los que el gobierno daba

vida artificial y los utilizaba en la Cámara para sumar votos en favor de sus iniciativas. Este proceso, sin embargo, no está acabado pues todavía sobrevive un partido con vida artificial, creado por el salinismo para responder a sus intereses.

2.- PREGUNTA. *¿En qué se diferencia la actitud, la actividad de su partido en esta Legislatura? ¿En qué radica?*

RESPUESTA. Los diputados del PRD, en las legislaturas en que han participado han tenido como filosofía la defensa de los intereses de la mayoría de los mexicanos. Esta filosofía guía también la actitud y la actividad de los diputados perredistas en la LVI Legislatura.

El PRD es un partido que nació a la actividad parlamentaria en 1988-1989. Su primera actividad tuvo que desarrollarse bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, presidente impuesto por el fraude electoral más grande que conozca la historia reciente de México. Durante seis años los diputados del PRD combatieron sin cuartel la política salinista.

No era posible avalar la política de un presidente ilegítimo, y tampoco lo era apoyar las iniciativas de un presidente que ninguneó al Congreso de la Unión de manera sistemática, que lo convirtió en un instrumento dócil a su capricho político sin que la mayoría priísta reaccionara para recuperar su dignidad.

Ahora se vive una situación diferente. La oposición ha consolidado su crecimiento y la etapa política que vive el país obliga al gobierno a reconocer y a aceptar cambios políticos significativos. Los legisladores del PRD están comprometidos con esos cambios, y está dispuesto a contribuir para lograrlos. Los cambios, hemos dicho en reiteradas ocasiones, deben ser el resultado del acuerdo entre las fuerzas políticas que actúan en la vida nacional.

3.- PREGUNTA. *Estamos viviendo días de cambio y esa circunstancia obliga a una participación más comprometida, más madura, más inteligente y, sobre todo, más conciente de que el Legislativo tiene una grave responsabilidad en la solución de diversos fenómenos actuales. En su opinión, ¿cómo, en qué forma y con qué elementos deberá darse esa participación que nutra la unidad nacional y no la separación de las partes, sin que esto afecte los principios ideológicos, los principios doctrinarios de su partido?*

RESPUESTA. La "unidad nacional" es un concepto al que recurren el partido oficial y el gobierno para lograr apoyos a sus políticas, aunque en muchas ocasiones éstas constituyan un verdadero atentado contra la Nación y contra los intereses de la mayoría de los mexicanos. Por lo demás, ese concepto es irrealizable en la vida cotidiana: ¿cómo puede haber "unidad nacional" cuando el gobierno es capaz de aceptar condiciones que tal vez salven al gobierno, pero que hundan a la Nación? ¿cómo puede haberla cuando el gobierno ordena -aunque se retracte en seguida- la masacre de los indígenas chiapanecos levantados en armas para recuperar su dignidad y para acceder a una vida mejor? ¿se puede hablar de "unidad nacional" cuan-

do el gobierno impone un programa económico que traerá más hambre y miseria para los mexicanos, luego de que hemos trabajado 12 largos años para que los capitalistas especuladores se llenen las bolsas de dinero?

4.- PREGUNTA. *En esa misma línea, pareciera que pese a constantes llamadas al diálogo, nuevos acuerdos institucionales y legales, los mexicanos vivimos en una democracia con sobresaltos. Por ejemplo, tenemos unas leyes electorales frecuentemente reformadas con el concurso de los partidos, que permiten elegir gobierno, pero que dificultan la gobernabilidad, suscitan efervescencias y debates después de que se han contado los votos. En su opinión, ¿qué habría que hacer, cuáles serían las acciones que deberían tomar los poderes de la Unión y los partidos políticos para darle a todos los ciudadanos más certidumbre en que el respeto y la aplicación de la Ley no se negocien?*

RESPUESTA. Una reforma electoral definitiva, como la ha prometido el Presidente de la República, debería contemplar la creación de un Poder Electoral autónomo, independiente, que disponga de recursos propios y se constituya por ciudadanos sin partido o, cuando menos, que no hayan ocupado cargos partidistas en los tres años previos a su nombramiento. Esta medida debe ir acompañada de una gran dosis de voluntad política para poner fin a esa práctica en que el Estado se convierte en partido durante las campañas políticas, el día de las elecciones y también en los días siguientes, para asegurar el triunfo de los candidatos oficiales. Se requiere, asimismo, desmontar la estructura corporativa y caciquil que caracteriza al partido oficial, dejando en libertad a los obreros, campesinos e integrantes del

llamado sector popular, para que se afilien individualmente al partido de su preferencia y voten, también, libremente.

5.- PREGUNTA. *¿Siente usted que tanto en lo individual como en lo colectivo esta Legislatura está colaborando en la solución de los grandes problemas nacionales? Si no es así, ¿qué cree usted que debiera hacerse para cumplir esta responsabilidad social y constitucional?*

RESPUESTA. El Presidente de la República se ha comprometido públicamente a construir una corresponsabilidad del Poder Ejecutivo con el Legislativo para gobernar el país. Esa corresponsabilidad ha podido observarse en el caso Chiapas; no ha ocurrido así en la determinación de la política económica, por ejemplo. Quiere ello decir que hay temas que al Presidente le interesa que el Congreso participe y hay otros en los que no.

Creo que si hemos de ser corresponsables del gobierno del país, deben reformarse la Constitución y las leyes que corresponda para que el Congreso tenga atribuciones, por ejemplo, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y otras. Un tema importante para que el Congreso asuma un papel más activo es que los diputados de la mayoría actúen como representantes del pueblo y no del Poder Ejecutivo.

6.- PREGUNTA. *Al mismo tiempo ¿considera usted que su partido está cumpliendo cabalmente con el mandato popular que lo trajo a esta Legislatura? ¿Sus representantes sienten que están apoyándolos? y,*

¿cuáles serían estos logros y cómo se han traducido en los hechos?

RESPUESTA. Creo que mi partido está siendo consecuente con sus planteamientos de campaña, con su plataforma política. Nuestros electores siguen apoyándolos, como se demuestra con su respuesta a la demanda de juicio político y juicio penal que interpusimos en contra de Carlos Salinas de Gortari, a nuestra actividad en torno al conflicto de Chiapas y a nuestra posición frente a las medidas económicas que está tomando el gobierno zedillista.

7.- PREGUNTA. *¿Está usted satisfecho al interior con la actuación legislativa de su fracción parlamentaria?, ¿qué cambios cree usted que debieran existir para que la presencia de la LVI Legislatura tuviera mayor relevancia y mayor trascendencia?*

RESPUESTA. Puedo estar contento con lo realizado hasta ahora, pero nunca satisfecho: siempre querré más y mejor actuación de los diputados del PRD. Estamos estudiando qué hacer para mejorar nuestra labor parlamentaria y política.

8.- PREGUNTA. *Finalmente ¿cómo se puede fortalecer, verdaderamente, al poder legislativo, qué medidas, qué acciones habría que tomar, qué podríamos esperar de un Poder Legislativo fuerte y autónomo?*

RESPUESTA. En el PRD trabajaremos para contribuir a que esta Legislatura pase a la historia por ser la que abra paso a la reforma del Estado, a un régimen de democracia política plena.

OPINIÓN DEL COORDINADOR DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Dip. Joaquín Humberto Vela González

1.- PREGUNTA. *Se ha dicho que esta es una Legislatura histórica. No es, sin embargo, la primera vez que se utiliza este adjetivo. En todo caso ¿qué tiene de especial, de distintivo, de singular esta LVI Legislatura?*

RESPUESTA. La importancia de la actual Legislatura, para el Partido del Trabajo, está definida tanto por su conformación como por sus tareas a realizar. Es la primera vez en la historia moderna del país que la integración de la Cámara de Diputados cuenta con 200 diputados de oposición, hecho que expresa tanto el pluralismo de la sociedad, como la creciente presencia en la misma de fuerzas opositoras al partido que ha ostentado el gobierno en los últimos 65 años. Estamos frente a una ciudadanía madura que identifica programas y propuestas partidarias, al mismo tiempo que exige y vigila un mayor compromiso de los legisladores para con ella.

Por otra parte, estamos viviendo el agotamiento y las consecuencias del ejercicio patrimonial de las instituciones, que agudizadas por la violencia y descomposición desde el poder, la sublevación de los siempre explotados y nunca atendidos, y una crisis económica que profundiza el deterioro de los niveles de vida de la población; plantea la necesidad de una reforma democrática del Estado. Esta reforma es impostergable, y en ella la LVI Legislatura debe tener un

papel central, amén de condenar al país a la inestabilidad política, al autoritarismo y a la condonación del crecimiento económico. Toda reforma que se realice debe tomar en cuenta la opinión de la sociedad y contar con su aprobación.

2.- PREGUNTA. *¿En qué se diferencia la actitud, la actividad de su partido en esta Legislatura? ¿En qué radica?*

RESPUESTA. Es sabido que el Partido del Trabajo participa por primera vez en una Legislatura, nuestro compromiso es el de presentar alternativas que permitan darle un sello inminentemente progresista a la reforma democrática. El Partido del Trabajo cuenta para ello con una larga tradición de lucha, allí hemos conocido las necesidades más apremiantes de la sociedad, siendo nuestro papel el representar, genuinamente, sus intereses.

3.- PREGUNTA. *Estamos viviendo días de cambio y esta circunstancia obliga a una participación más comprometida, más madura, más inteligente y, sobre todo, más consciente de que el Legislativo tiene una grave responsabilidad en la solución de diversos fenómenos actuales. En su opinión, ¿cómo, en qué forma y con qué elementos deberá darse esa participación que nutra la unidad nacional y no la separación de las partes, sin que esto afecte los principios ideológicos, los principios doctrinarios de su partido?*

RESPUESTA. El pleno ejercicio de la separación de poderes es, para el Partido del Trabajo, una de las condiciones básicas para que la Cámara de Diputados cumpla el papel que le asignan los desafíos nacionales. Las Cámaras no pueden ser simples cajas de resonancia de las iniciativas del Ejecutivo Federal. Cumplida esta condición los partidos deben conducirse con respeto al adversario ideológico y político, ser tolerantes y actuar con un verdadero espíritu democrático. Los consensos entre todas las fuerzas políticas deben realizarse de cara a la Nación, no tras bambalinas, al estilo Barcelona, y sólo entre algunos. El Partido del Trabajo persigue un objetivo, que guía su programa y práctica política "Unidad Nacional. Todo el Poder al Pueblo".

4.- PREGUNTA. *En esa misma línea, pareciera que pese a constantes llamadas al diálogo, nuevos acuerdos institucionales y legales, los mexicanos vivimos en una democracia con sobresaltos. Por ejemplo, tenemos unas leyes electorales, frecuentemente reformadas con el concurso de los partidos, que permiten elegir gobierno, pero que dificultan la gobernabilidad, suscitan efervescencias y debates después de que se han contado los votos. En su opinión, ¿qué habría de hacer, cuáles serían las acciones que deberían tomar los poderes de la Unión y los partidos políticos para darle a todos los ciudadanos más certidumbre en que el respeto y la aplicación de la ley no se negocien?*

RESPUESTA. La incertidumbre en los ciudadanos y los problemas de gobernabilidad que están permeando el actual momento, tienen su origen en el mecanismo y resultados selectivos que se han plasmado en las reformas constitucionales de los últimos años. Desgra-

ciadamente prevalece la idea de que gobernabilidad es igual a control de unos cuantos sobre la gran mayoría, así lo sanciona la Constitución de la República en la integración de la Cámara. Para el Partido del Trabajo, la recuperación de la gobernabilidad está en función de abrir espacios deliberadamente. Se trata de tener gobernabilidad democrática. E insistimos, las reformas que reclama hoy la Nación, no deben hacerse sin el concurso y aprobación de toda la sociedad.

5.- PREGUNTA. *¿Siente usted que tanto en lo individual como en lo colectivo esta Legislatura está colaborando en la solución de los grandes problemas nacionales? Si no es así, ¿qué cree usted que debiera hacerse para cumplir esta responsabilidad social y constitucional?*

RESPUESTA. Como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo he promovido entre los diputados y militantes de nuestro partido discusiones que nos han permitido presentar propuestas alternativas, tanto económicas como políticas para enfrentar la grave situación nacional. Desafortunadamente existe una gran cerrazón en la mayoría de los diputados, pues sólo apoyan las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal. Todos los partidos, pero sobre todo el de mayoría, deben convencerse que la solución a los problemas de México requiere de incorporar los puntos de vista y propuestas de los otros.

6.- PREGUNTA. *Al mismo tiempo ¿considera usted que su partido está cumpliendo cabalmente con el mandato popular que lo trajo a esta Legislatura? ¿Sus representantes sienten que están apoyándolos y cuáles serían estos logros, cómo se han traducido en los hechos?*

RESPUESTA. Estoy convencido de que el Partido del Trabajo no sólo está cumpliendo con el cerca de millón de electores que sufragaron por él, sino con toda la ciudadanía. Prueba de ello es nuestra negativa a la aprobación del aumento del I.V.A.; presentando una propuesta alternativa que gravara al capital especulativo y financiero, que ha gozado de altas tasas de ganancia.

Además el Partido del Trabajo realiza acciones de gestión social en muchas partes de la República para resolver problemas de vivienda, obras públicas, créditos, etc., nuestro trabajo es servir al pueblo.

7.- PREGUNTA. *¿Está usted satisfecho al interior con la actuación legislativa de su fracción parlamentaria? ¿qué cambios cree usted que debieran existir para que la presencia en la LVI Legislatura tuviera mayor relevancia y mayor trascendencia?*

RESPUESTA. Los diputados del Partido del Trabajo estamos realizando nuestro mejor esfuerzo para atender las demandas de los ciudadanos y presentarles propuestas que permitan solucionar tanto sus problemas particulares

como los que aquejan a la Nación. La profundización de la democracia, el pleno ejercicio de la división de poderes y una mayor difusión de las propuestas partidarias, son acciones que permitirían mejorar el funcionamiento, no sólo del Partido del Trabajo, sino de todos los partidos.

8.- PREGUNTA. *Finalmente, ¿cómo se puede fortalecer verdaderamente al poder Legislativo, qué medidas, qué acciones habría que tomar, que podríamos esperar de un Poder Legislativo fuerte y autónomo?*

RESPUESTA. El Poder Legislativo sólo podrá verse fortalecido si en él priva la tolerancia y el respeto por el adversario político, si se reconoce que la construcción del país necesita del esfuerzo y concurso de todas las fuerzas políticas, pero sobre todo, si se asume cabalmente como Poder Legislativo. El Partido del Trabajo considera necesario romper con la dependencia y subordinación de la Cámara de Diputados con respecto al Ejecutivo Federal; sabemos que esa tarea no es fácil, que hay obstáculos, que la mayoría de los diputados no están convencidos de esa necesidad, pero también sabemos que por el bien de la Nación es necesario emprenderla.

CRÓNICA LEGISLATIVA

(Del 27 de octubre de 1994 - 29 de marzo de 1995)

La **Crónica Legislativa** que presentamos a partir de esta nueva época, pretende ser un instrumento de consulta inmediata de las actividades más sobresalientes del quehacer legislativo.

En una presentación sucinta, pero no por ello exenta de rigor, tanto diputados como investigadores de las ciencias humanas, estudiantes, académicos y periodistas nacionales y extranjeros, podrán nutrir sus estudios con esta *Crónica* que quiere ser una fuente fiel de lo que se lleva a cabo en la representación nacional. Con todo, si bien *Crónica Legislativa* es un punto de partida eficiente para conocer los trabajos de esta LVI Legislatura, queda claro también que el **Diario de los Debates** es y seguirá siendo, una de las fuentes de consulta indispensable para aquellos interesados en profundizar y encontrar, punto por punto, cada uno de los acontecimientos con los que se nutre nuestro tiempo y nuestro trabajo legislativo.

FECHA

TEMA

OCTUBRE 1994

27 de octubre

Con la toma de protesta de los nuevos Diputados federales quedó formalmente instalada la LVI Legislatura.

INSTALACION DE LA LVI LEGISLATURA.

NOVIEMBRE 1994

1o. de noviembre

La actual Legislatura quedó conformada por cuatro grupos parlamentarios: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.

La Cámara está conformada por 496 diputados.

El PAN obtuvo 118 curules (23.18%), el PRI 298 (60%), el PRD 70 (14.2%) y el PT 10 (2%).

Cabe destacar que aún están por resolverse dos diputaciones de mayoría y quedan pendientes de asignación dos diputaciones de representación proporcional.

Se abrió con el VI Informe de Gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari.

INICIO DE SUS TRABAJOS.

TOTAL DE DIPUTADOS EN LA LVI LE- GISLATURA. CURULES POR FRACCION PARLAMEN- TARIA.

APERTURA DEL PRIMER PERIODO OR- DINARIO DEL PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA.

Se abrió con el VI Informe de Gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Presidente: Humberto Roque Villanueva (PRI); **Vicepresidentes:** Netzahualcóyotl de la Vega (PRI), Francisco José Peniche Bolio (PAN), Roberto Robles Garnica (PRD), Alejandro Moreno Berry (PT); **Secretarios:** Víctor Hugo Islas Hernández (PRI), Jesús Arellano Aguilar (PAN), Claudia Esqueda Llanes (PRI) y Carlota Botey y Estape (PRD); **Prosecretarios:** Juan Salgado Brito (PRI), Cristian Castaño Contreras (PAN), Jesús Siller Rojas (PRI) y Serafin Núñez Ramos (PT).

La sesión del Congreso General abrió a las 9:10 h, con una asistencia de 490 diputados y 125 senadores.

De conformidad con el artículo octavo de la Ley Orgánica del Congreso, tomaron la palabra los cuatro grupos parlamentarios.

Joaquín Humberto Vela del PT, centró su exposición en la dificultad para continuar la modernización del aparato productivo por medio del sacrificio de los trabajadores.

Jesús Ortega Martínez, del Partido de la Revolución Democrática planteó un balance de seis años que, aseveró, fué incapaz de encontrar respuestas efectivas a los grandes y graves problemas nacionales.

Fernando Antonio Lozano Gracia del PAN, afirmó que los legisladores de Acción Nacional proponen hoy una definición clara y terminante, en lo que se refiere al funcionamiento del Estado de Derecho.

APERTURA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DEL PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA.

MESA DIRECTIVA DEL PRIMER MES DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.

NOVIEMBRE DE 1994.

PRIMER AÑO DE EJERCICIO.

CONGRESO GENERAL.

POSICION DE LOS CUATRO GRUPOS PARLAMENTARIOS FRENTE AL ÚLTIMO INFORME DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSTURA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

José Natividad González, del Partido Revolucionario Institucional, hizo un balance del quehacer gubernamental en política exterior, materia económica y social.

El Diputado Humberto Roque Villanueva respondió al mensaje del Ejecutivo y en su discurso apuntó, entre otras ideas, que el mundo se ha transformado de manera vertiginosa y ha puesto en práctica formas de convivencia e intercambio que apuntan hacia una concepción global.

3 de noviembre

Para esta fecha se habían ya nombrado los coordinadores de las cuatro fracciones parlamentarias y de acuerdo a los comunicados se enlistan así:

Humberto Roque Villanueva

Antonio Lozano Gracia

Jesús Ortega Martínez

Joaquín Humberto Vela González

A lo largo de tres sesiones se analizaron y discutieron los puntos del glosario del Informe Gubernamental.

Participaron en la primera ronda el perredista Graco Ramírez; del PRI, Jorge Moreno Collado; por el Partido Acción Nacional el diputado Rodrigo Robledo y el petista José Narro Céspedes.

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

RESPUESTA AL SEXTO INFORME DEL EJECUTIVO A CARGO DEL LÍDER DE LA MAYORÍA, DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA.

NOMBRAMIENTO DE COORDINADORES DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS.

COORDINADOR DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

COORDINADOR DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

COORDINADOR DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

COORDINADOR DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

ANÁLISIS DEL VI INFORME DEL EJECUTIVO.

POLÍTICA INTERIOR.

Ronda donde prevaleció la discusión en torno a la necesidad de establecer un diálogo nacional para convocar a un nuevo acuerdo político.

En la siguiente ronda tomaron la palabra los diputados:

René Arce, del Partido de la Revolución Democrática y le dió contestación el priista Roberto Campa. La panista Carmen Segura fue refutada por la priista Luz Lima Malvido, quien expresó la necesidad de reconocer no sólo los aspectos negativos, sino también los positivos de la anterior administración.

Asimismo, participaron por la fracción petista Serafín Núñez y Ezequiel Flores; Graco Ramírez por el PRD. Jorge Dávila en representación del PAN, del PRD Ramón Sosamontes, Heriberto Galindo del PRI y Eugenio Ortiz Walls del PAN.

La última postura del día corrió a cargo de Pindaro Urióstegui, del PRI.

4 de noviembre

Para analizar el segundo tema de importancia de la glosa del texto presidencial, tomó la palabra el petista Alberto Anaya Gutiérrez.

En voz de Ifigenia Martínez, el PRD estableció su posición.

El análisis panista estuvo a cargo de Juan Antonio García Villa y David Vargas Santos.

La posición del PRI estuvo a cargo del diputado Antonio Sánchez Gochicoa y del diputado Salvador Mikel Rivera.

A TRAVES DEL REPRESENTANTE DEL PRD, SE SOLICITO LA CONFORMACION DE UNA COMISION DE SEGUIMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES DE LOS ASESINATOS DE LUIS DONALDO COLOSIO Y JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU. TEMA RECURRENTE DURANTE LA SESION.

ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DEL VI INFORME DEL GOBIERNO SALINISTA.

Durante el debate destacaron las repercusiones de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los salarios, el desempleo, la distribución y la concentración del ingreso y la deuda externa.

7 de noviembre

Tomaron la palabra el diputado Oscar González Yáñez, del Partido del Trabajo y la diputada Mara Nadjeshda Robles Villaseñor, del Partido de la Revolución Democrática.

La Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, llevó a cabo una larga y controvertida sesión donde expresaron su posición los cuatro grupos parlamentarios con respecto a los comicios pasados.

Con esta aprobación, Ernesto Zedillo Ponce de León fue declarado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el periodo del primero de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del año 2000.

8 de noviembre

El diputado Humberto Roque Villanueva, Presidente de la Mesa Directiva:
Se ruega a los presentes ponerse de pie.

La Cámara de Diputados de la LVI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confieren los artículos 74, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 y 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, declara: Es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el periodo que comienza el 1o. de diciembre de 1994 y termina el 30 de noviembre de 2000, el ciudadano Ernesto Zedillo Ponce de León.

TERCERA SESION, SE ANALIZO LA POLITICA EXTERIOR.

Entre los conceptos tocados en esta jornada destacan la petición de una explicación sobre las condiciones de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se cuestionaron sus capítulos y se hizo hincapié en la omisión del tema de los inmigrantes.

APROBACION DEL PROYECTO DE DECRETO RELATIVO A LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**DECLARATORIA**

El perredista Mauro González Luna propuso una moción suspensiva del debate por supuestas irregularidades en la elaboración del proyecto del dictamen. Esta propuesta fue impugnada por el priista Dionisio Pérez Jácome, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, quien rechazó tales acusaciones y aseguró que el trabajo en el seno de la Comisión se apegó a las normas legales.

El perredista Leonel Godoy cuestionó diversos aspectos del desarrollo del proceso electoral, entre ellos, la integración de los órganos electorales, el padrón electoral, los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación, el modo de cómo se llevó a cabo la instalación y clausura de casillas, y la integración del TFE, entre otros.

Ricardo García Cervantes, del partido blanquiazul, consideró que pese a los grandes esfuerzos y a la vocación democrática del pueblo mexicano, el proceso electoral fue inequitativo e injusto. Asimismo, expuso "lo rescatable cívicamente es la gran participación ciudadana, apreciable en las campañas políticas y en la gran afluencia de votantes".

En esta primera intervención del PAN se informó de la decisión de los miembros del grupo parlamentario a abstenerse en la votación: "Por honestidad intelectual y política no emitiremos un voto que descalifique todo el proceso y sus resultados; tampoco lo daremos como aval para soslayar injusticias e inequidades que aún prevalecen", argumentó el diputado García Cervantes.

PROPUESTA DESECHADA DE MOCION SUSPENSIVA. Después de ser consultada la Asamblea, fue negada por 304 votos y 186 en contra.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSTURA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

El diputado José Narro Céspedes (PT) señaló fallas de la Reforma Electoral y desigualdades en los comicios.

Más adelante, el coordinador de esa fracción parlamentaria, Joaquín Vela, informó que la mayor parte de su bancada, pese a no estar de acuerdo con la argumentación del dictamen, votaría a favor de él, por considerar que las elecciones deberían ser declaradas válidas. En tanto, cuatro de los 10 petistas en la Cámara se abstendrían.

Fructuoso López Cárdenas (PRI) hizo un recuento de los esfuerzos encaminados hacia la buena marcha del proceso comicial. Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, dijo, fueron los sustentos de ese marco jurídico sobre el que se conformó todo el proceso electoral. Antes de pedir el voto favorable de la asamblea para el dictamen, dejó asentado que "la fracción priísta asume, desde ahora, que la reforma electoral es un proceso permanente que a todos nos corresponde impulsar, mejorar y perfeccionar".

Estuvo a cargo del Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Dionisio Pérez Jácome, quien destacó el mecanismo de trabajo en el seno de la comisión dictaminadora y expresó un reconocimiento al libre juego de ideas y el ambiente de respeto que en ella privó.

Patricia Garduño (PAN) condenó la publicidad parcial a favor de un sólo partido; el perredista Marco Rascón acusó a la Cámara de Radio y Televisión de mantener contubernio con el partido en el gobierno: "Hoy han querido ser sustitutivos de las facultades del Congreso para calificar la elección presidencial", afirmó.

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

FUNDAMENTACION DEL DICTAMEN.

PARTICIPACION DE LOS MEDIOS DE DIFUSION EN EL PROCESO ELECTORAL

El proyecto de decreto relativo a las elecciones quedó aprobado en lo general y en lo particular con 300 votos a favor, 66 en contra y 120 abstenciones.

8 de noviembre

Una Comisión de la Cámara de Diputados acudió a comunicar al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León los resultados de la calificación.

14 de noviembre

Se reunió la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para llevar a efecto la integración de las comisiones legislativas.

Las fracciones del Partido Acción Nacional y del Revolucionario Institucional propusieron la presencia del Procurador General de la República ante la cámara baja.

15 de noviembre

Esta sesión ordinaria tuvo como punto de acuerdo crear una comisión pluripartidista para evaluar la Propuesta 187, del gobernador de California en E.U.A.

17 de noviembre

Diputados del PRI, PAN y PRD, solicitaron a la Comisión de Régimen Interno crear una comisión plural para el conflicto en Chiapas.

21 de noviembre

El Procurador Humberto Benítez Treviño, se reunió con las Comisiones de Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales para realizar una reunión de trabajo.

VOTACION

COMUNICACION DE LOS RESULTADOS DE LA CALIFICACION.

INTEGRACION DE LAS COMISIONES ENTRE LOS CUATRO PARTIDOS POLITICOS.

PROPUESTA DE COMPARECENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

COMISION PLURIPARTIDISTA DE EVALUACION DE LA PROPUESTA 187.

COMISION ESPECIAL PARA EL CONFLICTO DE CHIAPAS.

EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LA CAMARA BAJA.

22 de noviembre

El pleno solicitó al diputado Humberto Roque Villanueva integrar las comisiones de seguimiento de los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu. Como punto de acuerdo, se guardó un minuto de silencio en honor a Diana Laura Riojas de Colosio.

24 de noviembre

En la sesión ordinaria se nombraron las presidencias de:

31 comisiones.

9 comisiones.

6 comisiones.

Una comisión.

Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados.

Comisión de Desarrollo Social.

Comisión de Fortalecimiento Municipal.

Comisión de Participación Ciudadana.

Comisión de Asuntos de la Juventud.

Comisión de Seguimiento del caso Luis Donaldo Colosio.

Comisión de Seguimiento del caso José Francisco Ruiz Massieu.

Comisión Especial para el Conflicto en Chiapas.

29 de noviembre

En sesión ordinaria se nombró la mesa directiva para el segundo mes del primer periodo ordinario de la LVI Legislatura.

Presidente: Carlota Vargas Garza (PRI);

Vicepresidentes: José Ramírez Gamero (PRI), Consuelo Botello Treviño (PAN),

Antonio Tenorio Adame (PRD), Alfonso

Primitivo Ríos Vázquez (PT);

Secretarios: Tito Rubén Cruz (PRI), Gon-

zalo Alarcón Bárcena (PAN), Martina

Montenegro Espinoza (PRI), Ana Lilia

Cepeda de León (PRD);

Prosecretarios: Pablo Moreno Cota (PRI),

Nohelia Linares González (PAN), Efrén Ni-

colás Leyva Acevedo (PRI) y Ezequiel Flores

Rodríguez (PT).

COMISIONES ESPECIALES PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES DE LOS ATENTADOS CONTRA LUIS DONALDO COLOSIO Y JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU.

NOMBRAMIENTO DE PRESIDENCIAS DE COMISIONES.

PRI

PAN

PRD

PT

CONSTITUCION DE NUEVAS COMISIONES.

CONSTITUCION DE COMISIONES ESPECIALES.

MESA DIRECTIVA DEL SEGUNDO MES DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.

DICIEMBRE 1994.

PRIMERAÑO DE EJERCICIO.

DICIEMBRE 1994.

1o. de diciembre

Se integró el Congreso General para el cambio del poder Ejecutivo

Entre los puntos del mensaje del Presidente Ernesto Zedillo destacan: "La premisa de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo es el estricto respeto de su autonomía. La composición plural del Congreso de la Unión representa un factor fundamental para su independencia política".

Asimismo enfatizó: "Me propongo trabajar respetuosa y concertadamente con el Congreso. Por eso, apoyaré, entre otras medidas, que la Cámara de Diputados fiscalice mejor cómo gasta el gobierno el dinero del pueblo y se cerciore de que los funcionarios públicos actúen con responsabilidad, honestidad y eficiencia".

Marcos Cruz Martínez del PT, destacó que los tiempos "exigen construir un nuevo espacio social en el que participen todos los sectores de la sociedad. La gravedad de la crisis por la que atraviesa nuestra nación así lo amerita".

El senador Héctor Sánchez López del PRD, expresó: "La Nación demanda una reforma política definitiva" y "nos proponemos trabajar por una reforma del Estado que modifique radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad. Partimos del principio de que el régimen presidencialista, y el presidencialismo mismo, deben ser modificados en su raíz".

**TOMA DE POSESION DEL DOCTOR
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.**

**MENSAJE DEL EJECUTIVO AL H.
CONGRESO DE LA UNION.**

**MENSAJE DEL PARTIDO DEL
TRABAJO.**

**MENSAJE DEL PARTIDO DE LA
REVOLUCION DEMOCRATICA.**

El senador Gabriel Jiménez Remus del PAN indicó que "El Ejecutivo se enfrenta y se enfrentará, a un deterioro paulatino, salitroso, de lo que constituye la base de la función del Poder Judicial, que es (...) su autoridad moral (...) También debe el próximo Presidente de la República, aceptar la exigencia del país para limitar sus facultades y favorecer la creación de las condiciones jurídico-políticas, para eliminar los poderes metaconstitucionales de que ahora está investida la institución de la Presidencia de la República".

La diputada Rosario Guerra Díaz, del PRI, afirmó que "la confianza que le fue otorgada en las urnas a su partido nos obliga y compromete a reformas de fondo, no coyunturales".

Asimismo, destacó que "mi partido habrá de mantener apego a la plataforma electoral con la que obtuvo el respaldo mayoritario, para marcar una sana y necesaria distancia en la que retome su autonomía".

Ya como Cámara de Diputados se aprobó la licencia para separarse de sus funciones como diputados federales a los panistas Antonio Lozano Gracia (Coordinador de la fracción parlamentaria) e Hiram Escudero Alvarez. En sustitución de Antonio Lozano Gracia, fue designado Ricardo García Cervantes como coordinador del grupo parlamentario blanquiazul.

2 de diciembre

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política recibió del Partido de la Revolución Democrática la propuesta para invitar al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León a una reunión de trabajo con los integrantes de la LVI Legislatura. La propuesta fue aprobada.

MENSAJE DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

MENSAJE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

NUEVO COORDINADOR DE LA FRACCION PANISTA.

PROPUESTA PARA INVITAR AL DOCTOR ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON A LA CAMARA BAJA.

6 de diciembre

En sesión ordinaria se aprobó la instalación de la Comisión de Asuntos Fronterizos.

El Presidente Ernesto Zedillo dijo a los legisladores que "este primer encuentro rompe con viejas prácticas que en el pasado obstaculizaron el diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo. La democracia hoy demanda que fortalezcamos el diálogo abierto, franco y permanente entre los Poderes de la Unión, no concibo el fortalecimiento de la democracia que tanto demandan los mexicanos, si no hay una plena autonomía del Poder Legislativo".

7 de diciembre

Se instalaron la Comisión de Vivienda y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente.

8 de diciembre

En sesión ordinaria, se aprobó que la Comisión Especial para el Conflicto de Chiapas se trasladara a esa entidad, con el fin de iniciar un diálogo con todos los actores políticos y sociales inmiscuidos en el conflicto.

Asimismo, se aprobó el dictamen de revisión de la Cuenta Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1993.

Fundamentó el dictamen el secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, el priísta Jaime Mariano del Río Navarro.

La comisión dictaminadora recomendó, entre otros "seguir avanzando en la distribución del Ramo 23 (erogaciones no presupuestables), en los rubros de presupuestos relativos y, consecuentemente, en su reducción, para facilitar su correspondencia con la Cuenta Pública Federal".

INSTALACION DE LA COMISION DE ASUNTOS FRONTERIZOS.**EL EJECUTIVO COMIO CON LOS INTEGRANTES DE LA LVI LEGISLATURA.****INSTALACION DE LAS COMISIONES DE VIVIENDA Y DE ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE.**

SE APRUEBA EL TRASLADO DE LA COMISION ESPECIAL A CHIAPAS, integrada por Diputados de las cuatro fracciones:

Augusto Gómez Villanueva, Walter León Montoya, Antonio Pérez Hernández, Juan Salgado Brito, Abel Trejo González, José Antonio Hernández Fraguas, Fernando Salgado Delgado, Tito Rubín Cruz, Rubén Calderón, Rodolfo Elizondo Torres, Agustín Torres Delgado, Fernando Garzacabello, José Luis Aguilar Martínez, Arnoldo Martínez Verdugo, César Chávez Castillo, Antonio Hernández, Marcos Carlos Cruz y José Narro Céspedes.

APROBACION DEL DICTAMEN DE REVISION DE LA CUENTA PUBLICA FEDERAL, 1993.

En un debate de seis horas participaron los diputados Pedro Etienne Llano, Ifigenia Martínez y Raúl Livas Vera de la fracción perredista; Jesús Rodríguez y Rodríguez, Luis Antonio Godina, Alfonso Molina Ruibal y Dulce María Sauri, del PRI. Del Partido Acción Nacional se presentaron en la tribuna Jorge Padilla Olvera, Manuel Beristáin Gómez y Luis Rico Samaniego. Por el Partido del Trabajo, Joaquín Vela Gutiérrez, José Narro Céspedes y Ezequiel Flores Rodríguez. Cabe destacar que durante la sesión participó un número mayor de legisladores.

Se aprobó el dictamen de revisión de la Cuenta Pública Federal con 249 votos a favor, 121 en contra y seis abstenciones.

9 de diciembre

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Jaime Serra Puche, se presentó ante el pleno, por primera vez, y expresó que "En el último año, la economía tuvo un crecimiento estimado de 3.1 por ciento, lo que significó una tasa superior al crecimiento de la población. No obstante, 1994 no fue un año fácil, debido a la incertidumbre provocada por los trágicos acontecimientos que se sucedieron a lo largo de los últimos meses y a la inestabilidad en el mercado financiero internacional, que propició un repunte en las tasas de interés y un aumento de la paridad cambiaria del peso".

ENTRE LOS PUNTOS DEL DEBATE DESTACAN:

El fracaso de la política económica; elaborar objetivamente los dictámenes; la importancia de la revisión de la Cuenta Pública como mecanismo de control por parte del Poder Legislativo; elementos insatisfactorios del marco general en la revisión; modificación del calendario previsto en la Ley para la revisión de la Cuenta Pública.

VOTACION

PRESENTACION DE LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

La iniciativa tiene como finalidad impulsar la actividad económica y fortalecer el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas; lograr una mayor equidad y eficiencia del sistema impositivo; avanzar en el proceso de simplificación de los procedimientos y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, así como continuar mejorando los mecanismos de control para el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El diputado Joaquín Vela González del PT, condenó la ausencia de una propuesta reintegradora en las iniciativas del Ejecutivo y aseveró que "éstas incurren en contradicciones y desaciertos que impiden darle certidumbre a los objetivos de promover un crecimiento económico acorde con las necesidades de la población y al mismo tiempo corregir las inequidades en la distribución de las cargas fiscales, sin que disminuya el ingreso tributario".

El diputado Saúl Alfonso Escobar Toledo, del PRD afirmó que "Estas políticas han demostrado de sobra su ineficiencia para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, para alentar la fortaleza económica de México y para apuntalar la posición de nuestro país en los mercados mundiales".

El Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el priísta Francisco Suárez Dávila, sostuvo que "su partido apoya de manera especial la revitalizadora prioridad que se le asigna a retomar la senda del crecimiento económico a niveles de cuatro por ciento, por arriba del promedio del sexenio anterior".

FINALIDAD DE LA INICIATIVA PROPUESTA POR EL EJECUTIVO.

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIO- NARIO INSTITUCIONAL.

José de Jesús Preclado Bermejo del PAN dijo que "desde 1929 la economía nacional ha sido instrumentada con bases meramente de dominio político". De este modo, aclaró que "los hombres de partido que hoy se enorgullecen de las privatizaciones realizadas, ayer hacían lo mismo ante las estatizaciones; la única tendencia de estas disímolas tendencias es mantener en el poder a un grupo que lo ha detentado durante más de seis décadas, cuyos frutos para la mayoría de los mexicanos han sido pobreza, ignorancia, insalubridad y destrucción del medio ambiente".

13 de diciembre

La fracción del PRI en la Cámara de Diputados aprobó con los votos en contra del PAN y el PRD, la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal, correspondiente a 1993.

Asimismo, quedó instalada la Comisión de Ecología y su Presidente, Oscar Cantón Zetina (PRI), dijo que se hará una revisión minuciosa de las leyes de protección al medio ambiente.

14 de diciembre

El Dr. Jaime Serra Puche, contestó preguntas relativas a la Ley de Ingresos de la Federación.

15 de diciembre

Se instaló la Comisión de Participación Ciudadana, presidida por la panista Cecilia Romero.

16 de diciembre

Por la fracción parlamentaria del PAN, la diputada María Teresa Gómez Mont, presentó al pleno una iniciativa para actualizar el marco jurídico de los medios de comunicación, la cual se turnó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, para su estudio.

POSTURA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

APROBACION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1993.

INSTALACION DE LA COMISION DE ECOLOGIA.

COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

INSTALACION DE LA COMISION DE PARTICIPACION CIUDADANA.

PROPUESTA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL PARA ACTUALIZAR EL MARCO JURIDICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION.

17 de diciembre

Con 380 votos a favor, del PRI y del PAN, 9 en contra y 35 abstenciones, fueron aprobadas diversas modificaciones a la Ley del Seguro Social.

En primera lectura, se presentaron los dictámenes de: Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Ingresos de la Federación para 1995 y Miscelánea Fiscal.

18 de diciembre

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue actualizada en 13 de sus artículos; con esta reforma se establecen cambios profundos y radicales en la orientación y facultades de cada una de las 17 Secretarías de Estado. Diez de las dependencias serán objeto de modificaciones en su estructura: tres de ellas -Gobernación, Educación y Salud- se integraron al dictamen aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados.

Se crearon las Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las cuales sustituyeron a la de Pesca, Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Contraloría General de la Federación, respectivamente.

José Castelazo del PRI, fue quien presentó a nombre de los miembros de la Comisión la fundamentación correspondiente. Posteriormente tomaron la palabra un número considerable de oradores, entre las exposiciones se citan las siguientes:

APROBACION DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1995 Y MISCELANEA FISCAL.****APROBADO EL DICTAMEN RELATIVO A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO PARA REFORMAR LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.****PRESENTACION DEL DICTAMEN.**

"La demanda de una reforma a fondo del Estado ha cobrado gran valor", afirmó José de Jesús Zambrano del PRD, al exponer el voto particular de su partido. También dijo que "cuando se trata de discutir y avanzar en su puesta en marcha, se hacen presentes el cúmulo de resistencias e inercias de todos los que se han beneficiado con el presidencialismo".

José Narro Céspedes del PT, reconoció ampliamente la apertura de la comisión encargada del dictamen al aceptar la modificación de distintos términos, pero también al mantener un carácter plural en las discusiones registradas en su seno. El petista expresó la opinión prevaleciente en su fracción parlamentaria sobre la necesidad de abrir esta propuesta a un gran diálogo nacional, con el fin de "arribar a un diseño de un Estado realmente democrático".

El panista Rafael Ayala López consideró "ciertamente necesario y muy conveniente que una administración pública, al iniciar su gestión constitucional, se proponga adecuar el marco normativo que organice sus atribuciones y responsabilidades".

Samuel Palma del PRI indicó que "no hay duda de que nuestro balance actual requiere de nuevos énfasis y que éstos hacen necesario el traslado de funciones y competencias en la organización de la administración pública". Por ello, invitó a los legisladores presentes en la asamblea a otorgar su voto favorable a la reforma.

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSICION DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

POSICION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

En el tema relativo a la mujer participaron por el PAN María Guadalupe Cecilia Romero, Consuelo Botello Treviño, María Teresa Cortés, Remedios Olivera Orozco y Martha Patricia Mendoza Peña; del PRD, María del Rosario Robles Berlanga, Ana Lilia Cepeda y Leticia Calzada Gómez; por el PRI, Ofelia Casillas y Sofía Valencia Abundis.

Por último, Jorge Moreno Collado del PRI, intervino para invitar a los varones a manifestar su solidaridad "con las mujeres del mundo y con las mujeres mexicanas".

381 votos a favor y 35 en contra, de la fracción del PRD.

19 de diciembre

En sesión ordinaria el pleno debatió las iniciativas de la Ley de Ingresos y de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal).

Pedro Etienne Llano del PRD, sostuvo "que la política llamada de cambio estructural no abatió la pobreza, la crisis en el campo se agravó, la industria nacional, en especial la pequeña y mediana empresa, experimentaron un deterioro, el sector de servicios se saturó con una economía informal sin precedentes en la historia, al tiempo que el desempleo y el subempleo afectaron a 12 millones de mexicanos", por éste y otro motivos, aclaró, su grupo parlamentario se oponía a la estrategia económica propuesta por el Ejecutivo para 1995.

EL TEMA QUE MAYORES ADHESIONES OBTUVO DURANTE LA SESION FUE EL DE LA FRACCION XXVIII-BIS DEL ARTICULO 27, RELATIVO A LA OBLIGACION DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION DE "FORMULAR, NORMAR Y CONDUCIR LAS POLITICAS DE APOYO A LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN LOS DIVERSOS AMBITOS DEL DESARROLLO, ASI COMO PROPICIAR LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL PARA LA REALIZACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS.

VOTACION

APROBACION DE LA LEY DE INGRESOS Y DE LA LEY QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES (MISCELANEA FISCAL)

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

El diputado Francisco Suárez Dávila, del PRI, y Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, defendió la iniciativa y aclaró que "Este es un claro reencuentro entre política económica y estrategia de desarrollo económico, es su retomar de los factores básicos sobre los que se construye el desarrollo a largo plazo: inversión, productividad, corrección de desigualdades, expansión de la frontera económica a través del cambio social".

Gabriel Llamas Monjardín del PAN, opinó que en materia de desarrollo económico el gobierno ha seguido una política que no asume un proceso de apertura y diálogo. "Por ello -explicó- al nuevo programa económico le faltó el aspecto humano; de nueva cuenta se han tomado aspectos macroeconómicos sin fortalecer aún los microeconómicos, lo que de nuevo provocará el mejoramiento de unos cuantos, de esos famosos privilegiados".

Ley de Ingresos: 286 votos a favor.
Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales: 282 votos a favor.

En el marco de esta sesión ordinaria se aprobaron tres artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como el artículo 15 de la Ley del IVA.

20 de diciembre

El 18 de diciembre la Cámara de Diputados recibió la minuta del Senado con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución, en materia de competencia judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

POSICION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

VOTACION

ARTICULOS DE LA LEY DEL ISR Y LEY DEL IVA.

APROBACION DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION, EN MATERIA DE COMPETENCIA JUDICIAL, DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Durante la sesión, donde participaron casi tres decenas de diputados, se discutió el dictamen en cada uno de sus capítulos.

Eduardo Escobedo Miramontes del PRI y Secretario de la Comisión de Justicia, fundamentó el dictamen preparado por esta Comisión en conjunto con la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Argumentó la importancia de las modificaciones contempladas en la propuesta del Ejecutivo y la minuta proveniente del Senado, "con el fin de llevar a feliz término y responder a las exigencias de la sociedad en cuanto a justicia y seguridad pública".

José Mauro González Luna del PRD, refirió el voto particular expedido por su partido: "La iniciativa que nos ocupa -dijo- corresponde a una materia de excepcional trascendencia para México, por lo que debió contar con los tiempos parlamentarios para asegurar un proceso legislativo responsable". Asimismo, el diputado de la misma fracción parlamentaria, **Leonel Godoy Rangel**, externó su desaprobación al dictamen, toda vez que, opinó el legislador, "aparte de ser incompleto e insatisfactorio, puede llevar a que el Presidente de la República tenga el poder de proponer y, en los hechos, nombrar y remover a todos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Ezequiel Flores Rodríguez del PT dijo que "la iniciativa presidencial, sin dejar de tener aciertos, no constituye en realidad una reforma integral de la administración de justicia, pues no resuelve aspectos tales como la independencia del Poder Judicial o la garantía de unidad jurisdiccional. El diputado **José Narro Céspedes** del PT, aclaró que "los cambios en esta materia deberían ser producto del diálogo nacional y de los tiempos de la República y no decisión del Ejecutivo".

FUNDAMENTACION DEL DICTAMEN.

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSICION DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Francisco Peniche Bolio del PAN, aclaró que "lo novedoso de la iniciativa fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal". Anunció el voto favorable de su grupo parlamentario, en virtud de considerar que la iniciativa abrigaba la esperanza de la recuperación de la justicia en México.

Fructuoso López Cárdenas del PRI, expresó "el dictamen era una muestra clara de la adecuación del derecho a los cambios y exigencias de la sociedad". "Prueba de ello -dijo- son las 70 reformas contempladas en la iniciativa del Ejecutivo".

Para ventilar el debate, en particular, se inscribieron 11 oradores, distribuidos en cuatro grandes temas: seguridad pública, procuración de justicia, Suprema Corte de Justicia y Consejo de la Judicatura, y controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad.

381 votos a favor, 66 en contra.

22 de diciembre

Se discutió en el pleno el Presupuesto de Egresos de la Federación, último dictamen que se discutiría en el primer periodo ordinario de sesiones de la LVI Legislatura.

Antes de iniciar el debate, el panista Juan Antonio García Villa, propuso una moción suspensiva de la discusión del proyecto, por lo menos hasta el 31 de diciembre, "debido a la situación que desencadenaba la reciente devaluación del peso frente al dólar".

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

POSICION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

CUATRO GRANDES TEMAS.

VOTACION

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

EL PARTIDO ACCION NACIONAL PROPONE MOCION SUSPENSIVA.

El priista Jesús Rodríguez y Rodríguez señaló que "la incertidumbre prevaliente en la economía del país se agravaría si se suspendiera la aprobación de una ley anual, además de que sólo se contaría con escasos seis días más para cambiar el dictamen, puesto que el periodo ordinario de sesiones debería terminar a más tardar el último día de 1994, y que iniciar el año sin tener presupuesto introduciría un elemento adicional de incertidumbre sobre la economía mexicana, que agravaría aún más la situación ya de por sí difícil".

De este modo y tras la consulta a la asamblea la moción suspensiva fue desechada.

El perredista Saúl Escobar Toledo, afirmó que "el Presupuesto de Egresos no tiene ningún asidero real", por lo que propuso la iniciativa de un periodo extraordinario de sesiones que permitiera que los diputados pudieran supervisar durante 30 días los resultados económicos que habría de generar la devaluación. Las diputaciones del Partido del Trabajo y de Acción Nacional apoyaron esta propuesta, que sin embargo también fue desechada en votación.

El Presupuesto de Egresos fue aprobado en lo general y en lo particular con 279 votos a favor y 126 en contra

En esta, que fue la última sesión del primer periodo ordinario de la LVI Legislatura, el PRD presentó una iniciativa para reformar el artículo 13 Constitucional con el fin de establecer un sistema de justicia indígena. Dicha propuesta se turnó a las Comisiones de Gobernación y Derechos Humanos para su estudio. Se integró la Comisión Permanente para el siguiente receso.

DESAPROBACION DE LA MOCION SUSPENSIVA.

PROPUESTA PERREDISTA PARA UN PERIODO EXTRAORDINARIO.

VOTACION

INICIATIVA PARA REFORMAR EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL SISTEMA DE JUSTICIA INDIGENA.

23 de diciembre

En sesión solemne el Presidente de la Mesa Directiva clausuró el Primer Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de ejercicio de la LVI Legislatura.

ENERO 1995**17 de enero**

Se abre el Primer Período Extraordinario. Presidente: Gustavo Salinas Iñiguez (PRI); Vicepresidentes: Abelardo Carrillo Zavala (PRI), Raúl Castellanos Hernández (PRD), Serafin Núñez Ramos (PT); Secretarios: Andrés Galván Rivas (PAN), Graciela Rojas Cruz (PRD), José Rosas Aispuro (PRI), Sergio Pisto Gamboa (PRI); Prosecretarios: Ana Ma. Licona Spíndola (PRI), Pascual Ramírez Córdova (PRI), Abel García Ramírez (PAN), Oscar González Yáñez (PT).

23 de enero

El propósito de la comparecencia fue dar a conocer a la cámara baja de la situación económica nacional y sus efectos en materia de ingresos y egresos federales; las medidas de emergencia y las acciones conducentes para adecuar la política hacendaria y el presupuesto de la federación.

El diputado Joaquín Vela González, del PT, señaló la necesidad de instaurar un plan de emergencia en el agro y redefinir las políticas de precios, de cartera vencida, nuevos créditos, subsidios e infraestructura.

Saúl Escobar Toledo, del PRD, sugirió constituir un Fondo Nacional para el Desarrollo, "a fin de resolver el problema de carteras vencidas y posibles quiebras bancarias".

El panista Juan Antonio García Villa afirmó que "la solución del agobiante problema de México no puede quedar exclusivamente en manos y mucho menos al arbitrio de extranjeros".

CLAUSURA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, DEL PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA.

COMPARECENCIA DEL LIC. GUILLERMO ORTIZ MARTÍNEZ, SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

**MESA DIRECTIVA DEL PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO.
DEL 17 AL 28 DE ENERO.**

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

POSTURA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

El priísta Francisco Suárez Dávila, afirmó que "la política económica se supedita a los dictados de la Soberanía nacional y que el Congreso de Estados Unidos entienda que el apoyo brindado a México es también de interés de ese país y no oportunidad de chantaje ante presiones de intereses locales".

26 de enero

Se presentó la iniciativa del Ejecutivo que tuvo como cámara de origen el Senado de la República, donde fue modificada para estipular que el Estado mantendrá la rectoría en los sectores de la comunicación vía satélites y ferrocarriles, aunque prevalecerán concesionarios privados para las inversiones.

Una vez recibida la minuta con proyecto de decreto en la Cámara de Diputados, las comisiones unidas correspondientes prepararon el dictamen.

El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar calificó la fundamentación que antes había hecho el diputado Gustavo Cárdenas Monroy (PRI), porque "lo que se está haciendo es entregarlos al Unión Pacific, empresa privada norteamericana y eso no puede ser en beneficio del país", dijo.

Mauro González Luna, del PRD, expuso que "los compromisos del gobierno eran palabras vanas, como éste de promover reformas constitucionales, previa consulta pública, y observando plazos de treinta días mínimo para su aprobación".

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

ENTRE LOS CUESTIONAMIENTOS PARTIDARIOS DESTACAN LOS TEMAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO, EL CONTROL INFLACIONARIO, LA FALTA DEL PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS, LA FUGA DE CAPITALES, LA REDUCCION DEL GASTO EN 1995, ASI COMO LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA CONCENTRACION DEL CAPITAL.

INICIATIVA QUE REFORMA EL PARRAFO CUARTO DEL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCION, EN MATERIA DE FERROCARRILES Y COMUNICACION VIA SATELITE.

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

En su oportunidad, el diputado Apolonio Méndez Meneses, del PAN, citó algunas cifras para hacer referencia a los rezagos en la red nacional de ferrocarriles, así como a la inexistencia de carros para satisfacer la demanda de carga.

Aprobado con 327 votos a favor, 29 en contra y cinco abstenciones.

26 de enero

La Cámara de Diputados reafirmó sus facultades de decidir sobre el crédito o emisión de valores contratados en el exterior, y estableció en el propio texto del dictamen la obligación del Ejecutivo de presentar ante la Cámara los convenios y acuerdos financieros para que fueran discutidos y, en su caso, aprobados.

El cambio se dió con la votación de 419 diputados del PRI, PAN, PRD y PT a favor, en lo particular, de la adición al artículo segundo de la Ley de Ingresos del párrafo que reserva para el Congreso mexicano la decisión última sobre el paquete financiero de garantías. 11 legisladores del PRD se abstuvieron y nueve votaron en contra.

El diputado priista Francisco Suárez Dávila fundamentó la modificación del citado párrafo, y agregó que "fortalece la dignidad del Congreso de la Unión y se da cabal cumplimiento a la división de poderes".

El panista Juan Antonio García Villa afirmó que "es un momento memorable en la historia de este país y una señal inequívoca de que vamos en el camino correcto para dar plena vigencia a las instituciones democráticas establecidas por nuestro orden constitucional".

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

VOTACION

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

POSICION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

El diputado Jesús Ortega, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, destacó que la medida permitirá a los legisladores decidir las bases sobre las cuales se podrán contratar empréstitos.

Joaquín Humberto Vela, coordinador del PT, dijo que "no puede el Presidente de la República solo, bajo su criterio, firmar acuerdos que van a afectar al conjunto de los mexicanos".

Se aprobó con 381 votos a favor y 58 en contra.

Durante esta misma jornada se plantearon los requerimientos de un sistema financiero eficiente que propicie su crecimiento y para dar a la autoridad mayores posibilidades de control y vigilancia. El pleno de la Cámara de Diputados aprobó este decreto, a través de un dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, fue turnado al Senado de la República para efectos constitucionales.

Aprobado con 372 votos a favor, 34 en contra y tres abstenciones.

FEBRERO 1995

3 de febrero

Durante una visita realizada por esta Comisión, presidida por la diputada perredista Rosario Robles Berlanga, al Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez, se planteó la necesidad de una legislación que norme la contraloría y participación ciudadana en el manejo de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad y del gasto social.

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSICION DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

VOTACION

DECRETO QUE MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS; DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES.

VOTACION

COMISION DE DESARROLLO SOCIAL.

Los Legisladores solicitaron al Secretario de la SEDESOL participar, mediante una consulta nacional, en la elaboración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 al año 2000, para determinar las políticas de desarrollo social.

5 de febrero

A lo largo de este día varias comisiones se reunieron para acordar asuntos relativos a sus diversas agendas:

Andrés Galván Rivas del PAN, presidente de esta Comisión, explicó que más que adicionar un párrafo a otra iniciativa de Ley, se requiere una legislación integral en beneficio de los minusválidos.

El diputado priista, Luis Alberto Contreras Salazar, Presidente de esta Comisión, acordó proporcionar orientación, gestoría e información a los jóvenes que lo requieran, punto que conforma el programa de trabajo de esta Comisión. El programa que regirá los trabajos de este órgano comprende la elaboración de un diagnóstico general sobre la situación legislativa en materia de empleo, educación, salud, justicia, deporte, turismo, cultura, recreación y participación política.

En reunión celebrada con la Comisión de Población y Desarrollo, que preside el diputado del PAN Jorge Enrique Dávila Juárez, el secretario general del Consejo Nacional de Población, José Gómez de León Cruces, explicó que resulta necesario descentralizar la política poblacional, mediante acciones y programas coordinados en cada entidad federativa por los Consejos Estatales, a fin de obtener un modelo más homogéneo.

SOLICITUD DE LEGISLADORES AL SECRETARIO DE SEDESOL.

REUNIONES DE VARIAS COMISIONES.

COMISION DE ATENCION Y APOYO A DISCAPACITADOS.

COMISION DE ASUNTOS DE LA JUVENTUD.

COMISION DE POBLACION Y DESARROLLO.

9 de febrero

El diputado del PAN Eugenio Ortiz Walls, dió a conocer el proyecto de trabajo que habrá de desarrollar en la presente Legislatura el Comité de Biblioteca que él preside.

Ante el pleno de la Comisión de Asuntos Indígenas, presidida por el priísta Roberto Pedraza Martínez, el director del Instituto Nacional Indigenista (INI), Carlos Tello Macías, convocó a definir una nueva alianza entre el gobierno y la sociedad con los pueblos indígenas.

14 de febrero

En el marco de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, realizada en Zacatecas, los diputados Augusto Gómez Villanueva, Carlos Flores Vizcarra y Claudia Esqueda, del PRI; Cuauhtémoc Sandoval, del PRD; Alejandro Díaz Pérez, del PAN y Alejandro Moreno Berry del PT, suscribieron un comunicado con los representantes de la delegación estadounidense, en el que se expresa la necesidad de respetar la dignidad, los derechos humanos y las garantías individuales de los migrantes mexicanos en aquel país.

17 de febrero

"Los Alcances Jurídicos de la Amnistía" fue el nombre de la Mesa Redonda organizada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, que preside el diputado Jorge Moreno Collado (PRI), y en la cual participaron investigadores y especialistas en ciencias jurídicas como el Dr. Raúl Carrancá y Rivas, quien sustentó una ponencia magistral sobre el tema.

COMITE DE BIBLIOTECAS E INFORMATICA.

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA SE REUNE CON LA COMISION DE ASUNTOS INDIGENAS.

SE FIRMO UN COMUNICADO CONJUNTO EN EL MARCO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACION Y ASUNTOS CONSULARES DE LA COMISION BINACIONAL MEXICO - ESTADOS UNIDOS.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS.

Las consideraciones técnico-jurídicas vertidas en este análisis sirvieron como marco de referencia a los legisladores para el debate de la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

Participaron como comentaristas los juristas Salvador Rocha Díaz, Presidente de la Comisión Jurisdiccional del Senado de la República; Miguel Sarre Iñiguez, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; María de la Luz Lima Malvido y Fernando Pérez Noriega, presidentes de las comisiones de Participación Ciudadana y de Justicia de la Cámara de Diputados, respectivamente, y Víctor Martínez Bulle-Goiry, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

24 de febrero

Si México desea convertirse en un país científico y tecnológicamente avanzado que haga posible el bienestar social y económico de la población, es necesario que exista un aumento gradual en el presupuesto gubernamental en ciencia y tecnología, así se puso de manifiesto en la reunión de trabajo que sostuvieron los diputados de la Comisión de Ciencia y Tecnología, encabezada por el panista Manuel Fuentes Alcocer, e integrantes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), dirigido por el doctor Carlos Bazdreich Parada.

COMISION DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.

MARZO 1995**1o. de marzo**

Informar y despejar dudas en relación con las garantías del préstamo financiero solicitado a los Estados Unidos por el gobierno de México, fue el motivo por el cual las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y Senadores, invitaron a esta reunión al Lic. Guillermo Ortiz Martínez, Secretario de Hacienda y Crédito Público. Como se recordará, de conformidad con el segundo párrafo de la Ley de Ingresos del país para 1995, aprobado recientemente, resulta necesaria la autorización del Congreso a operaciones financieras que conlleven el aval de un gobierno extranjero.

El diputado Joaquín Humberto Vela del PT, habló de "dar un giro en la política económica, con prioridad en el desarrollo industrial" y mostró dudas sobre el costo que tendrá la obtención de los 20 mil millones de dólares.

El perredista Saúl Escobar refutó los compromisos contraídos por el gobierno mexicano para la obtención del paquete financiero, "particularmente el compromiso de la factura petrolera".

El diputado Jorge Padilla Olvera del PAN, habló de las tasas de interés, los créditos al campo y la "falta de defensa de los ciudadanos mexicanos", impugnó el paquete "por la recesión que provoca en la economía", dijo.

**COMPARECENCIA DEL SECRETARIO
DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.****POSICION DEL PARTIDO DEL
TRABAJO.****POSICION DEL PARTIDO DE LA REVO-
LUCION DEMOCRATICA.****POSICION DEL PARTIDO ACCION
NACIONAL.**

En su turno, el diputado Salvador Mikel Rivera del PRI, se refirió a las cláusulas económicas y financieras de la negociación comercial, y expuso: "pueden constituir una lesión a nuestra soberanía". Externó la idea de que este paquete financiero "por sí mismo no es la solución a nuestros problemas, que es tan sólo parte de un conjunto de decisiones que es necesario tomar para dar certidumbre a los agentes económicos y sustentar un nuevo ciclo de crecimiento de largo plazo que dé respuesta a las necesidades de más empleo, mejor ingreso y una mejor distribución del mismo".

Por su parte, el diputado Oscar Levin Coppel de la misma fracción parlamentaria, expresó que se negoció "en las mejores condiciones posibles, sin ninguna condicionalidad política ni social asociada al convenio".

3 de marzo

El tema central de la comparecencia del Lic. Fernando Antonio Lozano Gracia, Procurador General de la República, ante las comisiones unidas de Gobernación y Justicia de las Cámaras de Diputados y Senadores, fue la participación de esa dependencia y del Ejército Mexicano, en el conflicto armado en el Estado de Chiapas. Se trataron también los asesinatos del Lic. Luis Donaldo Colosio, de José Francisco Ruíz Massieu y del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

POSICION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

COMPARECENCIA DEL LIC. FERNANDO ANTONIO LOZANO GRACIA.

6 de marzo

Presidente: Víctor Hugo Islas Hernández (PRI); **Vicepresidentes:** Gerardo de Jesús Arellano Aguilar (PAN), Everardo Martínez Sánchez (PRD), Marcos Carlos Cruz Martínez (PT); **Secretarios:** Marcelino Miranda Añorve (PRI), Arnulfo Cueva Aguirre (PAN), Luis Fernando González Achem (PRI), Martha Alvarado Castañón (PRD); **Prosecretarios:** Miguel Ángel García García (PRI), María Teresa Cortés Cervantes (PAN), Emma Muñoz Covarrubias (PRI), Alejandro Moreno Berry (PT).

7 de marzo

México podrá aceptar y disponer del crédito de 20 mil millones de dólares para empezar a estabilizar su economía, así lo autorizó la Cámara baja, utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos con el gobierno estadounidense.

En lo general, la fracción del PRI aseveró que la aprobación del paquete financiero solicitado a Estados Unidos constituye un factor clave para que la economía retome el camino del crecimiento sostenido. Las fracciones del PAN, PRD y PT, opinaron que México dejará comprometido por un lapso de diez años su producto petrolero; sus políticas de ingresos y egresos, y una serie de sacrificios desmesurados a la población.

289 votos a favor, 159 en contra y una abstención.

MESA DIRECTIVA DEL SEGUNDO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES.**6 A 9 DE MARZO DE 1995.****PRIMERA AÑO DE EJERCICIO.****AUTORIZACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CONTRATE CREDITOS O EMITA VALORES EN EL EXTERIOR.****VOTACION**

8 de marzo

Conocer el trabajo realizado por la CNDH, del primero de enero de 1994 al mes de febrero de 1995, en el conflicto de Chiapas, fue el motivo por el cual las comisiones unidas de Derechos Humanos, Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, convocaron esta reunión de trabajo, en la que el Dr. Jorge Madrazo Cuéllar habló de la Ley para el Diálogo en Chiapas; las quejas de violaciones a los derechos humanos presentadas a la Comisión que preside y las recomendaciones formuladas a distintas áreas para que se respeten estos derechos.

9 de marzo

En una sesión maratónica la Cámara de Diputados aprobó esta Ley.

Después de la votación, el pleno aprobó el punto de acuerdo expuesto por el perredista Hidilberto Ochoa Samayoa, quien propuso recomendar al titular del Ejecutivo que autorice recursos económicos suficientes para las comunidades afectadas por el conflicto en Chiapas, a fin de coadyuvar a su reconstrucción social. Posteriormente, Salvador Martínez Della Roca (PRD), sometió a consideración del Pleno una Ley de Amnistía, adelantada, en favor de todas las personas contra quienes se haya ejercido acción penal por los delitos de conspiración, sedición, rebelión, terrorismo y otros o porque hayan participado en el conflicto de Chiapas. Esta propuesta se turnó para su análisis a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

COMPARECENCIA DEL DOCTOR JORGE MADRAZO CUELLAR, PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

SE APRUEBA LA LEY PARA EL DIALOGO, LA CONCILIACION Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS.

PUNTO DE ACUERDO POR LA FRACCION PERREDISTA.

El diputado Marcos Cruz, del PT, precisó que "esta ley fue hecha con una visión amplia y tolerante del problema, pero no debe considerarse como un instrumento del gobierno Federal para imponer condiciones, sino como una contribución para sentar las bases de un diálogo justo".

Juan Guerra Ochoa del PRD, señaló "comparto el propósito y los fines de la Ley y mantengo reservas en el contenido de algunos artículos, a pesar de los cambios hechos por el Senado".

Rodolfo Elizondo Torres del PAN, dijo que "la Cámara de Diputados ha cumplido al emitir nuestro voto razonado a favor de esta ley", porque de esta forma "estaremos dando vigor a la división de los poderes y cumpliendo con el mandato de la constitución".

Marco Antonio Michel Díaz del PRI, se refirió a la pluralidad para elaborar el dictamen sobre la iniciativa a discusión, y pidió reconocer que "ante los difíciles momentos de la vida nacional, nuestras coincidencias han estado por encima de nuestras diferencias de partido".

Por su parte, el diputado independiente Luis Sánchez Aguilar indicó que "la Ley debía ser rechazada tanto en lo general como en lo particular".

Con 424 votos a favor, siete en contra y dos abstenciones.

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSTURA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

VOTACION

10 de marzo

Julia Carabias Lilló dió a conocer a los integrantes de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, así como a los coordinadores de las fracciones políticas representadas en la Cámara de Diputados, el programa de trabajo de esa Secretaría de Estado para 1995.

15 de marzo

Se dió apertura al segundo periodo ordinario de sesiones con la siguiente mesa directiva.

Presidente: Saúl González Herrera (PRI), Vicepresidentes: Armando Ballinas Mayés (PRI), María del Carmen Segura Rangel (PAN), Froylán Velázquez Hernández (PRD), Alejandro Moreno Berry (PT); Secretarios: José Noé Moreno Carbajal (PRI), Gerardo Macario Rodríguez Rivera (PAN), Yolanda Eugenia González Hernández (PRI), Adriana María Luna Parra (PRD); Prosecretarios: Armando Gamboa Enriquez (PRI), Régulo Pastor Fernández Rivera (PAN), Abel Eloy Velasco Velasco (PRI), Oscar González (PT).

Asimismo, se clausuraron los trabajos de la Comisión Permanente que sesionó durante el primer receso del primer año de la LVI Legislatura -30 de diciembre al 15 de marzo-. Se realizaron catorce sesiones en las que participaron 164 oradores: 42 del PRI, 31 del PAN, 71 del PRD y 20 del PT.

COMPARECENCIA DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA.

MESA DIRECTIVA DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.

**15 DE MARZO-14 DE ABRIL.
PRIMER AÑO DE EJERCICIO,
LVI LEGISLATURA.**

EN LAS SESIONES, SE TOCARON ASUNTOS RELATIVOS A LA SITUACIÓN POLÍTICA EN CHIAPAS Y LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA DEL PAÍS. SE ANALIZARON Y DISCUTIERON CINCO INICIATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DOS DEL PRD; SE ACORDARON SIETE PUNTOS Y LA CONVOCATORIA A DOS PERIODOS EXTRAORDINARIOS DEL CONGRESO.

16 de marzo

En una sesión controvertida, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, con dos enmiendas, en lo general y en lo particular, el dictamen con las reformas, adiciones y derogaciones a las Leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, que a partir del primero de abril modifica el pago del IVA del 10 al 15 por ciento (salvo en la zona fronteriza) y que recomienda la desaparición de cuatro Secretarías de Estado: Reforma Agraria, Turismo, Contaduría General y Energía.

Los diputados Roberto Campa Cifrián y Francisco Suárez Dávila, del PRI, reconocieron la impopularidad de la medida y fueron los primeros en asumir y admitir los costos políticos que tendría su voto a favor de la iniciativa, pero explicaron que "con las modificaciones fiscales se generarán recursos para que el Estado no pida más dinero prestado, se proteja la planta productiva y el empleo, se mantengan las políticas de abasto, y sobre todo -dijo el Dip. Suárez Dávila- será posible canalizar recursos adicionales a los estados y municipios".

Luis Sánchez Aguilar del PRD, propuso que se cancelara la medida. Más adelante, al fundamentar el voto en contra, emitido por el PRD, Saúl Escobar citó como alternativa en lugar del aumento al IVA, la gravación de los ingresos más altos, la exención del ISR a los trabajadores de cuatro salarios mínimos hacia abajo, la eliminación del IVA a los intereses de las tarjetas de crédito y el agua potable y establecer tasas del 20 al 30 por ciento a productos de consumo suntuario.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR) Y VALOR AGREGADO (IVA).

POSTURA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

POSTURA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

Los diputados Alejandro Moreno Berry y Joaquín Vela, adelantaron que la fracción del Partido del Trabajo votaría en contra y señalaron como alternativa al programa económico, otro que incluya el control temporal de cambios múltiples; la intervención estatal en los bancos y una reforma impositiva integral.

Manuel Beristáin Gómez del PAN, sostuvo que "no aprobarían el dictamen porque no queremos hacer más pesada la carga fiscal al campesino, el obrero, el empleado, el industrial y el mismo burócrata".

290 votos a favor y 173 en contra.

28 de marzo

Las cuatro fracciones (PRI, PAN, PRD y PT) aprobaron por consenso, en lo general y en lo particular, esta iniciativa por la que se crean dichas unidades y operan a partir de abril.

Correspondió sustentar el dictamen a nombre de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a la diputada Mónica Leñero Álvarez, del PRI, quien expuso que "las Unidades de Inversión ofrecerán intereses a tasas reales y un seguro de riesgo para los ahorradores, además de que aseguran a los inversionistas proteger su patrimonio al obtener tasas de interés real, lo que elimina la incertidumbre sobre sus rendimientos y permite atenuar la presión del pago de una prima adicional para cubrir este riesgo".

POSTURA DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

POSTURA DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

VOTACION

INICIATIVA DE LEY POR LA QUE SE CREAN LAS UNIDADES DE INVERSION (UDI) Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

FUNDAMENTACION DEL DICTAMEN.

Tonatiuh Bravo Padilla del PRD, dijo que "apoyaba la creación de las UDI, lo que implicaba un aval a la política económica, en la cual, remarcó, tiene que haber cambios profundos".

Rafael Ayala López del PAN, afirmó que "emitiría el voto en favor -sin dejar de insistir- que se trataba solamente de una medida paliativa y falta establecer, de inmediato, otras que apoyen el salario y el incentivo fiscal a la planta productiva".

El petista Joaquín Vela expuso que "es positiva la creación de estas unidades de cuenta porque con ellas se puede dar un paso hacia una reestructuración total de la cartera de riesgo de la banca comercial, en beneficio tanto de las empresas como de los propios bancos".

353 votos a favor, uno en contra y cinco abstenciones.

Posteriormente, las cuatro fracciones parlamentarias suscribieron un Punto de Acuerdo en el que propusieron a la Comisión de Hacienda estudiar y dictaminar en el curso de este año la posibilidad de revisar la Ley del ISR, a fin de darle mayor avance, transparencia y equidad, en beneficio, particularmente, de los salarios más bajos.

29 de marzo

El propósito de la visita del Secretario de Desarrollo Social fue dar a conocer la convocatoria conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre los Foros de Consulta Popular para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

POSICION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

POSICION DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

POSICION DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

VOTACION

PUNTO DE ACUERDO.

REUNION DEL INGENIERO CARLOS ROJAS GUTIERREZ CON EL PRESIDENTE DE LA GRAN COMISION, COORDINADORES DE DOS FRACCIONES POLITICAS, PRESIDENTES DE CINCO COMISIONES LEGISLATIVAS Y FUNCIONARIOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

En los foros de consulta participarán servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como representantes de organizaciones sociales, partidos políticos, agrupaciones gremiales y público en general.

En el caso del desarrollo social, dio el funcionario, "se establecieron catorce sedes en igual número de entidades federativas, donde se abordarán seis temas: Desarrollo Municipal, Desarrollo Social, Abasto Social, Alimentación y Nutrición, Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Desarrollo Urbano y Vivienda y Fomento de las Artesanías".