

# CON FIGURA CIONES ES

Núm. 20

Julio-septiembre de 2006

- Rolando Cordera Campos **P**resentación **3**
- Gabriel Sánchez Díaz **P**RD: la institucionalidad en trance **5**
- Luigi Ferrajoli **S**obre los derechos fundamentales **13**
- Jorge Eduardo Navarrete **M**éxico: energía y globalidad **30**
- Roberto Escudero **B**obbio y los asuntos internacionales **35**
- Miguel Carbonell **D**esconstitucionalizar la xenofobia: una propuesta **42**

## ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

- Santos M. Ruesga  
Julimar da Silva Bichara **L**a fiscalización de los capitales "golondrinos" en Latinoamérica. El caso de Brasil **54**

## PALABRA POR PALABRA

- Renward García Medrano **L**enguaje y gramática, disciplinas distintas **61**

## ARGUMENTOS

- Rosa Elena Montes de Oca Luján **C**omentario sobre *Agua, medio ambiente y sociedad* **63**

## INTERLINEA

- David Ibarra **U**n texto aleccionador **65**
- José Woldenberg **¿Q**ué país nos deja Fox? **68**
- L**ibros recientes **73**
- Mónica Lavín **E**l asa **78**

## CONFIGURACIONES

*Revista de Alternativa Ciudadana 21, Agrupación Política Nacional, de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*

*Director:* Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Secretario de redacción:* Oswaldo Barrera

*Consejo editorial:* Antonella Attili • Bernardo Barranco • Ma. Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael López Castro • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabortnikof • Carlos Roces<sup>†</sup> • Jesús Rodríguez Zepeda • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz • Raúl Trejo Delarbre

*Configuraciones.* Revista trimestral, julio-septiembre de 2006. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2000-022917312900-102. Certificado de licitud de título (en trámite). Av. Universidad 1923, Privada de Chimalistac, Edif. E-2, Oxtopolco-Universidad, 04310 México, D.F. Impreso en Offset Reboacán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. Distribución: nosotros mismos.

*Diseño original:* Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.

**ISSN 1405-8847**

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 1 000 ejemplares.

# Presentación

**C**uando el número 20 de *Configuraciones* empiece a circular, lo más probable es que el país no haya podido volver a una normalidad política que, en realidad, fue en gran medida ilusoria, fruto de la permanencia insospechada del consenso negativo que al final del siglo se tejió en contra del régimen presidencialista autoritario. La secuela de este consenso permitió al gobierno de Vicente Fox desplegarse sin tomar prácticamente nota de que el cambio político y social ocurrido en México requería con urgencia nuevos esquemas de alianzas y convocatorias, así como un discurso y un lenguaje políticos renovados y dispuestos a asumir y encauzar en lo posible una movilización social y unas mutaciones estructurales que no habían ni han encontrado un punto de llegada propicio.

Lo preocupante es que una especie de retórica de guerra se ha impuesto sobre los intereses reales de los contendientes políticos, que se han mostrado incapaces de ordenar el litigio por el poder y crear a la vez las bases de nuevos y vitales acuerdos mínimos en torno a la problemática fundamental de la economía, la pobreza y la desigualdad, el sistema político y las relaciones con el exterior, en especial con Estados Unidos y Canadá. Sin una perspectiva construida en torno a estos ejes, el cambio de régimen, de cuya necesidad todos o casi todos parecen estar convencidos, no podrá siquiera empezar a diseñarse y México corre el riesgo inminente de estar a la deriva frente a los acontecimientos globales y a los que emanen de sus frágiles y caducas tramas de intercambio social y político.

Es también probable que el conflicto de Oaxaca siga pendiente, como testigo impasible de la incapacidad del gobierno saliente de hacerse cargo de las responsabilidades emanadas del cambio político, a las que renunció bajo el espejismo de un presidencialismo que no volverá. Por las razones que se quiera o puedan descubrirse, Oaxaca es un monumento a la frivolidad política reinante en el Estado y en el sistema político, pero sus costos los pagan y pagarán los habitantes de aquella extraordinaria región histórica y cultural. Enmendar en lo posible esos daños y restañar las heridas que afectan gravemente el conjunto del cuerpo económico y social oaxaqueño es un deber del país todo y, en especial, del gobierno federal. No puede hablarse sin más de la vigencia del pacto federal sin asumir con claridad esta responsabilidad de compensación y restauración respetuosas de esa entidad benemérita.

Salir de este laberinto no será fácil. Sin embargo, quienes hacemos *Configuraciones* seguimos convencidos de que el debate —sin adjetivos— y la deliberación ciudadana más amplios que se puedan lograr son la ruta más segura para promover un buen desarrollo económico y social, y fortalecer hasta consolidar nuestra vida democrática. Sólo a partir del reconocimiento del diálogo como un

valor democrático fundamental, como el obligado punto de partida para un empeño político y cultural ambicioso, será posible acercarnos a soluciones productivas para los acuciantes problemas de la nación.

En este número, el politólogo Gabriel Sánchez Díaz escribe sobre la “difícil” institucionalidad del PRD. Por otro lado, nuevamente publicamos un interesante texto de Luigi Ferrajoli, en esta ocasión sobre los derechos fundamentales. El embajador Jorge Eduardo Navarrete explora las capacidades de México para recuperar sus potencialidades energéticas y abrir rutas promisorias para un desarrollo energético más sólido. Por su parte, el constitucionalista Miguel Carbonell señala algunos artículos de la carta magna que, en su opinión, requieren ser modificados para “desconstitucionalizar la xenofobia”. Roberto Escudero vuelve a acercarse a Bobbio, en esta ocasión en relación con asuntos internacionales.

Nuestra sección Economía Política de la Democracia Social da cabida a un texto sobre el papel que tienen los capitales “golondrinos” en América Latina: Julimar da Silva, director del Centro de Estudios Brasileños de la Fundación Ortega y Gasset, y Santos M. Ruesga, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, enfocan este interesante ensayo al caso de Brasil.

Argumentos recoge un texto de la economista Rosa Elena Montes de Oca en relación con temas centrales del desarrollo sustentable: el agua, el medio ambiente y la sociedad.

En Palabra por Palabra, Renward García Medrano se acerca a la gramática y el lenguaje; Interlínea incluye textos de David Ibarra y José Woldenberg sobre la presentación del libro, compilado por Adolfo Sánchez Rebolledo, *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, y la escritora Mónica Lavín se hace presente de nuevo en nuestras páginas con un texto literario. Como siempre, Libros recientes da cuenta de algunas novedades editoriales.

Confiamos en seguir encontrando lectores generosos que, al igual que nosotros, asuman que sólo la aceptación plena de la pluralidad política y el intercambio democrático pueden ser los ejes ordenadores del debate nacional como base a partir de la cual sea posible construir las plataformas donde se afirme el desarrollo nacional.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

*Director*



# PRD: la institucionalidad en trance

Gabriel Sánchez Díaz\*

**E**

l presente ensayo está concebido como una parcialidad. Sólo da cuenta de manera crítica de aquellos comportamientos políticos del Partido de la Revolución Democrática y de Andrés Manuel López Obrador que son regresivos, valorados desde la perspectiva de la exigencia hipotética de una política democrática e institucional. No desarrolla, pues, los temas del desafuero, las injerencias del presidente Vicente Fox, la guerra sucia del Partido Acción Nacional durante la campaña, ni la participación del Consejo Coordinador Empresarial. Todo aquello que, dijo el Tribunal Electoral, intervino, pero que no fue determinante en la elección. Parafraseando, diría que todo ello pudo no haber gravitado, que de todos modos la izquierda padece determinadamente de un déficit crónico en asuntos de democracia institucional. Es a ese déficit que dedico este escrito. Lo que justifica la parcialidad es que se ha hecho inocultable con la derrota, pero ya estaba y se habría hecho más evidente en la victoria.

## El liderazgo de Andrés Manuel, o la campaña de suma cero

El liderazgo de López Obrador parece absorber al PRD para colocarlo en el desfiladero de la institucionalidad: como una de las grandes derivaciones de la elección presidencial del 2 de julio, como una secuela que interroga las posibilidades de desarrollo de uno de los partidos más beneficiados por el tránsito institucional, desde aquel régimen de partido único, el PRD parece desfondar su capital político institucional cuando afirma que se asume como artífice de un movimiento popular al desconocer a Felipe Calderón como presidente.

Cuando el PRD capitalizaba una larguísima lucha situando en el debate de debates la pobreza, la marginación, la inequidad económica y social como los temas privilegiados de la agenda nacional; cuando duplicaba y más su votación presidencial y también su presencia parlamentaria; cuando contaba con más gubernaturas que en ningún otro momento histórico; cuando se encontraba ahí, en el umbral entre la madurez política o la regresión, se vio subyugado por la nostalgia: en una película muda en blanco y negro recordando las leyendas insurreccionales, las ganas de asaltar el poder de una vez y para siempre por medio de la movilización masiva; se vio ante un líder que los llevaría de golpe a la tierra de la

\* Analista político.



esperanza. En la hora de la madurez política, pues, al PRD le dio por la rebeldía adolescente.

¿Cómo llegó el PRD a abjurar del camino institucional cuando éste había sacado a la izquierda de su inveterada posición ultraminoritaria entre la población para colocarla en la antesala del poder, poder que habría obtenido si su candidato no se hubiera empeñado en realizar una anticampaña?

López Obrador inicia la contienda presidencial con un porcentaje de 10 puntos arriba de sus competidores en prácticamente todas las encuestas. Una imagen ilustra quizá la inicial bonanza política de Andrés Manuel: en la primera de la que sería una serie de inauguraciones del segundo piso del Periférico (su obra de gobierno por excelencia) vemos en una fotografía al jefe de gobierno acompañado por Carlos Slim, Emilio Azcárraga Jean, Ricardo Salinas Pliego, Norberto Rivera, entre varios más. Padre, hijo y espíritu santo reunidos en torno de él. Se necesitaba hacer una campaña desastrosa, como la que López Obrador hizo, para enajenar esas voluntades y convertirlos en sus enemigos. Su campaña fue de suma cero. Mientras las sinergias, que son ya un lugar común, del *marketing* político (y no político) insisten en el juego del *ganar-ganar*, López Obrador las convirtió en el juego de *perder-perder*.

A lo largo de los meses, pero sobre todo al final de su campaña, se impuso la tarea de convertir al empresariado, los banqueros, Estados Unidos, la Iglesia, más lo que se acumulara en cada semana, en adversarios de su *Proyecto de Nación*. Un *Proyecto* que se promovió como un pastel inmenso que llenaría la panza de los pobres y alegraría sus corazones, pero del que nunca conoceríamos la receta. Será porque cada público que pudo haber interrogado sobre el método para llevarlo a cabo no tuvo oportunidad de preguntar y debatir. López Obrador evadió una y otra vez los auditorios críticos. Rehuyó no sólo el debate de ideas (como casi todos los candidatos), sino los auditorios conformados por comunidades de intereses, los empresarios por ejemplo (como sólo él lo hizo), porque quiso llegar al poder sin mácula, sin compromiso alguno. Pensó que debatir era conceder.

Su mejor logro de campaña fue convertir a los pobres en su interlocutor privilegiado, casi único. No todos los pobres, por supuesto, se sintieron convocados; no sólo porque otros partidos o la abstención los atraen más, sino porque muchos pobres no quieren ser interpelados como tales. A contrapelo de las campañas modernas que desestructuran el cuerpo social para seleccionar estratos, subestratos, grupos y subgrupos de interés para hablarles en función de sus intereses, López Obrador dividió la complejidad social mexicana en dos: ricos y pobres. Por su índole, las campañas simplifican, polarizan. Pero en términos modernos se polariza y simplifica en el plano político, no tanto en el social. La dualidad sociológica ricos contra pobres lopezobradorista apela a otro tipo de movimiento, no a una campaña electoral. Parece más el llamado a una cruzada, a un movimiento, como él mismo lo dijo, “para purificar las instituciones”.

Desde luego, el empresariado mexicano, quizá más que el externo, tomó nota. Son innumerables las historias de capitales a resguardo mientras alguien detenía al cruzado. Pero el poder del dinero no sólo se puso a resguardo, pasó a

una explosiva ofensiva, como pocas, que lo presentó como *El gran peligro para México*. Cuarenta y seis días de plantón abusivo y grosero contra la ciudadanía en las principales arterias viales de la Ciudad de México hizo ver pálida esa propaganda que en su momento se consideró excesiva. Pero López Obrador no tomó nota. Mes y medio de imprecaciones en su contra pensó que le haría lo que el viento a Juárez. No fue así. Fueron días decisivos en los que el líder siguió como si nada pasara a su alrededor. ¿Para qué preocuparse si la historia lo había llamado a la redención de los pobres? ¿Mesianismo sin adjetivos? No. Siempre he pensado que los *tocados* por Dios son más humildes que los *tocados* por la Historia. Los primeros tienen el límite de una fuerza que reconocen superior, la fuerza de lo sagrado. Los segundos no conocen límite. De ahí, en efecto, el riesgo potencial o manifiesto que implica ponerse en manos de los abducidos por la nave de la Historia.

Pero no importaba lo que hiciera la fuerza conjugada de Fox, el Consejo Coordinador Empresarial, la campaña sucia del PAN, las pequeñeces de los consejeros electorales, López Obrador tenía de su lado a los pobres. Tenía la ecuación maestra para llegar a Palacio Nacional. La ecuación se pensaba perfecta: la mayoría del país es una masa de pobres; López Obrador es el candidato de los pobres; ergo, López Obrador será presidente. ¿Dónde falla el razonamiento? En el sostén de la ecuación. Pero eso es algo en lo que parece no haber remedio. Un sector de la izquierda sigue identificando, como Marx, revolución con proletariado. El siglo xx fue generoso, o más bien muy áspero, al demostrar una y otra vez lo insostenible de la ecuación. Pero, ¿para qué ir tan lejos? Cualquier modesto estudio de opinión lo puede demostrar todas las veces que se quiera: no hay una correlación causal entre clase, sector, agrupamiento social y tendencia política. La razón está en que durante el siglo xx no sólo circuló Marx, sino también Freud. Es decir, en las decisiones de las personas no sólo gravita la objetividad (en este caso, las condiciones políticas, económicas y sociales), sino también la subjetividad (aquello que se fragua desde la piel hacia adentro, por decirlo así). Y creo que de las subjetividades nacen muchas de las preferencias electorales. De cara a la ciudadanía, propensa a la subjetividad, entonces, cualquier campaña sensata se propone sumar, no restar; tejer aliados, no urdir enemigos; convocar a todos, no espigar para quedarse sólo con los puros.

Pero concedamos algo, quien hizo la campaña para la Presidencia no fue Andrés Manuel López Obrador. Fue su impostura, fue *el otro*. Fue el hombre metido en el duro corsé que los procedimientos institucionales le impusieron. Desde su paso como jefe de gobierno fue claro. Andrés Manuel no se sentía a gusto con la vida institucional, porque quizá para él esa vida era tan sólo una cadena de concesiones para llegar a su objetivo máximo: la Presidencia de la República. Su estilo, sin embargo, lo delataba: decía una frase y después pensaba y volvía a pensar antes de conectar con otra frase. Pero una vez despojado de la monserga institucional, mitin tras mitin, asamblea tras asamblea, ante cientos, ante miles, o ante centenas de miles, Andrés Manuel se reencontró. Ahora es quien es, ya no la impostura, ya no el otro, sino un hombre que habla de corrido, emocional, un hombre contestatario, insurrecto, envalentonado, retador de las instituciones, el

López Obrador, el líder social que siempre quiso ser y que el laberinto de las instituciones se lo impedía.

Un líder que es visto como tal quizá por millones. En su resentimiento contra las instituciones pueden encontrarse, reconocerse, mimetizarse, millones que han sido desplazados, cabalgados, expulsados por políticas económicas hemipléjicas que sólo se mueven hacia un sector, por lo demás, muy minoritario del país. Apelear al privilegio de una agenda por la equidad, a la disminución sin cuartel de la pobreza es, sin duda, el gran acierto de López Obrador. No lo es carecer de la capacidad para encauzar esa prioridad en el complejo mundo de la política, para vertebrarlo en una sociedad mexicana que no es de dualidades (pobres contra ricos; “presidente legítimo” contra “presidente usurpador”), sino un mosaico complejo, cubista, siempre en formación y deformación.

### **PRD, el déficit institucional**

Pero la falta de elaboración institucional no es su privilegio. Ese déficit es congénito al PRD. No puede hacerse aquí una valoración de las diferentes etapas de este partido, pero algo está claro: no es un partido educado en el bregar de los procedimientos institucionales. No es un partido con una definición afirmativa, indudable, por los procedimientos de la democracia institucional. Internamente, quizá, algunos aprecian la escasa vocación institucional de su partido como una virtud. En todo caso, los resultados son elocuentes. López Obrador denunció un sinnúmero de veces un complot en su contra, antes y durante la campaña. ¿Qué le hacía suponer que ese complot, de existir, cesaría el día de la elección? ¿Qué previsiones hizo el PRD para contrarrestar la posibilidad de una elección que no podría ser sino torcida de acuerdo con la idea del complot? En lo que vale, ninguna. ¿Por qué?

Por la seguridad en la victoria. Por querer atrapar la Historia trascendente sin hacer la historia cotidiana. López Obrador pensó en la victoria indudable e incuestionable. Al final de la campaña, más que un cálculo político fue el testimonio, ya inequívoco, de la soberbia, de la terquedad, de la ceguera ante las circunstancias. Las encuestas, no importaba metodología o interés político para promoverlas, mostraban lo cerrado de la contienda. El ambiente estaba enclaustrado en una sensación de empate. Lo que se jugaba en cada casilla era crucial, decisivo. Pero el PRD sólo acudió a 60% de las casillas. ¿Por qué? Porque seguramente la fuerza irresistible de la Historia les daría el triunfo. ¿Para qué preocuparse por las minucias organizativas de educar a la militancia en los procedimientos electorales —como, por ejemplo, estar en las casillas el día de la elección—, si la Historia, por fin, estaba al alcance con tan sólo avanzar un paso? ¿A quién le interesa estar 12 o más horas sentado en una casilla cuando se puede marchar junto a centenas de miles, que se dicen millones, rumbo al Zócalo y decir “*ganamos*”? López Obrador no necesitaba la grandilocuencia de las manifestaciones de millones en el Zócalo (es su decir); con tan sólo el trabajo anónimo de 130 000 en las casillas tendría todas las pruebas irrefutables del resultado de la elección.

Pero más que pruebas de un fraude ofreció discursos, manifestaciones, declaraciones, incurrió en dislates y en traiciones a su propia militancia. Ello se compa-

ginó con un actuar deficiente de la autoridad electoral. El Consejo General del Instituto Federal Electoral se trompó o fue silente en las horas decisivas. Se equivocó al realizar su conteo rápido, con las fallas técnicas y de comunicación del Programa de Resultados Electorales Preliminares y con la forma de tramitar la sumatoria distrital. Demasiado para un ambiente transido de encono. La cautela, la didáctica, el apearse a la letra de la ley por parte del Tribunal Electoral pareció la única respuesta posible a un ambiente político que parecía destinarse al barranco.

En descargo, hoy puede afirmarse que para López Obrador las instituciones electorales cuentan como las oficinas burocráticas donde debe tramitarse la constancia de presidente electo. Ninguna resolución que no fuera su triunfo inobjetable habría salvado al IFE o al Tribunal de sus improperios. Si su discurso ha prosperado dentro del PRD, es porque un sector de ese partido comparte una visión de la institucionalidad democrática desde una izquierda que pasa la noche en vela resguardando el mausoleo de Lenin.

Infinitas veces hemos escuchado o leído hablar a la izquierda retro de que las instituciones son burguesas, de la necesidad de utilizar las mismas para servicio de los objetivos revolucionarios, de identificar institucionalidad con burocracia y a ésta con procedimientos que están diseñados para entorpecer el ascenso de los movimientos sociales. Institucionalidad *versus* intereses y modos de operar del pueblo. Lejos de haber desaparecido este discurso, con López Obrador ha encontrado una nueva primavera. Y florece esta pueril mirada de la democracia institucional porque el PRD no ha acompasado su acrecentamiento político, por y en las instituciones, con una comprensión del piso que lo sostiene. Su cuerpo va muy adelante de su comprensión. Aquél lo lleva a ser la segunda fuerza política nacional entre las instituciones; su mente está en el discurso *made in Marcos*. No es la situación de la parte principal de su dirigencia, desde luego, pero sí de su líder y de buena parte de su militancia.

### **El “presidente legítimo”, una dualidad apócrifa de poderes**

La Convención Nacional Democrática, una reunión masiva del PRD, decidió (es un decir, porque la decisión ya estaba tomada) desconocer a Felipe Calderón como presidente de México, investir a López Obrador como “presidente legítimo” y formar el Frente Amplio Popular. En el Frente confluyen, además del PRD, el Partido del Trabajo, Convergencia, grupos sociales afines al perredismo y, desde luego, los leales a López Obrador. A partir de ese momento se oficializa la política anfibia: un PRD institucional y otro que no lo es. Uno que disfruta de prerrogativas y espacios políticos de todo tipo dentro de las instituciones; otro que echa a volar las instituciones. ¿Cómo hacer de este dimorfismo algo coherente? Para la dirigencia del PRD no hay problema: una cosa son las instituciones y otra el movimiento social. Sería una verdad absoluta de no ser por el objetivo de ese movimiento social que es echar a volar las instituciones. No reformarlas, echarlas a volar; si hacemos la exégesis: desconocerlas, no tomarlas en cuenta.

Desde luego, R.L. Stevenson hizo que el perverso Mister Hyde fuera la misma persona que el pulcro Doctor Jekyll. Pero la escisión de la personalidad, por más

que pueda ser un hecho clínicamente comprobable, no la acredita como un fenómeno positivo para quien lo padece, ni para quienes rodean al sujeto del trastorno. De igual modo, es posible que un partido diga que está y no en el circuito institucional. De día los perredistas se sientan en su curul, de noche desconocen las instituciones. Pero de ello no puede derivarse que este comportamiento político sea deseable para quien lo practica, ni tampoco parece adecuado para la sociedad donde esta esquizofrenia política se moviliza.

¿La doble personalidad puede ser coherente? No. En algún punto, la coherencia se rompe. Se rompe cuando el PRD participa y se sigue proponiendo participar dentro de las instituciones. Cuando sigue haciendo campañas bajo los marcos institucionales de la ley establecida en todo lugar donde hay elecciones. Alguien dirá: participan en las instituciones burguesas, tácticamente, con el fin de demolerlas. No lo parece en sentido alguno. El candidato triunfador del PRD en Chiapas, por ejemplo, se apresuró a reconocer al presidente electo. Ninguno de los gobernadores del PRD ha planteado o hecho algo semejante a instaurar un gobierno paralelo al de las instituciones consabidas en sus entidades. Están lejos, muy lejos de construir otro poder paralelo al que ya existe. Si de la estrategia de desconocimiento de las instituciones no se ha derivado, y no hay cómo derivar, una dualidad efectiva de poderes, no se trata de una estrategia, se trata de un, como dijera el ya clásico vocero del PRD, *divertimento*. Más que política pareciera un fandango. Infortunadamente, no lo es.

No hay dualidad de poderes, pero tampoco hay estrategia institucional. Hay una política anfibia con un notorio y enfermizo sobrepeso de realismo. Los dirigentes perredistas nos parecen decir: “No se hagan bolas, le seguimos el juego a Andrés Manuel porque él trae en este momento el movimiento social bajo la manga. Pero acuérdense de Cárdenas, no será por mucho tiempo. Además, no pensarán que nosotros en realidad estamos fuera de las instituciones, ¡Por favor!”. La mayoría de los dirigentes perredistas tiene algo de razón. Oponerse al líder los condena a la pira. Pero subordinarse a él les roba presente y futuro. Es verdad, el PRD, *en realidad*, no se ha salido de las instituciones. Locos no están. Pero la *forma* de ser oposición, desconociendo a Calderón, declarando *presidente legítimo* a López Obrador, renegando de las instituciones, sí los coloca en entredicho como fuerza institucional. Mucho más en entredicho porque el movimiento social de Andrés Manuel sí camina por el desfiladero de las instituciones. Un movimiento que podría fagocitar al PRD, desmantelarlo, convertirlo en el manantial privado del líder con la finalidad de abreviar cuadros y conseguir dinero para su movimiento.

Desde luego, una dualidad de poderes apócrifa no merma en lo sustancial la capacidad de gobierno de Calderón. Pueden tomarse y ejecutarse todas las decisiones de poder a pesar de que afuera los *cruzados* griten y carteleen. Y no estoy para nada seguro de que lo hagan precisamente donde, en efecto, se toman las decisiones. Esto es parte de lo peligroso. El PRD no tendría la posibilidad de hacer valer su condición de segunda fuerza política nacional. Podría suceder que el poder duro de la política y el poder del dinero, para nada afiliados a exotismos imprácticos, empujaran en la dirección de un bipartidismo de facto con un entorno de partidos que graviten pero no determinen los espacios decisivos del poder.

Porristas, al menos, no faltarán entre los partidos pequeños. Lo que está en duda, pues, no es Calderón como presidente electo, sino la viabilidad de *esta* izquierda en el contexto institucional.

Muchas son las consecuencias de esa política anfibia en lo inmediato y, quizá más, en lo mediato. Señalo sólo algunas. El PRD pierde credibilidad como fuerza política inscrita en el circuito de la democracia institucional; pierde eficacia y presencia como segunda fuerza política nacional en la negociación con los otros partidos políticos; pierden fluidez y eficacia los gobiernos en manos de perredistas. Para la sociedad hay también una pérdida: la aquiescencia ciudadana generalizada en los procesos electorales y sus instituciones se fractura y se amplía la capa social de los contrarios, de los escépticos y de los dubitativos de la democracia y su institucionalidad. Ninguno es un costo menor.

A pesar de lo anterior, la democracia institucional también cuenta con su público. Aunque no lo formule de esa manera, parecería claro que un sector amplio de la población prefiere las urnas que el plantón; prefiere la paz social que un estado de permanente agitación; prefiere la estabilidad política que fuerzas políticas en estado de insurrección. Uno de los motivos de la permanencia larga del PRI en el poder se atribuyó a que garantizaba paz social y estabilidad política. La democracia pudo prosperar en los días felices de *la transición* porque se abrió la posibilidad de un cambio sin que ello acarreará inestabilidades en cadena. En el autoritarismo o en la democracia, entonces, pareciera que un sector importante de la sociedad mexicana aspira a la tranquilidad social y política. La imagen de un México insurrecto se alimenta de los imaginarios de la casi centenaria revolución mexicana o de los del marxismo revolucionario en cualquiera de sus modalidades, pero no de las nuevas estratificaciones ideológicas y sociales en las que la diversidad mexicana se concreta.

Fuera del PRD y sus aliados, por lo demás, la mayoría de los actores sociales o políticos de la sociedad mexicana no parece para nada interesada en cambiar la democracia institucional por el asambleísmo a dedo levantado del movimiento lopezobradorista. Es muy dudoso que, incluso, el PRD esté de acuerdo con el trueque. Tampoco los movimientos que se desarrollan a la izquierda de López Obrador, pues para ellos su propia metodología y liderazgos son los que deberían imperar con el tiempo. Por otra parte, no importa para qué se levante la mano, las decisiones ya están tomadas previamente a ese acto formidable de contagio emocional en cascada que es contestar *sí* oyendo ese *sí* retumbar en los edificios virreinales que enmarcan la plancha del Zócalo ante cada propuesta del líder.

Incluso dentro del PRD es improbable que sus dirigencias, si pretenden sobrevivir políticamente, insistan en el desconocimiento de Calderón. Paulatina y quizá progresivamente se abrirán brechas por donde los convencidos y beneficiarios de la democracia institucional apuntalen cada vez más lo institucional en demérito de la construcción de un gobierno dual desde las barricadas, o por mejor decir, desde los fortines de la imagería política de López Obrador.

Hace 30 años un sector de la izquierda mexicana decidió que la democracia institucional era un camino certero para crecer políticamente. No se equivocaron.

La izquierda pasó de ser una anécdota (para algunos si se quiere gloriosa, pero marginal al fin y al cabo) a un protagonista de la historia mexicana. López Obrador no sería lo que es si no hubiera pasado por la democracia institucional. Fueron las instituciones (ser presidente del PRD y jefe de gobierno de la Ciudad de México) las que le permitieron proyectarse políticamente. Sin haberse parado en esa institucionalidad, atendido a su propio discurso, no habría crecido nunca a la altura de hoy. Su discurso es más propicio para un día de fiesta izquierdista en la UNAM que para vertebrar un movimiento de millones. Un día antes de la elección era un confeso de la institucionalidad. Un día después, un *outsider*, un francotirador de la misma.

Ese déficit en democracia institucional es el que, al final, el PRD tendrá que superar. Es de su máximo interés. La cuerda efectiva y legítima que vincula a López Obrador con centenas de miles, quizá millones de ciudadanos, merece, pues, una elaboración política que no sea de nuevo un retroceso o el salto hacia atrás que representaría la radicalización y verdadera marginación de ese partido del espacio democrático institucional. Tanto más imperativo porque la posibilidad de un bipartidismo de facto no me parece fuera de los cálculos del poder, de ese poder con el que el PRD se relaciona como adolescente cuando tiene los votos suficientes, como institución partidaria, para no ser el tributario de una política fandangando •

# Sobre los derechos fundamentales

Luigi Ferrajoli\*

¿

**El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho positivo**  
**¿Cuáles son los derechos fundamentales?**, ¿qué respuesta puede ofrecer el constitucionalismo al doble desafío del mercado global y de los particularismos?

Comenzaré por esta segunda pregunta, la que se refiere al constitucionalismo. Podemos concebir éste como un sistema de vínculos sustanciales, es decir, de prohibiciones y obligaciones impuestas por las cartas constitucionales y, precisamente, por los principios y derechos fundamentales establecidos en ellas para todos los poderes públicos, incluso el Legislativo. La garantía jurídica de efectividad de este sistema de vínculos reside en la *rigidez* de las constituciones, asegurada a su vez en las cartas constitucionales de la segunda posguerra: por un lado, por la previsión de procedimientos especiales para su reforma, y por otro, por la creación del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes. El resultado es un nuevo modelo de derecho y de democracia, el *Estado constitucional de derecho*, que es fruto de un verdadero cambio de paradigma respecto del modelo paleopositivista del *Estado legislativo de derecho*: un cambio, creo, del que la cultura jurídica y política no ha tomado todavía suficiente conciencia y del que, sobre todo, estamos muy lejos de haber elaborado y asegurado sus técnicas de garantía.

Gracias a la rigidez de las constituciones, la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es ya sólo condicionante y reguladora, sino que está condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales; no es más un producto del Legislativo, sino también proyección jurídica de la legislación misma, y por lo tanto límite y vínculo con el legislador y por ello con las mayorías contingentes que representa. De esta manera, del derecho resulta positivizado no sólo su “ser”, es decir su existencia o vigor, sino también su “deber ser”, sus condiciones de “validez”; ya no solamente los vínculos formales relativos al “quién” y al “cómo” de las decisiones, sino también los vínculos de contenido relativos al “qué cosa” de las decisiones mismas y que no son más que los principios y los derechos fundamentales: los derechos de libertad, que no pueden ser lesionados, y los derechos sociales cuyo cumplimiento es obligatorio. Bajo este aspecto, el constitu-

\* Universidad de Roma. Traducción de Miguel Carbonell.

cionalismo representa el complemento del Estado de derecho, como una extensión que incluye la sujeción a la ley de todos los poderes, incluidos los de la mayoría, y por lo tanto la disolución de la soberanía estatal interna: en el Estado constitucional de derecho no existen poderes soberanos, ya que todos están sujetos a la ley ordinaria o constitucional.<sup>1</sup>

Este cambio de paradigma se ha extendido, por otro lado, al menos en el plano jurídico y normativo, también al derecho internacional. Gracias a ese embrión de constitución del mundo que está formado por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y por las declaraciones, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, también la soberanía estatal externa ha sido jurídicamente limitada por la sujeción de los estados al imperativo de la paz y a la garantía de los derechos humanos establecidos en esas cartas internacionales. Desgraciadamente, como ha demostrado la guerra de Kosovo, este segundo cambio ha sucedido sólo en el papel, ya que permanece sin ningún tipo de garantía de efectividad. Falta todavía una jurisdicción penal internacional capaz de sancionar los crímenes contra la humanidad; falta una jurisdicción constitucional internacional capaz de censurar los actos de los estados y de los organismos de la ONU que violen los derechos humanos internacionalmente establecidos; falta, sobre todo, una organización permanente de la fuerza (incluso en forma de monopolio) a cargo de la ONU.

El constitucionalismo no es por lo tanto sólo una conquista y un legado del pasado, quizá el más importante del siglo xx. Es también, y diría que sobre todo, un programa normativo para el futuro, en un doble sentido. En el de que los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la ejecución de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos. Y en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional es todavía embrionario, que puede y debe ser extendido en una triple dirección: antes que nada hacia la garantía de todos los derechos, no solamente los de libertad sino también los sociales; en segundo lugar, frente a todos los poderes, no sólo a los públicos sino también frente a los privados; en tercer lugar, a todos los niveles, no sólo en el derecho estatal sino también en el internacional.

Frente a los desafíos de la globalización no tenemos alternativas a un futuro de guerras y de violencia, fuera del desarrollo, en estas tres direcciones, del paradigma constitucional heredado de la tradición. Este paradigma, como sabemos, nació en tutela únicamente de los derechos de libertad y ha sido conjugado sólo como sistema de límites frente a los poderes públicos y no frente a los económicos y privados que el pensamiento liberal ha confundido con los derechos de libertad, y ha permanecido anclado a los confines del Estado-nación. El futuro del constitucionalismo jurídico, y con él el de la democracia, está confinado a esta tri-

<sup>1</sup> He ilustrado este cambio de paradigma en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2004; en *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004, y en *La cultura giuridica dell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

ple articulación y evolución: hacia un constitucionalismo social, junto al liberal; hacia un constitucionalismo de derecho privado, junto al de derecho público; hacia un constitucionalismo internacional, junto al estatal.

Una expansión similar se encuentra por lo demás en la lógica misma del constitucionalismo. La historia de éste es la de una extensión progresiva de la esfera de los derechos: de los de libertad en las primeras declaraciones y constituciones del siglo XVIII al derecho de huelga y los derechos sociales en las constituciones del siglo XX, los nuevos derechos a la paz, al ambiente, a la información y similares, hoy día reivindicados y todavía no todos constitucionalizados. Se trata de una historia no teórica, sino social y política, dado que ninguna de las diversas generaciones de derechos ha caído del cielo, sino que todas han sido conquistadas por otras tantas generaciones de movimientos de lucha y de revuelta: primero liberales, luego socialistas, feministas, ecologistas y pacifistas.

### **1. ¿Cuáles son los derechos fundamentales?**

Pero, ¿cuáles son estos “derechos fundamentales”? Para esta pregunta se pueden dar tres respuestas distintas.

La primera es la que ofrece la teoría del derecho. En el plano teórico-jurídico, la definición más fecunda de los derechos fundamentales es, desde mi punto de vista, la que los identifica con los derechos adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por lo tanto indisponibles e inalienables. Esta respuesta no nos dice “cuáles son”, sino solamente “qué son” los derechos fundamentales. Es de hecho la definición de un concepto teórico que, como tal, no puede decirnos nada sobre los contenidos de tales derechos, es decir, sobre las necesidades y sobre las inmunidades que son o debieran estar establecidas como fundamentales, sino que identifica la forma o estructura lógica de esos derechos que convenimos en llamar “fundamentales”. Nos dice, lo cual no es poco, que si queremos garantizar un derecho como “fundamental” debemos sustraerlo tanto de la disponibilidad de la política como de la del mercado, formulándolo en forma de regla general y por lo tanto confiriéndolo igualmente a “todos”.<sup>2</sup>

La segunda respuesta es la que ofrece el derecho positivo, es decir, la dogmática constitucional o internacional. Son derechos fundamentales, en el ordenamiento italiano o alemán, los derechos universales e indisponibles establecidos por el derecho positivo italiano o alemán. Son derechos fundamentales, en el ordenamiento internacional, los derechos universales e indisponibles establecidos en la Declaración universal de los derechos humanos de 1948, en los pactos internacionales de 1966 y en las demás convenciones internacionales sobre los derechos humanos.

La tercera respuesta, que intentaré formular en las páginas que siguen, es la que ofrece la filosofía política y se refiere a la pregunta “cuáles derechos *deben ser*

<sup>2</sup> Remito, para esta noción de “derechos fundamentales” y sobre las implicaciones teóricas que de ella derivan, a “Derechos fundamentales” y “Los derechos fundamentales en la teoría del derecho”, ambos incluidos en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

garantizados como fundamentales”. Se trata de una respuesta de tipo no asertivo sino normativo. Por esto debemos establecer, para fundamentarla racionalmente, los criterios metaéticos y metapolíticos idóneos para identificarlos. Sumariamente, me parece, pueden ser indicados tres criterios axiológicos, sugeridos por la experiencia histórica del constitucionalismo, tanto estatal como internacional.

El primero de estos criterios es el del nexo entre derechos humanos y *paz*, instituido en el preámbulo de la Declaración universal de 1948. Deben estar garantizados como derechos fundamentales todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también, en un mundo en el que sobrevivir es cada vez menos un hecho natural y más un hecho artificial, los derechos sociales para la supervivencia.

El segundo criterio, particularmente relevante para el tema de los derechos de las minorías, es el del nexo entre derechos e *igualdad*. Ésta es en primer lugar igualdad en los derechos de libertad, que garantizan el mismo valor de todas las diferencias personales —nacionalidad, sexo, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales, como dice el artículo 3, párrafo primero de la Constitución italiana—, que hacen de cada persona un individuo diferente a todos los demás y de cada individuo una persona igual a todas las otras; y es en segundo lugar igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de las desigualdades económicas y sociales.<sup>3</sup>

El tercer criterio es el papel de los derechos fundamentales como *leyes del más débil*. Todos los derechos fundamentales son leyes del más débil en oposición a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente.

### 1.1. *Derechos fundamentales y paz.*

#### *El derecho a la autodeterminación de los pueblos*

Comencemos por el primer criterio, el del nexo entre derechos fundamentales y *paz*. La paz interna es asegurada por la garantía de todos los derechos cuya violación sistemática justifica no sólo el disenso sino el conflicto y hasta el ejercicio, como proclamaban muchas constituciones del siglo XVIII, del derecho de resistencia. Estos derechos son en especial, según el paradigma hobbesiano y paleoliberal, los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad personal, contra la ley del más fuerte propia del estado de naturaleza. Pero son también los derechos sociales a la supervivencia —a la salud, a la educación, a la subsistencia y a la previsión social—, de cuya satisfacción dependen, en las sociedades contemporáneas, los mínimos vitales. Existe de hecho una relación biunívoca entre el grado de paz y el de garan-

<sup>3</sup> Sobre este nexo entre igualdad y derechos fundamentales, cfr. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 6ª edición, Madrid, Trotta, 2004, pp. 905-918.

tismo que sostiene todos estos derechos: la paz social es tanto más sólida y los conflictos tanto menos violentos y perturbadores cuanto más extendidas estén y sean efectivas las garantías de los derechos vitales.

Un discurso similar puede hacerse sobre la paz internacional. Es obvio que la paz entre estados requiere antes que nada reformas y garantías de tipo institucional: el desarme al menos tendencial de los estados; el correlativo monopolio de la fuerza por una ONU debidamente reformada en sentido democrático; la efectiva operatividad, en fin, del Tribunal Penal Internacional, en cuya competencia entran, con base en el artículo 5 del Estatuto de Roma, además de las violaciones más graves a los derechos humanos, también las guerras de agresión.

Pero la paz, como advierte el preámbulo ya recordado de la Declaración universal de 1948, tiene por “fundamento” la garantía de los derechos humanos “de todos los miembros de la familia humana”. Y este fundamento, debemos reconocerlo, es de hecho negado por el anclaje de tales derechos a las fronteras estatales de la ciudadanía y por los límites que les imponen las leyes contra la inmigración. Aludo solamente a este problema, al que me he referido en otros trabajos,<sup>4</sup> de la antinomia entre derechos universales y ciudadanía, destinada a convertirse en explosiva con el avance de la globalización y de las presiones migratorias y a ser, si no se supera, una fuente permanente de peligros para la paz y la credibilidad misma del derecho internacional. Es hoy día el problema más grave de la humanidad, del cual la política y la filosofía deben hacerse cargo tomándose en serio, antes de que lo hagan con riesgo para la paz las masas interminables de los excluidos, las promesas universalistas formuladas en todas las cartas constitucionales, tanto estatales como internacionales.

Hay además otro aspecto del nexo entre derechos humanos y paz que debe ser atendido, aspecto que dramáticamente nos ha sido mostrado también por la guerra de Kosovo. Se trata de la naturaleza y de los límites del específico derecho que es el de la autodeterminación de los pueblos.

¿Qué significa y cuál es el alcance normativo de este derecho a la autodeterminación? La Carta de la ONU no lo define, pero lo menciona dos veces como presupuesto para la paz: las “relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”, dice el artículo 55, repitiendo el inciso 2 del artículo 1, están “basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. Una verdadera definición ofrece, en cambio, el artículo 1 de los dos pactos del 16 de diciembre de 1966: “Todos los pueblos —afirma el primer inciso— tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Y agrega el segundo inciso: “Para el logro de sus fines todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En

<sup>4</sup> *Derechos y garantías. La ley del más débil*, “Derechos fundamentales”, pp. 40-44, y “Los derechos fundamentales en la teoría del derecho”, pp. 172-180.

ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. Se trata, pues, de un derecho complejo de “autonomía”, articulado en dos dimensiones: a) la “autodeterminación interna”, que consiste en el derecho de los pueblos a “decidir libremente su estatuto político” en el plano del derecho interno, y b) la “autodeterminación externa”, que consiste en el mismo derecho en el plano internacional, así como en el derecho de los pueblos al desarrollo y a la libre disponibilidad de las propias riquezas y recursos.

De estas dos dimensiones, la más simple e inequívoca es la de la “autodeterminación interna”, que equivale al derecho fundamental de los pueblos a darse un ordenamiento democrático mediante el ejercicio de los derechos políticos o, si se quiere, de la “soberanía popular”. Mucho más complejo y problemático es, en cambio, el derecho de los pueblos a la autodeterminación externa. Si bien el artículo 1 de los pactos de 1966 fue concebido en apoyo al proceso de descolonización que se resolvió con la creación de nuevos estados independientes, nada en esta norma autoriza a entenderlos como un derecho a volverse Estado, al menos si por “Estado” se entiende la forma política soberana nacida en Europa hace cuatro siglos, legitimada sobre la base de la autodeterminación nacional, pero hoy en crisis. No me detendré en la naturaleza y las razones de esta crisis en el actual tiempo de la globalización, sólo diré que las funciones primarias del Estado, que han justificado históricamente su nacimiento y que en Europa se han realizado en gran parte, han sido sobre todo dos: la unificación nacional y la pacificación interna.

Pues bien, en la era de la globalización ambas funciones no sólo han dejado de realizarse, sino que se han vuelto irrealizables en la fundación de nuevos estados. El Estado no sólo ha dejado de ser un instrumento de unificación y pacificación interna, sino que se ha convertido en un obstáculo tanto para una como para otra. La globalización, de hecho, está haciendo surgir, precisamente a causa de la creciente integración mundial, el valor tanto de las diferencias como de las identidades, y está revelando, a veces de manera explosiva y dramática, el carácter artificial de los estados, sobre todo de aquéllos de formación reciente, así como la arbitrariedad de sus confines territoriales y lo insostenible de su pretensión de subsumir pueblos y naciones dentro de unidades forzadas que niegan las diferencias y las identidades comunes. Es así que la forma del Estado —como factor de inclusión forzada y de indebida exclusión, de unidad ficticia y a la vez de división— ha entrado en conflicto con la de “pueblo”, convirtiéndose en una fuente permanente de guerra y de amenaza a la paz y al derecho mismo de autodeterminación de los pueblos.

Por eso, la pretensión de los pueblos de constituirse en estados —dentro de una sociedad mundial cada vez más integrada y en sociedades civiles caracterizadas por la mezcla de culturas y nacionalidades— es insostenible, no sólo no implicada sino en contradicción con el derecho a la autodeterminación que el artículo 1, inciso 2 de la Carta de la ONU supedita a la “paz universal”, y que el artículo 55 coloca como fundamento de “relaciones pacíficas entre las naciones”. Se puede por lo tanto afirmar que el último legado envenenado de la colonización, contra la cual ese derecho fue reconocido, es precisamente la exportación a todo el mundo

de la idea del Estado como única forma de organización política. En los años siguientes a la segunda guerra mundial, la autodeterminación producida por la descolonización ha estado, de hecho, subordinada a la geografía colonial. En África y Asia, los nuevos estados nacidos de la autodeterminación han terminado, casi siempre, reproduciendo las viejas divisiones coloniales. Y la idea de rediseñar los límites de esta geografía estableciendo o reivindicando, en nombre de la autodeterminación, estados nacionales correspondientes a otros tantos pueblos, está resolviéndose, como muestra la tragedia de la ex Yugoslavia, en la construcción todavía más nefasta de estados étnicos o tribales, basados en la exaltación de las identidades nacionales y en la recíproca intolerancia, incluso hasta alcanzar las formas atroces de la “limpieza étnica”.

El derecho de los pueblos a la autodeterminación externa no significa “derecho a convertirse en Estado”, ni mucho menos derecho a la secesión. Es más: un “derecho al Estado” es incluso inconcebible ya que es autodestructivo. Siempre habrá en la minoría que lleva a cabo la secesión otra minoría que querrá a su vez rebelarse contra la antigua minoría que se ha convertido en mayoría. Y esto vale hoy más que nunca, ya que es mucho mayor que en el pasado la mezcla de pueblos y culturas que conviven en un mismo territorio. Lo que hace imposible la configuración como “derecho fundamental” del derecho a constituir un Estado es, en suma, su no universalidad, es decir la imposibilidad, en contraste con la noción teórica de este tipo de derechos, de que sea reconocido por igual a todos los pueblos. Admitiendo que sepamos qué representa un “pueblo” o una “minoría” —cualquier cosa que sea lo que entendamos con estas expresiones—, es de hecho imposible generalizar este derecho en favor de todos los pueblos, ya que el mismo criterio de identificación de un pueblo será aplicable a minorías que conviven con él en el mismo territorio y que no podrán gozar del mismo derecho sin contradecir el que fue reivindicado por el pueblo de la mayoría. De nuevo, la tragedia de la ex Yugoslavia debiera servirnos de lección.

Por lo tanto, si no es el derecho a constituir un Estado, la autodeterminación externa no es sino el derecho a la “autonomía”, en el sentido jurídico comúnmente asociado a esta expresión: como autonomía local en el máximo número de funciones públicas, integrada por el derecho a disponer de las propias riquezas y recursos naturales y a no ser “privados de los propios medios de subsistencia”. Es claro que este tipo de autonomía tiene como base la autodeterminación interna y, por lo tanto, la máxima garantía de los derechos políticos y de libertad. De hecho son los derechos de libertad los que aseguran, junto a la igual afirmación y valoración de las diferentes identidades, su recíproca tolerancia y pacífica convivencia. Y es la tutela de tales derechos la principal garantía de la paz, en virtud del principio kantiano que funda la convivencia civil en los límites que la libertad de cada uno encuentra en la libertad de los demás, y en la exclusión de la libertad salvaje del más fuerte.

Desde esta perspectiva, la mejor forma de autodeterminación externa coherente con los principios de la Carta de la ONU parece ser sin duda la ofrecida por el modelo federal: no por el nacimiento de nuevos estados sino, por el contrario, por

la reducción de los existentes, mediante formas de organización federal o confederal, como está ocurriendo en la Unión Europea, que por un lado descentralicen tanto como sea posible las funciones administrativas y de gobierno locales hoy día centralizadas en los estados nacionales y, por otro lado, asocien tales estados en formaciones políticas más amplias a las que se atribuyan las funciones públicas —legislativas, judiciales, administrativas— que son comunes para todos: en cuestiones de garantía de los derechos de libertad, de política económica y monetaria, de regulación del mercado, de defensa del ambiente, de redistribución de los recursos y de seguridad frente a la criminalidad.

Esta interpretación del derecho a la autodeterminación externa en el plano internacional resulta esencial en dos aspectos: en uno positivo, dado que en la tutela y satisfacción del derecho así configurado se fundan la democracia, el desarrollo económico y la garantía de la paz; en otro negativo, dado que la interpretación alternativa de tal derecho como pretensión de constituir un Estado contradice el principio de la paz y el de la igual tutela de las diferencias. Contra esta interpretación alternativa es necesario afirmar la clara distinción entre pueblos como entidades culturales, tutelados por el derecho a la autodeterminación, y estados como entidades territoriales artificiales dentro de cuyos límites, gracias al propio derecho de autodeterminación, pueden convivir diversos pueblos. Si frente a la crisis yugoslava Europa, en lugar de favorecer la creación de nuevos estados tendencialmente étnicos, como Croacia, Bosnia, Serbia y finalmente Kosovo, hubiera abierto sus puertas para acoger en la Unión a todos los pueblos hoy divididos y hostiles, tal vez se habrían evitado las guerras y las miles de atrocidades generadas por la intolerancia étnica. Incluso, si hipotéticamente todos los estados se disolvieran en una comunidad mundial formada por el paradigma federal del Estado constitucional de derecho y con la igual garantía de los derechos humanos de todos, los conflictos entre etnias perderían gran parte de sus razones de ser y el problema de la autodeterminación sería de hecho menos dramático.

### *1.2. Derechos fundamentales e igualdad. Las diferencias culturales*

Llego así al nexo entre derechos fundamentales e *igualdad* —en el doble sentido de tutela de las diferencias personales y de reducción de las desigualdades materiales—, indicado por el segundo criterio de identificación axiológica de los derechos fundamentales.

Precisamente sobre el tema de la relación entre Constitución y diferencias culturales se han manifestado muchas reservas, no digamos respecto a la perspectiva de un constitucionalismo mundial, sino incluso respecto a la idea de una constitución europea. Una de las objeciones que se han formulado a ese proyecto —por ejemplo por Dieter Grimm<sup>5</sup> y, en Italia, por Massimo Luciani<sup>6</sup> es que no

<sup>5</sup> D. Grimm, “Una Costituzione per l’Europa”, en G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro y J. Luther (eds.), *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, pp. 339-367.

<sup>6</sup> M. Luciani, “La costruzione giuridica della cittadinanza europea”, en G.M. Cazzaniga (ed.), *Metamorfosi della sovranità. Tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa, Ediciones ETS, 1999, pp. 87-88.

existen las condiciones sociales: no hay todavía un pueblo europeo, o por lo menos una unidad y una homogeneidad cultural de los diversos países europeos, y esta homogeneidad es una precondition de la unificación política y todavía más de la estipulación de una constitución. Danilo Zolo, a su vez, en referencia al debate abierto en Alemania por Jürgen Habermas y retomando una tesis de Samuel Huntington, ha observado que el proyecto de “una democracia más allá de los confines de un Estado nacional” no es realista por la falta de “cohesión”, de “vínculos prepolíticos” y de una “identidad colectiva”.<sup>7</sup> Incluso la misma perspectiva ya diseñada por la Carta de la ONU de “un ordenamiento internacional superior, dirigido a asegurar de modo permanente e institucional la paz y la seguridad entre las naciones” le parece a Antonio Baldassarre “un ejercicio de filosofía abstracta”, al que le falta la “adhesión por parte de todos los pueblos a los valores supremos a los cuales referir el sentido efectivo de la paz y de la seguridad internacional”.<sup>8</sup>

A estas tesis escépticas opondré dos consideraciones, una de hecho y otra de carácter teórico. No creo que en la Inglaterra del siglo XVIII o en la Italia del siglo XIX (e incluso en la de hoy) existieran vínculos prepolíticos e identidades colectivas —de lengua, de cultura, de lealtades políticas comunes— idóneas para unir campos y ciudades, campesinos y burgueses, masas analfabetas emigradas desde los campos y gentilhombres de las empresas capitalistas; que, en suma, existiera, a escala social, una homogeneidad social mayor de la hoy existente entre los diversos países europeos o incluso entre los distintos continentes del mundo. Las naciones europeas y sus tradiciones, como sabemos, han sido una invención del siglo XIX, como la de sus estados nacionales y sus instituciones jurídicas. Y no se entiende por qué la construcción de un sentido común de pertenencia al género humano, o por lo menos a un área unida por una tradición milenaria como es Europa, sea hoy más difícil e improbable, en presencia entre otras cosas de modelos de democracia y de estructuras constitucionales ya largamente experimentadas y al menos en parte realizadas, y no deba más bien exigir la responsabilidad civil y política de la cultura jurídica y política.

Existe por otro lado una interacción, experimentada también durante la formación histórica del Estado moderno, entre sentido común de pertenencia e instituciones jurídicas, entre unificación política y afirmación jurídica del principio de igualdad. Si es verdad que “cohesión”, “vínculos prepolíticos” e “identidades colectivas” de la comunidad internacional conforman de hecho las bases del proyecto de una democracia internacional, es todavía más cierto lo contrario: es sobre la igualdad en derechos humanos, como garantía de todas las diferencias de identidad personal, que se funda la percepción de los otros como iguales y como asociados; y es sobre la garantía de los propios derechos fundamentales como derechos iguales lo que hace madurar el sentido de pertenencia y la identidad colectiva

<sup>7</sup> D. Zolo, “Libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los derechos fundamentales. A propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 103.

<sup>8</sup> A. Baldassarre, “La sovranità dal cielo alla terra”, en G.M. Cazzaniga (ed.), *Metamorfosi della sovranità. Tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, op. cit., p. 80.

de una comunidad política. Es más: igualdad y garantía de los derechos no son solamente condiciones necesarias, sino lo único que se requiere para la formación de las identidades colectivas que se quieren fundar sobre el valor de la tolerancia, en vez de sobre recíprocas exclusiones de las diferencias étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas.

Hay además una consideración de carácter propiamente teórico que quiero oponer al escepticismo sobre un constitucionalismo mundial y sobre todo a una constitución europea. La tesis sustancial comunitaria que está detrás del escepticismo de quien asocia constitución y homogeneidad social es desde mi punto de vista equivocada: las constituciones son pactos de convivencia tanto más necesarios y justificados cuanto más heterogéneas y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar. Al mismo tiempo debemos abandonar, cuando pensamos en entidades supranacionales, el viejo paradigma de la democracia dirigido a la primacía o peor aún a la omnipotencia de la mayoría. Cuanto más extendida está la unidad política y mayores son sus diferenciaciones internas de orden histórico y cultural, tanto más secundaria es la representatividad de los órganos de gobierno y más importante resulta la garantía de la paz y de los derechos fundamentales mediante la estipulación de límites negativos y de vínculos positivos impuestos a la esfera de la política; más restringida, en otras palabras, debe ser la que he llamado “esfera de lo decidible”, propia de la política, y más amplia debe ser la de lo que es “indecidible (qué sí o qué no)”, es decir los vínculos de la paz y del conjunto de los derechos, de libertad y sociales, que deben ser garantizados para todos los hombres y mujeres del mundo. Esto equivale a decir que debe ser más reducida la esfera de las decisiones que competen a la democracia política o formal, o sea a los órganos representativos, y más articulado y desarrollado debe ser el paradigma del Estado de derecho, es decir, la dimensión de la democracia que, referida al “qué cosa” es legítimo decidir o no decidir, puede ser llamada “sustancial”.

Constitucionalismo y universalismo de los derechos, en vez de oponerse al multiculturalismo, son su principal garantía. Los clásicos derechos de libertad equivalen a otros, a la propia identidad y a las propias diferencias también culturales. No olvidemos que el primer derecho de libertad que se afirmó históricamente fue el de la libertad de conciencia, dirigida a garantizar la convivencia de culturas y religiones diversas. Por lo que hace a los derechos sociales —a la subsistencia, a la salud y a la educación—, equivalen a otros tantos derechos a niveles mínimos de igualdad sustancial, también necesarios para la convivencia civil.

### *1.3. Los derechos fundamentales como leyes del más débil.*

#### *Cinco falacias del relativismo cultural*

El tercer criterio metaético idóneo para señalar el carácter “fundamental” de necesidades y expectativas vitales es, desde mi punto de vista, el que los identifica como otras tantas *leyes del más débil*. De hecho se puede afirmar que, históricamente, todos los derechos fundamentales han sido establecidos, en las distintas cartas constitucionales, como resultado de luchas o revoluciones que en cada oca-

sión han roto el velo de normalidad y naturalidad que ocultaba una precedente opresión o discriminación: de los derechos de libertad a los derechos de los trabajadores, de los derechos de las mujeres a los derechos sociales. Estos derechos siempre han sido conquistados como limitaciones de poderes correlativos y en defensa de sujetos más débiles contra la ley del más fuerte —iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiacos o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales— que regía en su ausencia. Y han correspondido, cada vez, a un “nunca más” estipulado contra la violencia o la prevaricación generadas por la ausencia, en relación con una y otra, de límites y reglas. Naturalmente, esta coincidencia entre cimiento axiológico y cimiento histórico de los derechos fundamentales es del todo contingente en el plano lógico y teórico. Pero no lo es de hecho en el plano histórico y político. No ha sido casualidad que los derechos humanos, y con ellos cada progreso de la igualdad, hayan siempre nacido al develarse una violación de la persona que se ha vuelto intolerable.

Creo que este criterio axiológico de identificación de los derechos fundamentales como leyes del más débil permite resolver dos aporías lamentables en la teoría de los derechos humanos, como lo son las teorías antropológicas del relativismo cultural y las sociológicas y vagamente comunitarias de la ciudadanía: la idea de que el paradigma universalista de los derechos fundamentales, producido indudablemente por la cultura occidental, estaría viciado por la paradoja de su contradicción con el respeto debido a pueblos y sujetos de otra cultura al que queremos imponérselo, y la idea de que, por el contrario, la validez de los derechos fundamentales supondría un cierto grado de consenso social, que solamente puede revelarse por medio del sentido de pertenencia expresado por la ciudadanía en nuestros ordenamientos occidentales y también en culturas distintas a la nuestra.

Estas dos ideas corresponden, me parece, a otras tantas falacias. La primera, de tipo *lógico y metaético*, es la que contiene la crítica realizada al universalismo de los derechos por el relativismo cultural. Esta crítica es desde luego contradictoria, dado que se realiza en nombre del mismo universalismo que pretende contestar: su significado normativo, de hecho, es el igual valor no sólo de las personas y de sus identidades culturales, sino también de sus éticas y de sus culturas; no sólo de su ser sino también de su hacer. Paradójicamente, el relativismo cultural está viciado de un exceso extremista de universalismo: cualquier cultura, cualquier ética, cualquier acción éticamente motivada debería respetarse en cuanto a que está dotada de igual valor.

Pero es precisamente este extremismo universalista el que señala la grave falacia metaética del relativismo cultural: la presentación de la tesis metaética y asertiva de la pluralidad y diversidad de las culturas como una tesis ética y normativa sobre su igual valor, que se resuelve en la negación o disolución de todas las éticas y de sus correlativas culturas. El relativismo cultural traslada a un nivel meta-lingüístico el formalismo jurídico y el universalismo ético de los derechos humanos, cuya base es necesariamente individualista refiriéndose, según el paradigma kantiano, sólo a las personas individuales. Lo traslada, precisamente, al nivel de la valoración de las culturas, o si se quiere de las éticas relativas. Se entiende que en

este sentido el relativismo cultural es el equivalente antropológico del relativismo moral, es decir, de una doctrina ética inconsistente, por lógica antes incluso que éticamente, equivalente a la indiferencia y a la aceptación de cualquier moral —incluidas las fundadas sobre la desigualdad y la opresión—, y por lo tanto a la negación de cualquier moral. Su resultado miserable, expresado eficazmente por las tesis de Lévy-Strauss, según las cuales la justificación o la tolerancia del nazismo es idéntica al indiferentismo moral: por un lado, la aceptación de las culturas criminales, como las nazistas o las mafiosas; por el otro, la separación-segregación de las demás culturas.

Hay un segundo orden de falacias, de tipo *jurídico* o mejor dicho *metajurídico*, que vicia la crítica del universalismo de los derechos en cuanto que no son universalmente compartidos. El universalismo del principio de igualdad y de los derechos fundamentales implica dos cosas a la vez: una doctrina ética y una convención jurídica. Como doctrina ética es una doctrina formal que puede ser expresada por medio del imperativo kantiano “actúa como si la máxima de tu actuación tuviera el valor de una máxima universal”, o bien con la regla de oro de Hare sobre la universalidad de los juicios morales. Como convención jurídica es una norma creada para tutela de los individuos contra la ley del más fuerte y que por esto he llamado la ley del más débil. Pues bien, la falacia en la que incurren el relativismo cultural y las doctrinas que justifican el anclaje de los derechos humanos a las ciudadanía de los ordenamientos, en los cuales están radicados culturalmente, consiste en la confusión entre universalismo de los derechos como teoría y convención jurídica y el mismo universalismo como doctrina moral, es decir, la suposición de que el primero implique o deba implicar la aceptación del segundo. Desde luego, la teoría y la convención jurídica de la universalidad de los derechos fundamentales son un producto histórico de la correspondiente doctrina moral, pero no implican su aceptación: de hecho no la suponen, y ni siquiera imponen que se compartan los valores morales que sostienen los derechos y el principio de igualdad.

Que las normas sobre los derechos fundamentales supongan de hecho su condivisión moral es una tesis empíricamente falsa no sólo respecto a los pueblos y a los sujetos de otras culturas, sino también a quienes pertenecen a nuestra cultura. Como ya lo he señalado, el primer derecho de libertad conquistado por el liberalismo fue la libertad religiosa o de conciencia, que nace como respeto a las demás culturas, o sea a las herejías y a las religiones diferentes a la dominante. Pero eso no era de hecho compartido por la cultura vulgar, que era justamente católica, la cual más bien se opone con fuerza. El liberalismo, comenzando por la libertad de conciencia, estuvo en el índice de la Iglesia católica incluso hasta el siglo xx. En general, es del todo ilusoria la idea de que los derechos humanos expresen una ética compartida, dentro de nuestra cultura, y no digamos por todos sino incluso por la mayoría. Si en los tiempos de Beccaria su *De los delitos y de las penas* hubiera sido objeto de votación, o si en 1789 se hubiera convocado un referéndum sobre la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, pienso que la adhesión no hubiera superado el uno por mil. Y todavía hoy, creo, sería de temer un referéndum sobre gran parte de las garantías penales y procesales.

Por otro lado, la idea de que todos o al menos la mayoría deban compartir los valores contenidos en los derechos fundamentales es una tesis axiológica que muestra, me parece, una incompreensión de la doctrina liberal del Estado de derecho. Esta incompreensión quiere decir tres cosas, que corresponden a otras tantas falacias metajurídicas: que tal condisión sea necesaria por razones morales; que sea necesaria porque de ella depende la capacidad efectiva del Estado de derecho; que sea necesaria porque de su carácter mayoritario depende la legitimidad misma de los derechos fundamentales.

La primera falacia consiste en la confusión ya señalada entre la convención jurídica y la doctrina ética de los derechos fundamentales, y por lo tanto entre derecho y moral, entre punto de vista normativo interno al derecho positivo y punto de vista axiológico y externo al mismo. Por el contrario, la teoría garantista del Estado constitucional de derecho —justamente porque está basada en la separación laica entre derecho y moral— no sólo no supone sino que ni siquiera requiere, ni debe requerir, la adhesión a los valores ético-políticos que incorpora jurídicamente. No solamente no la impone, sino que impone no imponerla, hasta el punto de que, en mi opinión, la principal razón de la adhesión a la ética que subyace al Estado constitucional de derecho, incluyendo el valor de los derechos fundamentales, reside en el hecho de que no requiere ninguna adhesión.

La segunda falacia consiste en la confusión entre la convención jurídica y sus condiciones de efectividad, o sea entre el punto de vista jurídico interno, referido a la normatividad del derecho, y el sociológico externo que se refiere por el contrario a su efectividad. Acabo de decir que la convención jurídica no solamente no requiere sino que excluye su confusión con la correspondiente doctrina moral, es decir, el deber de una adhesión moral a los valores expresados en los derechos fundamentales. Ahora bien, es claro que una adhesión de este tipo representa una condición pragmática indispensable para la efectividad de tales derechos. El derecho es un universo simbólico, o sea un mundo de signos y significados, cuya efectividad y cuyo funcionamiento dependen de la formación en torno suyo de un “sentido común”, es decir, de lo que llamamos “sentido cívico”. Esto vale para todo el derecho. Es más, vale para cualquier sistema normativo: cuando veo una fila delante de una ventanilla hago la cola porque entiendo y comparto su sentido normativo. Y vale todavía más para los derechos fundamentales, y en general para la democracia, que es una construcción social cuyo alcance depende, más allá de las garantías jurídicas, de un cierto grado de consenso en torno a los valores que le dan soporte. Sin embargo, la formación de este sentido común cívico y moral es justamente un hecho que interesa a la sociología pero que no puede ser pretendido por las convenciones constitucionales, las cuales, justamente por su fundamento liberal que requiere el respeto de todas las identidades, no imponen ningún credo ideológico, ni siquiera liberal. El paradigma del Estado de derecho liberal no puede imponer las condiciones pragmáticas de su propia efectividad.

La tercera falacia metajurídica que distingue a las tesis que, como las del relativismo cultural, suponen que la consagración jurídica de los derechos fundamentales requiere como condición de legitimidad que todos, o cuando menos la mayo-

ría, deban compartir los valores por ella expresados consiste en una tercera confusión: la que existe entre el paradigma del Estado de derecho y el de la democracia política, según la cual una norma es legítima solamente si es aceptada por la mayoría. De forma distinta a las cuestiones pertenecientes a lo que he llamado “esfera de lo decidible”, los derechos fundamentales son de hecho sustraídos a la esfera de la decisión política y pertenecen a lo que he denominado “esfera de lo no decidible (qué sí o qué no)”. Ésta es por lo tanto su característica específica: tales derechos son establecidos en las constituciones como límites y vínculos con la mayoría justamente porque están siempre —de los derechos de libertad a los derechos sociales— contra las contingentes mayorías. Es más, ésta es la forma lógica que asegura su garantía. Siempre que se quiere tutelar un derecho como fundamental se le sustrae a la política, es decir, a los poderes de la mayoría, y por otro lado al mercado, como derecho inviolable, indisponible e inalienable. Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede decidir su abolición o reducción.

Éste es un punto esencial, que a menudo se suele confundir. Solemos confundir, a causa de una larga tradición politológica, la democracia con la voluntad de la mayoría. A la mayoría, o si se quiere al pueblo soberano, todo le estaría permitido. Existiría una suerte de presunción apriorística de legitimidad de la voluntad popular. A este equívoco ha concurrido también la concepción del proceso constituyente inducida, directa o indirectamente, por las doctrinas contractualistas. Se supone que el contrato social, o sea el pacto constituyente, es uno suscrito por la mayoría, o cuando menos que expresa su voluntad profunda y auténtica, interpretada por los padres constituyentes. Y se advierten sus límites —piénsese en algunas tesis del pensamiento feminista—<sup>9</sup> siempre que de los contrayentes, o si se quiere de la mayoría que ha estipulado el contrato, hayan quedado o hayan sido excluidos sectores relevantes de la sociedad.

Por el contrario, el fundamento axiológico del pacto constitucional está no en el hecho de que nadie quede excluido de su estipulación —lo que sería imposible y generaría constituciones minimalistas e incluso tal vez regresivas—, sino en que se pacte la no exclusión. Ésta, en suma, no se refiere a la esfera de los contrayentes, inevitablemente limitados a una asamblea o peor aún a un número restringido de constituyentes más o menos iluminados, sino a las cláusulas del pacto. No se refiere a la forma del contrato, sino a su contenido o su significado.

Se revela, sobre estas bases, la fecundidad de nuestro tercer criterio, no solamente para identificar cuáles son los derechos fundamentales y cuál es su papel, sino también para resolver los conflictos entre derechos fundamentales y multiculturalismo, y para trazar las fronteras entre el derecho de la democracia constitucional y el respeto debido a las distintas culturas. Los derechos fundamentales son siempre leyes del más débil contra la ley del más fuerte. Y esto vale también para cualquier cultura, incluida la nuestra. Son derechos de los individuos que sirven para protegerlos también —y diría que sobre todo— contra sus culturas e incluso contra sus familias: protegen a la mujer contra el padre o el marido, al menor con-

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Carol Pateman, *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos, 1995.

tra los padres, en general a los oprimidos contra sus culturas opresivas. Tómese el ejemplo de la cliteridectomía o de las prácticas de segregación impuestas por los talibanes. Es claro que en estos casos se producen lesiones graves en perjuicio de las mujeres que ningún respeto hacia otra cultura puede justificar, por la misma razón por la cual no es justificable el código de honor mafioso, el homicidio “por causa de honor” o el duelo.

Pero más allá de este límite vale el principio de tolerancia, o sea la tutela de las libertades y con ella el respeto de las diferencias culturales que gracias a ellas se expresan. Ya he señalado cómo la primera libertad garantizada en los orígenes del Estado de derecho fue la libertad de conciencia, que equivale a la libertad y al respeto de todas las diferencias de identidad —religiosa, política, ideológica, étnica y por lo tanto cultural. Y he caracterizado la igualdad jurídica como el derecho a la diferencia, es decir, como el principio del igual respeto y valorización de todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo distinto de los demás y de cada individuo una persona como las otras.

Se confirma así la tesis planteada con anterioridad de que el constitucionalismo y el universalismo de los derechos fundamentales, primeros entre todos los de libertad, son la única garantía del multiculturalismo, dado que solamente ellos garantizan el igual respeto a todas las diferentes identidades culturales. Y se aclara de esta forma cómo la convivencia entre culturas diversas postula el recíproco reconocimiento, y cómo es un signo de nuestro inveterado imperialismo cultural la idea de que sólo los “otros” —los inmigrantes, y por otro lado los pueblos no occidentales— deben integrarse y aprender nuestra cultura. También nosotros, más allá de la defensa del principio de igualdad y de los derechos fundamentales puestos en defensa del multiculturalismo, debemos aprender a conocer culturas distintas y a superar nuestros prejuicios y nuestro presuntuoso analfabetismo cultural.

## **2. Derecho fundamentales y globalización**

Los tres criterios que he propuesto —paz, igualdad, tutela del más débil— para identificar en el plano axiológico cuáles deben ser los derechos fundamentales merecedores de tutela no están en conflicto entre ellos, como lo ha sugerido Elisabetta Galeotti,<sup>10</sup> sino que son convergentes y complementarios. La paz no solamente se basa, como dice el preámbulo de la Declaración universal de 1948, en el máximo grado de efectividad de la igualdad en los derechos fundamentales, sino que también está amenazada por el crecimiento de las asimetrías, que corresponde a otras tantas desigualdades, entre sujetos fuertes y sujetos débiles. Por otro lado, los tres criterios axiológicos expuestos sirven para demostrar cómo el fundamento de los derechos humanos ya no reside en una cierta ontología o en una abstracta racionalidad, sino más bien, por una convergencia contingente en el plano lógico y teórico pero no ciertamente en el político, en los procesos históricos, marcados

<sup>10</sup> A.E. Galeotti, “I diritti collettivi”, en E. Vitale (comp.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Turín, Rosenberg and Sellier, 2000, pp. 30-46.

por luchas y revoluciones, en el curso de los cuales han sido afirmados como otras tantas conquistas.

La historia del Estado de derecho, del constitucionalismo democrático y de los derechos humanos puede ser leída como la historia de una larga lucha contra el absolutismo del poder, es decir, de esa “libertad salvaje” —fuente de guerras internas y externas, de desigualdades y de omnipotencia de la ley del más fuerte— de la que habla Kant como propia del estado de naturaleza. En este proceso de limitación y regulación de los poderes ha sido derrotado en primer lugar el absolutismo de los poderes públicos: de los poderes políticos, mediante la división de poderes, la representación, la responsabilidad política y el principio de legalidad, primero ordinaria y luego constitucional; del poder judicial, por medio de su sujeción a la ley y por el desarrollo de las garantías penales y procesales; de los poderes administrativos y policíacos, por la afirmación del principio de legalidad y del control jurisdiccional que opera sobre ellos. Se ha ido progresivamente reduciendo el absolutismo de los poderes económicos y empresariales, mediante la legislación sobre el trabajo, las garantías de los derechos de los trabajadores y las reglas de tutela de la concurrencia y de la transparencia de los negocios. Y ha disminuido el absolutismo del poder doméstico, gracias a las reformas del derecho de familia y de la afirmación de la igualdad entre hombres y mujeres. En todos estos casos, los derechos fundamentales se han configurado al mismo tiempo como leyes del más débil y como contrapoderes, límites y vínculos con poderes de otro modo absolutos.

Hoy día, el desafío del futuro es generado por un lado por el viejo absolutismo de la soberanía externa de los estados, y por el otro por el nuevo absolutismo de los grandes poderes económicos y financieros transnacionales. El primero de estos absolutismos se manifiesta en las guerras, en las violaciones masivas de los derechos humanos a cargo de los estados y en su impunidad. Y es el resultado de la total ausencia de garantías, que hace de las cartas de la ONU y de las diversas declaraciones y convenciones sobre los derechos humanos constituciones de papel, privadas de cualquier efectividad. El segundo absolutismo es un neoabsolutismo regresivo que se manifiesta, en el interior de nuestras democracias, en la crisis del *Welfare* y de las garantías tanto de los derechos sociales como de las relativas al derecho del trabajo y, en el plano tanto interno como internacional, en la ausencia de reglas que ha sido asumida, por el actual anarcocapitalismo globalizado, como la propia regla fundamental, una suerte de nueva *ground norm* de las relaciones económicas e industriales.

La globalización de la economía, en ausencia de reglas, ha producido un crecimiento exponencial de las desigualdades: de la concentración de la riqueza y a la vez de la expansión de la pobreza, del hambre y de la explotación. Menos de 300 multimillonarios tienen tanta riqueza como la mitad de la población mundial, es decir 3 000 millones de personas. Esta desigualdad ha sido legitimada por las ideologías neoliberales, que han conseguido acreditar la idea de que la autonomía empresarial no es un poder, y como tal sujeto de regulación jurídica, sino una libertad, y que el mercado no solamente no tiene necesidad de reglas, sino que requie-

re, para producir riqueza y empleo, no encontrar ningún límite. Son ideas contrarias a la lógica del Estado de derecho y del constitucionalismo, que no admiten poderes *legibus soluti*, y a la vez infundadas en el plano económico, ya que ningún mercado puede sobrevivir sin reglas y sin intervenciones públicas reguladoras. Todavía hoy, por lo demás, estas intervenciones abundan, sólo que suceden sistemáticamente en favor de los países más ricos y de las grandes empresas. Basta pensar en las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en materia de deuda externa, responsables del hambre, la miseria y las enfermedades de las que son víctimas en todo el mundo millones de seres humanos.

Contra esta regresión de la economía y de las relaciones de trabajo al modelo paleocapitalista y, por otro lado, contra la rehabilitación de la guerra como medio de solución de las controversias internacionales no existen otras alternativas más que el derecho y la garantía de los derechos, así como, obviamente, una política que se los tome en serio. Estamos asistiendo a una crisis del constitucionalismo y en general de la legalidad y de los derechos humanos, tanto en el interior de nuestros ordenamientos como en las relaciones internacionales. Sin embargo, justamente la globalización y el crecimiento de la interdependencia y de las comunicaciones hacen posible —incluso inevitable, si queremos impedir un futuro de guerras, de violencias, de devastaciones humanas y ambientales, de fundamentalismos y de conflictos interétnicos— la perspectiva de un constitucionalismo mundial para el que suministran el cuadro y las coordenadas, ya que excluyen por ilusoria la idea de la democracia en un solo país, aunque sea ampliada a todo el Occidente capitalista, y nos obligan a plantearnos el derecho y la política a la altura de los problemas. Y aunque nada nos autoriza a ser optimistas, es cierto que de esta perspectiva depende no sólo la legitimación sino también la supervivencia de nuestras ricas pero frágiles democracias •

# México: energía y globalidad

Jorge Eduardo Navarrete\*

**R**ecuerdo que mi vinculación con la Sección Mexicana del Club de Roma data de los ya remotos años setenta. Llegué de la mano de Miguel S. Wionczek, pionero de los estudios sobre energía en El Colegio de México, a cuya memoria inscribo esta contribución.

En el amplio contexto de esta mesa abordo un tema sectorial. No ofrezco una visión acabada de la posición y perspectivas de México en el ancho mundo de la energía, señalo sólo algunos elementos importantes para entenderlas. Más que la imagen de una casa ya construida, esbozo algunos de los materiales que permitirían edificarla.

Antes de entrar en materia, debo aludir a una cuestión que incidirá en el futuro de la posición de México en el mundo de la globalidad. Las instituciones electorales mexicanas, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral —que ya tiene otro nombre—, decidieron que el país podía darse el lujo de vivir con un resultado electoral incierto, rechazado por un segmento importante de la ciudadanía. Tan importante, al menos, como el que respaldó la candidatura declarada triunfadora. Las consecuencias internacionales se sentirán en los próximos años. Para el mundo globalizado bastará —en la superficie— que el proceso electoral mexicano haya satisfecho todas sus etapas legales, aunque sólo lo haya hecho en apariencia. En el fondo, sin embargo, permanecerá la duda y se preguntará, en voz alta o *sotto voce*, por qué no se buscó fincar la certeza, por medio del recuento, o hacer valer la legalidad, mediante la anulación de un proceso viciado. El país se moverá con este lastre.

## Primero, el petróleo

En un ensayo espléndido, publicado la pasada primavera en *La Jornada*, Adrián Lajous examinó los cinco ejes de cambio que, a su juicio, determinarán, por una parte, la posición de México en el mundo petrolero y, por otra, las exigencias que éste planteará al sector petrolero mexicano. Esas cinco transformaciones son:

1. el *agotamiento del ciclo expansivo de la producción petrolera mexicana*,

\* Versión revisada de la ponencia presentada en la mesa redonda “México en la globalización”, dentro del coloquio Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable, organizado por la Sección Mexicana del Club de Roma y celebrado en El Colegio de México el 5 y 6 de octubre de 2006. El autor, economista y diplomático, coordina el proyecto “Evolución de las estructuras de poder global”, en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México; embajador eminente de México (1972-2003); subsecretario de Relaciones Exteriores (1979-1985); subsecretario de Energía (1995-1997), y miembro de la Comisión del Sur.

mantenido entre 1995 y 2004, que desemboca ya en una tendencia declinante cuya pendiente sólo podrá moderarse mediante un gran esfuerzo en los próximos años;

2. la *prolongada reducción del acervo de reservas probadas*, la madurez de depósitos de los que se ha extraído 70% del volumen original, la improbabilidad de descubrimientos de magnitud comparable a los de la cuenca del sureste a finales de los años setenta y principios de los ochenta, y la limitación a 10 años de la vida media de esas reservas, si se sostienen los actuales volúmenes de producción;

3. la *conversión de México en un importador neto sustancial de petrolíferos, en especial gasolinas y gas natural*, con volúmenes que equivalen a casi dos quintos de las ventas internas de gasolinas, un tercio de las de gas natural y un cuarto de las de gas LP;

4. el *retorno pendular, en el mundo petrolero, de un mercado de compradores a uno dominado por los vendedores*, que ha traído alzas de precios considerables, con la inevitable volatilidad, y

5. el resurgimiento y la intensificación en los países consumidores de la *preocupación por la seguridad del suministro de petróleo y de gas natural*, alimentada por factores tan diversos como ubicuos.

En conjunto, estos cinco ejes de cambio suponen una transformación radical de la inserción de México en el escenario petrolero mundial y una modificación de las consecuencias que la evolución de éste tiene sobre la situación del sector petrolero y de la economía de México.

De ser un exportador importante, el país habrá de moverse, a lo largo de un periodo más o menos prolongado, hacia la posición de exportador de crudo de influencia declinante. Además, hay que considerar la concentración de las exportaciones de crudo en un solo mercado: en 2005, 80% de las ventas mexicanas se destinó a Estados Unidos, lo que representó 12% de las importaciones totales de este país. Para México sería en extremo difícil sustituir a Estados Unidos por otros mercados, al tiempo que éste no depende estructuralmente de los suministros mexicanos. Éstos, sin embargo, son considerados como los más seguros y México es visto como un proveedor plenamente confiable, lo que, sobre todo en épocas de incertidumbre, crea vínculos duraderos, cuya modificación puede ser costosa. La concentración, por otra parte, minimiza la presencia e influencia de México en el mercado mundial. Diversificar las exportaciones mexicanas de crudo, sin embargo, ha sido y es una propuesta mucho más fácil de formular que de llevar a la práctica.

La limitación a las exportaciones puede provenir, como sugiere Lajous, de dar prioridad a la seguridad nacional del suministro. Si se limitan los volúmenes de exportación por un criterio de suficiencia de reservas para atender la demanda nacional previsible en un periodo razonable, quizá 25 años, se generarán estímulos poderosos a la exploración, que no parecen haber estado presentes en los 10 años del ciclo expansivo de la producción petrolera, en los que la vida media de las reservas probadas pasó de 48.8 a 14.8 años, para declinar a sólo 10 en 2005, según las estadísticas de la British Petroleum.

Las importaciones de petrolíferos y gas natural colocan al país en la perspectiva de comportarse como comprador en los mercados de esos productos. Se tiene

la impresión de que, a pesar de su importancia, se ha optado por los suministros de mayor proximidad y más fácil acceso. (Las páginas en internet de Petróleos Mexicanos (Pemex), su filial PMI y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática no ofrecen, por cierto, información sobre las importaciones mexicanas de petrolíferos y gas natural ni sobre su origen geográfico). Apenas ahora se habla de ubicar mejor al país como importador, en el caso del gas natural, explorando la opción del gas natural licuado (GNL) de diversos orígenes, incluidos algunos en el otro lado del mundo.

Cabe preguntarse sobre la racionalidad de, por una parte, reafirmar el objetivo de que Pemex alcance nuevamente la autosuficiencia en gas natural y, al mismo tiempo, anunciar el propósito de impulsar la construcción de plantas de regasificación para importar GNL de menor costo, proveniente de la cuenca del Pacífico. Habría que determinar si incurrir en los costos de inversión en esas plantas se justificaría como medida apenas transitoria, en tanto se alcanza la autosuficiencia.

Más allá de este ejemplo puntual —que también puede discutirse desde el punto de vista de la evolución técnica de las plantas de regasificación de GNL, que han reducido su escala económica mínima, y de los costos de inversión asociados— parece claro que es preciso revisar y ajustar la conducta del país como importador de volúmenes considerables de petrolíferos y gas natural. ¿Deberemos resignarnos a serlo a mediano y largo plazos o podríamos diseñar una variante racional y eficaz de la política de sustitución de importaciones para el sector petrolero? ¿O reducir la importación de los suministros a Pemex con un esquema de contenido nacional mínimo como el establecido para Petrobrás?

En el ancho mundo del petróleo ocurren fenómenos que tocan, de cerca o de lejos, la posición mexicana. Ante la declinación de las cotizaciones internacionales —que han caído, para principios de octubre, en alrededor de 20% respecto de los máximos alcanzados a mediados de 2006—, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha anunciado la posibilidad de reducir sus cuotas de producción y, adelantándose a ella, dos de sus miembros, Nigeria y Venezuela, anunciaron cortes unilaterales de aplicación inmediata. ¿Cuál va a ser la naturaleza y el alcance de la cooperación mexicana con la OPEP en sus esfuerzos por sostener los precios de exportación del crudo, que en el pasado México no sólo acompañó sino en algunos momentos indujo? Ahora hay un *quid pro quo* más claro: las cotizaciones mayores del crudo suponen, desde luego, mayores ingresos por exportación, pero, al mismo tiempo, mayores gastos en la importación de petrolíferos, cuyos precios se mueven en consonancia con los del crudo. Además, parecen no faltar razones políticas a la administración actual y acaso a la futura para mostrarse distanciada de la OPEP.

En este periodo de altos precios nominales del crudo en los mercados mundiales, la voz dominante de México —proveniente, por cierto, de la Secretaría de Hacienda más que de la de Energía o de Pemex— ha insistido en todo tipo de prevenciones y advertencias respecto a los peligros que los precios elevados del crudo suponen para la estabilidad monetaria y el crecimiento de la economía mundial. Provieniendo de un país exportador, esos apercebimientos se antojan un tanto

excesivos, además de alejados de la realidad. A lo largo de los últimos dos años se han analizado las razones por las cuales el alza de los precios nominales del crudo, a diferencia de lo ocurrido en otros decenios, no ha provocado presiones inflacionarias generalizadas ni ha constreñido el crecimiento económico global.

A finales de agosto, el gobernador del Banco Central de Australia, Ian Macfarlane, aseguró que la economía mundial no enfrentaría un serio problema inflacionario aunque se produjese un nuevo incremento significativo de los precios del petróleo. “Hemos sido capaces —dijo— de absorber los aumentos de manera muy razonable, que nadie hubiera esperado hace dos o tres años. Hemos pasado de 20 a 77 [dólares por barril] y si llegáramos a 90 algunos piensan que sería el acabose. En verdad, lo dudo” (*Financial Times*, Londres, 25 de agosto de 2006).

Quizá escuchando este tipo de voces, el director-gerente del Fondo Monetario Internacional, en la asamblea anual de 2006 en Singapur, hizo notar que los continuos precios elevados del petróleo no han impedido la permanencia de un apreciable crecimiento global, perspectiva que se mantiene para 2007. “El mundo ha vivido con precios altos del petróleo sin incurrir en problemas serios” —dijo Rodrigo de Rato—, gracias a que productores y consumidores han reaccionado hasta ahora con prudencia. Alentar este comportamiento sería más razonable que hacer sonar las campanas de alarma.

### **El renacimiento nuclear**

En los dos últimos años, quizá no haya habido fenómeno de mayor trascendencia global, a mediano y largo plazos, para el mundo de la energía que el renacimiento de la opción nuclear.

¿Qué elementos pesarían en favor de la nucleoelectricidad? Una primera enumeración incluiría cuando menos los siguientes: a) Los notables avances de seguridad y eficiencia en la gestión de las plantas nucleares en los últimos 15 años, que han llevado los costos de operación a un nivel relativamente bajo y estable, aunque el peso de la inversión inicial es enorme. En 2005 se estaban construyendo 31 nuevas centrales nucleares (18 de ellas en Asia) y se habían extendido las licencias de operación de numerosas otras, sobre todo en Estados Unidos. b) El hecho de que las plantas nucleares no generan emisiones de gases de efecto invernadero: “el ciclo completo de energía nuclear, de la extracción del uranio a la disposición de los desechos, emite sólo entre 2 y 6 gramos de bióxido de carbono por kilowatt-hora, monto similar al derivado de la energía solar o eólica y dos órdenes de magnitud por debajo del carbón, el petróleo e incluso el gas natural”, según el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). c) Para los países dependientes del petróleo de importación, un mayor grado de autonomía energética. d) Un historial de operación confiable en lo fundamental: ocho países, cuatro de ellos avanzados, obtienen de plantas nucleares más de 40% de su oferta total de electricidad y otros 13, 10 de ellos industriales, obtienen entre 10 y 40% del total.

¿Y en el otro platillo? Primero las insuficiencias. La más importante es desde luego la inexistencia de estrategias bien definidas para el manejo y la disposición de combustible usado y de desechos altamente radiactivos. Ha habido avances técni-

cos y operativos pero no se ha arribado a una solución duradera a escala global. La seguridad de operación constituye un desafío permanente. Las nucleoelectricas requieren un mantenimiento óptimo con exigencias crecientes en función de la antigüedad de la planta. Después, el riesgo de accidente. Es claro que la probabilidad no puede llevarse a cero —siempre estará presente—, pero el récord es mucho mejor que el de otras numerosísimas instalaciones industriales: ocho accidentes en medio siglo, según los registros del OIEA. Sin embargo, es un hecho que las actitudes de la gente ante la energía nuclear son complejas y comprenden miedos ancestrales.

La preocupación por la proliferación nuclear se ha convertido en un obstáculo formidable, sobre todo cuando se convierte en una histeria irracional. Para superarlo se requieren soluciones imaginativas, de cooperación regional, de compromiso multilateral, como las que se han buscado en los dos últimos años para el caso de Irán.

Los factores que impulsarán el desarrollo de la energía nuclear en los próximos 50 años son la necesidad de aumentar el uso mundial de energía a fin de mejorar los niveles de vida, en especial en las regiones menos desarrolladas, y la de evitar mayores emisiones de gases de efecto invernadero. Para conseguirlo, es necesario que la industria construya plantas económicas y que se resuelvan las cuestiones de manejo de desechos y combustible utilizado.

No se ha propalado la visión que México tiene de este panorama. Me parece claro que no puede abandonar la opción nuclear y que ella abriría nuevas y promisorias posibilidades de cooperación en la región latinoamericana y más allá. Hay que revisar alternativas técnicas y de equipamiento más allá de las fronteras tradicionales.

### **Los nuevos combustibles**

Mi referencia al tercero y último de los temas anunciados será aún más tentativa y esquemática. En un artículo dedicado a la producción y el uso de etanol en Brasil, Thomas Friedman, el autor de *El mundo es plano*, narra cuando preguntó a un grupo de expertos brasileños sobre producción, investigación y desarrollo de etanol como combustible alternativo para el transporte qué harían en caso de ser el presidente de Estados Unidos. La respuesta de consenso fue: “Decretar que las compañías petroleras proveyesen también etanol en las gasolineras; decretar que los fabricantes de automóviles produjesen vehículos duales, capaces de consumir gasolina o etanol... La demanda de etanol aumentaría exponencialmente, lo que estimularía la innovación tecnológica y permitiría un desarrollo más rápido del etanol derivado de la celulosa de los desperdicios de la caña de azúcar; además, fortalecería a las democracias de este hemisferio y debilitaría las petrocacias del Medio Oriente. Si sólo fuéramos tan listos como Brasil...”, concluyó Friedman (*The New York Times*, 15 de septiembre de 2006).

Nuevamente, que yo sepa, en México nadie está pensando seriamente en este tipo de desarrollo y luego nos sorprendemos de perder terreno en el mundo globalizado •

Ciudad Universitaria, octubre de 2006

# Bobbio y los asuntos internacionales\*

Roberto Escudero\*\*

**E**n el texto que hoy presento ante ustedes me gustaría desarrollar un tema que no puede ser más actual: algunas de las relaciones entre la moral y la política en lo que tiene que ver con los asuntos internacionales, tal como lo ve nuestro ilustre homenajeado, Norberto Bobbio; y acaso, a veces, tal como yo lo interpreto, espero que no muy erróneamente, a partir de los postulados de Bobbio sobre el asunto. En realidad, es un tema muy vasto y muy complicado sobre el que intentaré desarrollar los puntos que me parecen más relevantes.

Pero antes, una advertencia que me parece pertinente: precisamente por ser un asunto muy actual, también se ha movilizad, a la par de razonamientos y esfuerzos intelectuales por tratar de comprender el fenómeno de la guerra de Iraq, una corriente muy grande de pasiones y emociones —tanto por tirios como por troyanos—, por decirlo así, que poco contribuyen a aclarar un hecho tan importante y sangriento, apenas iniciado el siglo XXI. Antes de entrar propiamente en materia, permítanme decirles que, en la medida de lo posible, evitaré las alusiones directas a lo que está ocurriendo y más bien intentaré explicar algunas de las líneas generales más importantes a mi juicio, con las que Norberto Bobbio explica el problema de la guerra y de la paz, y sus implicaciones morales y políticas. Me parece, digámoslo de una vez, que éste es el mejor camino para abordar no sólo este sino cualquier otro asunto en un recinto universitario.

Comenzaré, en una aparente contradicción con lo que llevo dicho hasta aquí, con explicar ante ustedes una toma de partido de Norberto Bobbio que define una actitud de responsabilidad —y creo que esto salva la contradicción—, ante el asunto de la guerra.

A la mitad de enero de 1991, justo el día en que expiraba el plazo del ultimátum de la ONU, y no de un país en particular, contra Iraq por la invasión a Kuwait, Norberto Bobbio hace unas declaraciones sobre esa primera guerra del Golfo, y tal como lo refiere en su *Autobiografía* “sosteniendo que la guerra era justa, aunque habría que ver si también sería eficaz”, y agregaba en otra entrevista: “Me da mucho miedo que los pacifistas acaben por hacerle el juego al adversario... Sigo

\* Ponencia presentada en el acto de homenaje a Norberto Bobbio, en la Facultad de Filosofía y Letras, el 30 de marzo de 2004.

\*\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Departamento de Producción Económica.

convencido de que no se puede ni se debe dejar impune una agresión a un Estado soberano”.<sup>1</sup>

¿Qué entendía Bobbio por la *eficacia* de la guerra?: “Por parte de los americanos y sus aliados... no sólo deben ganar la guerra, sino que ésta ha de ser rápida, y por lo tanto lo más incruenta posible y lo más limitada posible a la relación entre los americanos y sus aliados y el gobierno de Iraq”.<sup>2</sup>

Esta actitud de Bobbio, la de considerar “justa” una guerra, provocó una airada reacción de colegas y discípulos, como el mismo Bobbio, turineses. Esta reacción, como es natural, le dolió de veras al maestro, pero reaccionó reafirmando una posición de responsabilidad que se ejemplifica en la propia historia italiana.

Dejemos que lo refiera el propio Bobbio:

Me daba cuenta de que nuestra división reflejaba una fisura que atravesaba toda la sociedad italiana, tanto a la izquierda como a los católicos, ante un conflicto, en apariencia insalvable, entre ética de los principios y ética de la responsabilidad. Por otra parte, no había día en que los periódicos, televisión y radio no planteasen la cuestión.

Como no ocurría desde hacía muchos años, un interrogante moral inquietaba a muchos ciudadanos italianos.

Un grupo de profesores de la Universidad de Turín, algunos de los cuales habían sido alumnos míos, envió a los periódicos una carta de disenso, con un título abiertamente irónico, *Discúlpame, maestro de paz*: “Nosotros sostenemos que *por principio* (subrayo “por principio”) no existen guerras justas, ésta es la primera razón por la cual consideramos que la guerra del Golfo ha de evitarse y *que no debe entablarse a ningún precio*” (subrayado mío, otra vez, una posición de principio). En mi réplica —dice Bobbio—, no ocultaba mi estupor de que los firmantes fueran intelectuales que se inspiraban en los valores de la Resistencia, justamente llamada “guerra de liberación”. En cuanto guerra, ¿también ella debía considerarse injusta?<sup>3</sup>

Recuerdo a ustedes que la distinción weberiana entre ética de los principios y ética de la responsabilidad (que alude a los resultados, o a la eficacia, en las palabras de Bobbio) ha sido extraordinariamente valiosa para comprender las decisiones políticas, las cuales, las más de las veces, se fundan en una ética de las consecuencias o de la responsabilidad.

Sin embargo, y precisamente porque su posición es la de la responsabilidad, y fiel además a su espíritu laico y liberal, el propio Bobbio manifiesta sus incertidumbres:

En mi réplica en *L'unitá*, “Hay aún guerras justas”, remachaba la distinción entre uso lícito y uso ilícito de la fuerza, pero confesaba que tenía mis dudas sobre si se habían puesto en práctica todas las vías pacíficas de solución del conflicto y si la guerra hubiera podido ser suspendida o aplazada... Pero un punto debe quedar muy claro:

<sup>1</sup> Madrid, Taurus, 1997, p. 264.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>3</sup> *Ibid.*

renunciar a la fuerza en ciertos casos no significa descalificar la fuerza sino únicamente favorecer la fuerza del prepotente.<sup>4</sup>

Finalmente, declarar la guerra es una iniciativa que involucra aspectos legales y políticos, pero como el propio Bobbio acepta, también profundamente morales. No en balde, un texto ya canónico de uno de los autores citados por Bobbio, el de Michael Walzer, y que se titula justamente *Guerras justas e injustas*, tiene un significativo subtítulo: *Un razonamiento moral con ejemplos históricos*.<sup>5</sup>

Ahora bien, ¿el hecho de que existan guerras justas significa que no se deben movilizar todos los medios, jurídicos, políticos y morales para lograr una paz permanente, que no sea una simple tregua o armisticio que aprovechan los países para hacerse de recursos e iniciar otra guerra, como desgraciadamente ocurrió en el siglo xx?

No para Bobbio. Según nuestro filósofo, es necesario diseñar toda una “estrategia para la paz”, justa en sí misma porque se trataría de dejar atrás los horrores que todas las guerras, justas o injustas, necesariamente acarrean para los combatientes y aun los no combatientes. Pero, otra vez, se trata de que la indudable corrección moral del pensamiento pacifista, como *principio* inmovible, se logre realmente, que obtenga el resultado efectivo que se busca: la paz permanente de la resolución pacífica de los conflictos.

Para abrirse camino por el espinoso problema de arribar a una paz permanente, es decir, que suspenda incluso la posibilidad de la guerra y que, por ende, logre hacer obsoleta la distinción entre guerras justas e injustas, nuestro filósofo hace algo habitual en él, recurre a los clásicos, que obtienen este calificativo por ser fuente permanente de inspiración y de enseñanza.

Son dos los filósofos a los que acude Bobbio para diseñar la “estrategia para la paz”, la cual, hay que decirlo de plano, no diseña sin enormes reservas. Ellos son Hobbes y Kant. Comencemos por este último, así sea por el solo hecho de que el opúsculo que tiene en mente Bobbio, y no podía ser de otra manera, es el texto “áureo” (calificativo de Bobbio) que se titula justamente *Sobre la paz perpetua*.<sup>6</sup>

El propio Kant tiene también sus reservas sobre la utilidad práctica de su texto. Las expone en la propia presentación; lo notable es que el severo Kant, en unas cuantas líneas, se permite explicarse, como presentación a tan ardua materia, con una gracia, una ironía y hasta un humor —humor negro— poco frecuente en su riguroso estilo, y así nos introduce a *Sobre la paz perpetua*:

Puede dejarse a un lado la cuestión de si esta satírica inscripción, escrita en el rótulo de una posada holandesa en el que había dibujado un cementerio, interesa a los *hombres* en general, o a los jefes de Estado en particular, que no llegan nunca a estar

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>5</sup> Madrid, Paidós, 2001, p. 448.

<sup>6</sup> Madrid, Tecnos, 1994, p. 69.

hartos de la guerra, o exclusivamente a los filósofos, que anhelan ese dulce sueño. El autor del presente ensayo pone como condición lo siguiente: que el político práctico sea consecuente, en caso de conflicto con el teórico, y no pretenda ver peligro alguno para el Estado en las opiniones de éste, aventuradas al azar y manifestadas públicamente, ya que suele desdeñar al teórico, cuyas nuevas ideas, según el político práctico, no ponen en peligro al Estado que debe arrancar de principios empíricos, y a quien se le puede permitir echar los once bolos de una vez sin que aquél, político de mundo, le haga ningún caso, con esta *cláusula salvatoria* quiere el autor saberse a cubierto, expresamente y de la mejor forma, de toda interpretación maliciosa.<sup>7</sup>

A continuación, Kant desarrolla, según Bobbio, la primera gran filosofía de la paz (la guerra ya había tenido grandes teóricos), que en términos muy generales la plantea como una filosofía “cosmopolita” con el mayor grado de universalización posible, y aunque en *Sobre la paz perpetua* él la llama una “federación”, el jurista Bobbio nos dice que es más bien una confederación de estados con semejante forma de gobierno: la republicana (que no es exactamente lo que nosotros entendemos por el término); pero, según Kant, estas repúblicas podían asegurar la paz, porque en todas las que conformarían la confederación los pueblos podían controlar las acciones del soberano, y era muy difícil que esos pueblos decidieran la guerra.

Bobbio cita unas cuantas líneas definitivas de *Sobre la paz perpetua*:

Si se pide el consentimiento de los ciudadanos para decidir si la guerra debe o no hacerse, nada es más natural que el hecho de que deben decidir hacer recaer sobre sí mismos todas las calamidades de la guerra... ellos pensarán largamente antes de iniciar un juego tan malo.<sup>8</sup>

Haciendo a un lado el hecho de que este imperativo moral es hipotético y no categórico, como tal se formula: “Si quieres evitar que caigan sobre tus espaldas los males de la guerra, no la declares”. La concepción kantiana de la paz no puede ser universal porque no todos los estados cumplirán este requisito, además, como en la analogía hobbsiana estos estados, aun en su forma republicana, mantienen relaciones entre sí como personas, no sujetas por lo tanto a ningún poder superior, Kant deja la puerta abierta para que la situación de guerra potencial no desaparezca, que era la posibilidad que se había tratado de evitar.

¿Por qué entonces Kant no deriva las consecuencias lógicas de su planteamiento y propone un Estado de estados que refrene con efectividad, y no sólo con imperativos morales, la posibilidad de la guerra? Su respuesta es de lo más interesante, pero quiero dejarla para después de intentar explicar ante ustedes el esquema hobbsiano. En Hobbes, más que en Kant, están dadas las premisas para acudir a un tercero, súper poder mundial, que someta a los países tentados por la belico-

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 3 y 4.

<sup>8</sup> *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 327.

alidad; pero ese paso tampoco lo dio. Me explico. Recuerdo a ustedes, en forma muy sintética, que el esquema hobbsiano, en el hipotético estado de naturaleza en el que los individuos —que forman una muchedumbre—, más que permanentemente en guerra, como son mediocres y temen a la muerte, se están siempre molestando, sin poder armar fines comunes, viviendo permanentemente en un estado de incertidumbre y zozobra, estado del que sólo pueden salir hasta que decidan unirse (pacto de unión) y hacer nacer el “artificio” mayor que mente humana alguna puede concebir, *el Estado*, que en la metáfora de Hobbes recibe las pequeñas espadas de los individuos que, fundidas, son recibidas por el soberano que concentra así en las manos todo el poder armado efectivo para garantizar y, cuando es necesario aun, imponer la paz, en esencia es lo mismo que dirá Weber siglos más tarde: “El Estado conserva el monopolio legal de la violencia”, y deciden hacer otro pacto, el de sujeción al Estado Soberano. Así, la muchedumbre abandona el estado de naturaleza para convertirse propiamente en pueblo, en organización política. Por mi parte, creo que nunca se insistirá demasiado en la función civilizatoria que el Estado obtiene en la visión de Hobbes, y que efectivamente ha cumplido.

Pero a Hobbes, naturalmente, no se le podía escapar que los diferentes estados constituidos civilmente guardaban entre sí las mismas relaciones que la muchedumbre de individuos en el estado de naturaleza. Tampoco se insistirá demasiado en que a Hobbes le repugna este “miserable” estado de guerra potencial que se actualiza a cada rato. Esto es tan cierto que hasta el día de hoy hay no una sino varias guerras en el planeta, algunas de ellas, piensen ustedes en las de África, las más encarnizadas.

Se sabe por qué Kant rechazó el Estado Universal, pero no se sabe por qué lo hizo Hobbes, en cuyas premisas, repito, se encontraba *in nuce* esta organización mundial:

Sólo pueden ser objeto de conjetura —dice Bobbio— cuáles fueron los motivos por los que Hobbes no propuso ni siquiera para un futuro lejano la superación del estado de naturaleza entre los estados mediante ese pacto de unión que había hecho salir del estado de naturaleza a los individuos: la única afirmación que se puede hacer con certeza es que, en la época en la que vivió Hobbes, el ideal de la paz perpetua sólo podía aparecer como una quimera.<sup>9</sup>

Son, de acuerdo con Bobbio, límites históricos los que impiden a Hobbes, vuelvo a insistir, derivar las consecuencias necesarias de sus premisas. No son esos límites los que impiden a Kant pensar en un solo súper poder estatal, sino una razón más elemental, de sentido común diría yo, aunque no digo que por eso sea correcta, y que imagino que a muchos de ustedes ya se les habrá ocurrido.

Escuchemos a Bobbio:

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 326.

La razón por la que Kant se detuvo en la sociedad de estados y no llegó a proponer un Estado de estados queda bastante clara en el texto: Kant tenía la misma preocupación que movió a los partidarios del equilibrio del poder a desconfiar de una monarquía universal. También el Estado de estados era visto por Kant como una nueva e ineludible forma de despotismo.<sup>10</sup>

Un solo súper Estado sobre todas las partes, monárquico, sería peor que la potencia tremenda, de la que habla Kant, o sea la gran potencia por encima de otros estados, que es lo que ocurre actualmente con Estados Unidos.

No hay, creo yo, una sola razón válida para no plantear un súper Estado con poderes coercitivos que lo hagan eficaz para dominar a los países belicistas, no nada más los de hoy, sino los de ayer y probablemente los de siempre. Hoy ya es frecuente escuchar este tipo de planteamientos; sin ir más lejos, en ésta misma mesa, Luis Salazar plantea en su último artículo, con el propósito de que América Latina se desembarace del poder de Estados Unidos, la “súper potencia militar y económica”:

Por ello parece indispensable asumir que, más allá de la crítica muy necesaria a las políticas del consenso de Washington, ya no es posible sostener las viejas ideas que dieron vida al Estado nacional como depositario de un poder cabalmente soberano. La noción de soberanía lo mismo que la de autodeterminación de los “pueblos”—que en su momento desempeñaron un papel fundamental en los procesos de descolonización— deberían ser sustituidas por un proyecto de largo plazo orientado hacia la configuración de una constitución mundial o cosmopolita que *obligue* a todos los estados y a sus gobiernos a proteger y garantizar los derechos humanos fundamentales. Una constitución que transforme las declaraciones y convenciones internacionales existentes sobre los derechos humanos en verdaderos principios normativos *garantizados* por tribunales y fuerzas coactivas internacionales.<sup>11</sup>

Y apenas el día de ayer, leo de nuestro conocido filósofo, Richard Rorty, las siguientes palabras:

Es sabido que Albert Einstein hizo la observación de que si se tuviese que ir a la III guerra mundial con toda la tecnología disponible, la IV guerra mundial volvería a librarse con palos y piedras. Einstein temía un intercambio de ataques termonucleares en el supuesto de que Naciones Unidas no llegara a convertirse en un Gobierno mundial con una fuerza policial con capacidad para imponerse. Nada de lo aprendido desde entonces podría debilitar este argumento.<sup>12</sup>

En fin, como todo el mundo sabe, ahora nos enfrentamos a otro tipo de vio-

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>11</sup> “Política y democracia en México”, *Configuraciones*, núms. 12-13, abril-septiembre de 2003, pp. 10 y 11.

<sup>12</sup> *El País*, 29 de marzo de 2004, p. 12.

lencia que ya no es la del terrorismo tradicional, ya muy documentado, que operaba casi siempre dentro de fronteras nacionales. Este terrorismo es otra cosa y vulnera los principios esenciales de toda moral y de toda política mínimamente razonables.

Pues bien, yo quisiera terminar esta intervención con una cita en la que Bobbio, en 1994, se adueña de las mismas “malignas virtudes proféticas” que Juan Carlos Onetti atribuyó al poeta Yeats:

Ha transcurrido el siglo... como se le ha llamado, aunque marcado por acontecimientos terribles: dos guerras mundiales, la revolución rusa, comunismo, fascismo, nazismo, aparición por primera vez en la historia de los regímenes totalitarios, Aushwitz e Hiroshima, decenios de equilibrio del terror, y luego, tras el derrumbamiento del imperio soviético y el final de la guerra fría, un ininterrumpido estallido en las más diversas partes del mundo de guerras nacionales, étnicas y tribales, limitadas territorialmente aunque no menos atroces. Para terminar, el fenómeno en parte nuevo del terrorismo internacional, inasible, indescifrable y al menos por ahora irresistible”.<sup>13</sup> ●

<sup>13</sup> *De Senectute*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 69 y 70.



# Desconstitucionalizar la xenofobia: una propuesta

Miguel Carbonell\*

## 1. Introducción

**S**uele suceder que en una determinada sociedad existan temas considerados como “sensibles” o delicados, sobre los que parece que es mejor no hablar. En México, dos de esos temas son el racismo y la xenofobia. Preferimos pensar que no existen entre nosotros y nos dedicamos a criticar a otros países que, según nuestro punto de vista, sí ejercen discriminación en contra de los extranjeros, de los inmigrantes y de quienes pertenecen a minorías raciales. Lo cierto, sin embargo, es que tenemos abundante evidencia empírica para sostener que la mexicana es una sociedad profundamente racista y xenófoba. Por eso es muy importante que, entre otras medidas, además de la prohibición de discriminar contemplada en el artículo 1, párrafo tercero constitucional, se pudiera agregar la cuestión de la xenofobia, que actualmente no está contemplada.

Ésta no es una idea solamente teórica, sino que es una respuesta práctica a una realidad muy grave y preocupante. Según lo acredita la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México,<sup>1</sup> existen en el país sentimientos, percepciones y actitudes bastante generalizadas que son claramente discriminatorias hacia los extranjeros, al grado de que no es exagerado suponer que los no nacionales se encuentran dentro de los grupos sociales más discriminados en México, junto con las personas homosexuales, las mujeres, los indígenas y las personas con discapacidad.

Dentro del mencionado estudio se preguntó a la persona si estaría dispuesta a compartir su casa con un extranjero y 42% contestó que no; ese porcentaje de rechazo solamente es superado en el caso de los homosexuales (48%).

Esto nos indica la pertinencia de incluir una mención constitucional sobre la xenofobia. Además de elevar a rango constitucional una tendencia que se observa en el derecho internacional de los derechos humanos, esta propuesta tendría evidentes consecuencias sobre la legislación ordinaria, que sigue manteniendo inaceptables distinciones (discriminaciones, mejor dicho) en contra de los no nacionales. La legislación mexicana en materia de migración y naturalización no superaría el

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> La encuesta fue publicada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en junio de 2005. También puede ser consultada en la página en internet de la Secretaría ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).



más mínimo estándar antidiscriminatorio internacional;<sup>2</sup> es seguro que si dicha legislación existiera por ejemplo en Estados Unidos, el gobierno mexicano ya habría promovido diversas quejas diplomáticas.

En las páginas que siguen quisiera, aprovechando la idea que se acaba de enunciar, poner de manifiesto la manera en que la propia Constitución discrimina por razones de xenofobia, es decir, por recelo, suspicacia, sospecha, incompreensión, miedo u odio hacia los extranjeros. Pero además de la descripción de esta suerte de “constitucionalización de la xenofobia”, aprovecharé también para hacer las propuestas de reforma necesarias para evitar un signo ominoso, vergonzante, de nuestro constitucionalismo. Se trata, como dije al principio, de una cuestión delicada y sensible, pero de la que nos tenemos que hacer cargo si queremos deterrarla. Lo peor que podemos hacer es guardar silencio sobre su existencia. Una democracia debe ser capaz de confrontarse incluso en contra de sus fantasmas.

## **2. Discriminación en materia de propiedad contra los extranjeros**

El derecho de propiedad es un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho. De la regulación que se haga del derecho a la propiedad dependerá la definición del sistema económico (capitalista, comunista, socialista, mixto, etc.), la definición del sistema político (democracia, dictadura) y desde luego, desde un punto de vista jurídico, la definición y el goce de varios derechos fundamentales. La forma de reconocer el derecho a la propiedad evidentemente va a incidir en el derecho a la vivienda, los derechos de los trabajadores, el derecho al medio ambiente, etc., tal como lo demuestra la experiencia histórica. Su regulación constitucional, debido justamente a su importancia, debe hacerse de tal manera que no genere discriminación.

Por desgracia, no es el caso de la Constitución mexicana, que en alguno de sus artículos trata de forma discriminatoria a los no nacionales por cuanto hace al derecho de propiedad. En efecto, el artículo 27, fracción I constitucional señala que:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

<sup>2</sup> Véanse al respecto los comentarios críticos, muy acertados, de Rodrigo Gutiérrez Rivas, “La reforma de la Ley General de Población. Más derechos y menos control”, en Luz María Valdés (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia*, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 201-218.

De este párrafo resulta discriminatoria su última parte, ya que establece una imposibilidad absoluta e injustificada para que los extranjeros adquieran propiedades en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. Puede entenderse que existió en algún momento de la historia de México una posible justificación para este tipo de regulación. Por ejemplo, se pudo haber pensado que de esta forma se evitaría que los extranjeros que tuvieran propiedades en las fronteras o en los litorales mexicanos cooperaran con una posible invasión extranjera. Pero hoy día, siendo realistas, ¿se justifica tener una limitación en el texto constitucional basada en la nacionalidad de las personas? Recordemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una opinión consultiva rendida precisamente a instancias del gobierno mexicano, ha planteado diversas consideraciones acerca del estatuto jurídico de los extranjeros que residan en territorio de alguno de los estados que forme parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se trata de la Opinión Consultiva 18/2003.

En la oc 18, la Corte estima que la situación migratoria de una persona “no es condición necesaria para que [un Estado] respete y garantice el principio de igualdad y de no discriminación, puesto que... dicho principio tiene carácter fundamental y todos los estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona que se encuentre en su territorio” (párrafo 118).

De la aplicación del principio de igualdad y de no discriminación no se desprende, según la Corte, que un Estado esté impedido para hacer distinciones entre los nacionales y los no nacionales, o entre los extranjeros que se encuentran legalmente en el país y los que se encuentran ilegalmente en su territorio. Para la Corte, “...sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto a los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, *siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos*” (párrafo 119, cursivas añadidas; el requisito de que las distinciones sean objetivas, proporcionales y razonables se reitera en el párrafo 168).

En consecuencia, la Corte afirma que “la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos...” (párrafo 134).

Lo dicho hasta aquí ofrecería una justificación normativa suficiente para proceder a la reforma de la última parte del artículo 27 constitucional, pero a ese tipo de razones deben añadirse al menos las del sentido común y las de carácter económico. Con respecto a las primeras hay que considerar que hoy día ya no existen las condiciones que pudieran haber justificado una regulación como la mencionada durante los siglos XIX y XX. A falta de dicha justificación, el Estado mexicano no puede remontar la carga de la prueba que siempre existe respecto de un trato desigual por razón de nacionalidad; dicho con otras palabras, la presunción de discriminación que se produce cuando el Estado trata de forma desigual a dos personas es suficiente para acreditar, en la actualidad, el carácter violatorio de diversos pactos y tratados internacionales de derechos humanos que tiene la última parte de la fracción I del artículo 27 constitucional. Es puro sentido común pensar en una disposición de otro tipo si lo que se busca es evitar que el territorio mexicano sea

invadido y que los extranjeros residentes en México colaboren en dicha invasión (situación esta última muy alejada de la realidad).

Desde el punto de vista económico, es obvio que regulaciones discriminatorias y poco modernas como la del artículo 27, fracción I de la Constitución, inhiben las inversiones extranjeras en materia turística y alientan diversas formas de “fraude a la ley”, por medio de las cuales grandes grupos de inversionistas extranjeros construyen y administran complejos hoteleros y turísticos tantos en las playas como en las fronteras mexicanas.

Por lo anterior, debe considerarse la posibilidad de modificar el texto constitucional en la parte señalada, a fin de que se trate en igualdad de circunstancias a los nacionales y a los extranjeros respecto del derecho de propiedad en la zona litoral y fronteriza. Esto no quiere decir que se deje de aplicar la cláusula bajo la cual los extranjeros se sujetan, en cualquier litigio sobre dichas propiedades, a la autoridad del gobierno mexicano, renunciando a cualquier posible intervención del gobierno de su país (excepto para el caso del derecho a la asistencia consular, sobre el que se abunda más adelante).

### **3. El artículo 32 constitucional y la discriminación por origen nacional**

El artículo 32 constitucional señala lo siguiente:

La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Como puede verse, el contenido de este precepto establece varias cuestiones discriminatorias. No es difícil advertir, a la luz de lo que llevamos dicho, que el principio de no discriminación está recogido de manera muy limitada dentro del texto constitucional mexicano. Limitada y contradictoria, podríamos añadir, a la luz

del ejemplo que nos proporciona el artículo 32 constitucional, al menos por lo que hace a su párrafo segundo. En efecto, este párrafo contradice al primero del artículo 1 constitucional, puesto que éste último establece la prohibición de discriminar por razón de “origen nacional”. El origen nacional no es ni puede ser otra cosa más que el lugar de nacimiento de una persona. Cuando el artículo 32 autoriza a que las leyes del Congreso de la Unión establezcan como requisito para ejercer los derechos subjetivos ser mexicano por nacimiento, está contradiciendo de manera clara lo señalado por el artículo 1 constitucional, además de un buen número de tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México.

Lo menos que puede decirse sobre el contenido del artículo 32 es que refleja una postura anticuada, impropia de un texto constitucional que quiere estar al servicio de un Estado democrático. Pero además, desde una óptica estrictamente jurídica, puede afirmarse que una parte del artículo en cuestión podría incluso estar derogada, pues su contenido proviene del texto original de la Constitución mexicana<sup>3</sup> y de una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1997. Con posterioridad, el 14 de agosto de 2001 fue reformado el artículo 1 para incluir un tercer párrafo en el que, entre otras cuestiones, se señala que no se podrá discriminar a ninguna persona por razón de “origen nacional”. Ya se ha dicho y ahora se repite que la no discriminación por origen nacional parece chocar claramente con el párrafo segundo del artículo 32, cuando señala que el Legislativo podrá determinar los cargos y las funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento. No se daría ese conflicto si el artículo 32 autorizara señalar en qué cargos se requiere ser “mexicano” para poder ocuparlos, pues el artículo 1 de la Carta Magna no señala la “nacionalidad” como una de las causas por las que no se pueda discriminar.

En otras palabras: el Legislativo puede establecer distinciones para el acceso a cargos públicos entre quienes sean mexicanos y quienes no lo sean, pero no lo puede hacer entre quienes sean “mexicanos por nacimiento” y quienes simplemente sean “mexicanos”. La razón, como ya se ha dicho, es muy sencilla: en el primer caso se está utilizando el criterio de la “nacionalidad”, que es permitido, pero en el segundo se utiliza el criterio del “origen nacional”, que es uno de los prohibidos por el artículo 1 constitucional, en su párrafo tercero. Por otro lado, con este tipo de prevenciones se permite la existencia de “mexicanos de primera” (los que lo son por nacimiento) y “mexicanos de segunda” (los que lo son por naturalización), lo que ocasiona una evidente e injustificable discriminación.

Actualmente, al existir una contradicción entre el párrafo segundo del artículo 32 y el párrafo tercero del artículo 1 constitucional, el intérprete debe utilizar un criterio de solución de antinomias para saber cuál es la norma aplicable a un caso concreto. Como se sabe, los criterios para resolver antinomias son el de la ley superior (*lex superior derogat inferiori*), el de la ley posterior (*lex posteriori dero-*

<sup>3</sup> El texto original de la Constitución puede consultarse en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (comps.), *Constituciones históricas de México*, 2ª edición, México, UNAM/Porrúa, 2004, pp. 493 y ss.

*gat priori*) y el de especialidad (*lex specialis derogat generalis*).<sup>4</sup> Para el caso que nos ocupa, el criterio que debemos aplicar es el de la ley posterior, ya que no podemos aplicar el de la ley superior (al tener ambos preceptos el máximo rango dentro del sistema jurídico nacional) ni el de especialidad (puesto que los dos preceptos tratan con idéntico detalle el mismo tema). De acuerdo con el criterio de la ley posterior, la norma más reciente deroga la anterior; en esa medida se puede sostener que el párrafo tercero del artículo 1 constitucional derogó el párrafo segundo del artículo 32. En tal virtud, todas las normas de rango subconstitucional que exijan como requisito para ocupar un cargo público ser “mexicano por nacimiento” se oponen al artículo 1 constitucional y deben ser declaradas inconstitucionales por los órganos competentes.<sup>5</sup>

Ahora bien, para evitar dudas sobre la aplicación del criterio hermenéutico que se acaba de enunciar, lo mejor sería derogar el párrafo segundo del artículo 32 constitucional, guardando de esa forma plena coherencia textual entre lo que dispone el artículo 1, párrafo tercero, y lo que establece dicho precepto. Es probable que, por razones muy parecidas, deban ser derogados también los dos últimos párrafos del mismo artículo 32 constitucional, que contienen criterios premodernos, inapropiados para un texto constitucional del siglo XXI. Además, su mala redacción ni siquiera permite precisar el universo de sujetos a los que se dirigen. Algún intérprete podría preguntarse ¿quiénes son los mecánicos a los que se refiere el penúltimo párrafo?, ¿deben ser mecánicos dedicados de tiempo completo a mantener y reparar embarcaciones o aeronaves, o también deben quedar comprendidos en el supuesto de la norma quienes solamente reparen aeronaves de medio tiempo o cuando tienen ratos libres? Y, por otro lado, ¿a qué embarcaciones se refiere el mismo párrafo?, ¿a todas con independencia de su peso o medidas?, ¿también a un pequeño bote de pesca con el que un turista sale a navegar los domingos en el litoral mexicano?

#### **4. El artículo 33 constitucional y la expulsión de extranjeros**

El artículo 33 constitucional establece que:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

<sup>4</sup> Para un análisis de estos criterios y en general de las antinomias, véase Riccardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 6ª edición, México, UNAM/Porrúa, 2004, capítulo IV.

<sup>5</sup> Sin embargo, si esas normas fueron expedidas antes del 15 de agosto de 2001 (que es cuando entró en vigor el párrafo tercero del artículo 1), entonces no hace falta una declaración de inconstitucionalidad para considerarlas insubsistentes, ya que la reforma constitucional las habría derogado. Como se sabe, una norma derogada es inexistente para el ordenamiento jurídico y ningún órgano público o persona particular puede aplicarla, con independencia de que su incompatibilidad con el texto constitucional haya sido o no declarada por un juez constitucional.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Aunque el sesgo discriminatorio de este precepto salta a la vista con su simple lectura, quizá convenga ofrecer algunos elementos de orden histórico para comprender (aunque no justificar) por qué sigue presente en nuestro texto constitucional y de qué manera viola varios compromisos internacionales firmados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Para empezar hay que decir que la razón por la que este precepto está en el texto constitucional es de orden histórico.<sup>6</sup> Desde los primeros años posteriores a la Independencia hubo preocupación en el territorio nacional por la posición todavía prevaleciente que tenían los nacionales españoles en cuestiones gubernativas y económicas, por lo que se intentó legitimar una vía jurídica con el objeto de expulsarlos del país. Así, por ejemplo, en los “Elementos constitucionales” de Ignacio López Rayón se disponía que solamente los extranjeros que favorecieran la independencia serían recibidos “bajo la protección de las leyes”. En otro contexto histórico, marcado también por la aguda crisis nacional que desemboca en la anexión por Estados Unidos de una parte importante del territorio nacional, se recrudece la idea de facultar al gobierno para que pueda expulsar a los extranjeros. Por esa razón, las Bases Orgánicas de la República mexicana ya facultaban al presidente para “Espeler de la República á los estrangeros no naturalizados, perniciosos á ella” [sic], de acuerdo con su artículo 87 fracción XXIV; esta regulación, afirma Manuel Becerra, derivaba en lo fundamental de la complicada relación entonces existente entre México y Estados Unidos, sobre todo a la luz de los “ánimos expansionistas” del vecino del norte.

A fin de cuentas, regulaciones como la de las Bases Orgánicas desembocarían en preceptos como el artículo 33 de la Constitución federal de 1857, cuyo contenido ya se parece mucho al del texto del artículo 33 de la Constitución vigente. La diferencia principal quizá sea que el artículo 33 de la Constitución de 1857 se refiere a la facultad no del presidente sino del “gobierno”, y que tal facultad consiste en “expeler al extranjero pernicioso”.<sup>7</sup>

Con esos antecedentes llegamos hasta el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que presenta Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1916-1917.<sup>8</sup> En ese proyecto, el jefe del Ejército Constitucionalista recoge la esen-

<sup>6</sup> Sigo en esta parte el análisis expuesto por Manuel Becerra Ramírez, “El artículo 33 constitucional en el siglo xxi”, en David Cienfuegos y Miguel A. López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 60 y ss.

<sup>7</sup> Actualmente, la única referencia a “extranjeros perniciosos” que subsiste en el texto constitucional es la que figura en la parte final del artículo 11. Sobra decir que este tipo de expresiones son del todo inadecuadas para un texto constitucional que se quiere moderno, no solamente por su marcada xenofobia, sino sobre todo por el potencial de arbitrariedad que encierran, toda vez que al contener términos vagos y ambiguos se posibilita cualquier tipo de aplicación a supuestos completamente indeterminados. Se trata de cuestiones que deberían desaparecer sin más del texto constitucional.

<sup>8</sup> Cuyo texto se puede consultar en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15ª edición, México, Porrúa, 1989, pp. 764 y ss.

cia del artículo 33 de la Constitución de 1857, pero agrega algunas modificaciones importantes. Para empezar, la facultad de expulsar a los extranjeros ya no reside en “el gobierno”, sino en el presidente. Además, tal facultad le permite no sólo hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros, sino que tal expulsión será “inmediata” y “sin necesidad de juicio previo”. Finalmente, el proyecto establecía que “las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno”. Esta última y arbitraria prevención estaba destinada a evitar la interposición de juicios de amparo en contra del ejercicio de la facultad presidencial.

En los debates del Congreso Constituyente de Querétaro se intentó adicionar al proyecto de Carranza para que la facultad de expulsión del territorio nacional que tenía el presidente no se limitara a los extranjeros, sino que pudiera abarcar a clases tan disímolas de personas como “los que se dediquen a oficios inmorales (tesoreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etcétera)”, “los vagos, ebrios consuetudinarios e incapacitados físicamente para el trabajo”, “los que representen capitales clandestinos del clero”, “los ministros de cultos religiosos” y “los estafadores, timadores o caballeros de industria”.<sup>9</sup> Por fortuna, un texto de esta especie no fue aprobado, porque de otra manera México y su Constitución de Querétaro, en tantos otros temas ejemplar, hubieran entrado directamente en la historia de las infamias constitucionales. Quedó aprobado el texto del actual artículo 33, al que no se han hecho reformas desde entonces.

Este brevísimo recorrido histórico nos demuestra que la facultad del Poder Ejecutivo para expulsar a los extranjeros quizá haya tenido una justificación histórica, pero nos debe llevar también a preguntarnos si esas condiciones históricas subsisten o no en la actualidad.

En todo caso, la reflexión del párrafo anterior no puede dejar de tomar en cuenta las obligaciones que tiene el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

En el derecho constitucional comparado existen atribuciones parecidas a las que contiene el artículo 33, con la salvedad de que se suelen precisar con mayor fortuna las causas por las que se puede expulsar a un extranjero. Entre ellas pueden mencionarse la de poner en peligro la seguridad y el orden del Estado en cuestión, la de ofender al Estado, la de amenazarlo, la de cometer delitos dentro o fuera de su territorio, la de residir sin autorización, etc.<sup>10</sup> Esta enumeración, aunque no pierde algunos rasgos de vaguedad y ambigüedad (“ofensas”, “amenazas”), constituye sin duda un marco constitucional que disminuye las posibles aplicaciones arbitrarias de la medida de expulsión por parte del Poder Ejecutivo. El objetivo en este punto debería ser, como lo señala Manuel Becerra, alcanzar la mayor claridad en la determinación de las causas de expulsión, teniendo presente que no es lo mismo la expulsión que la deportación o la extradición. Cada una de esas facultades del Estado debe aplicarse en distintos supuestos. Por ejemplo,

<sup>9</sup> Manuel Becerra Ramírez, “El artículo 33 constitucional en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 65.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 69.

mientras que jamás se podría “expulsar” o “deportar” a un mexicano, sí se le podría extraditar.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional de los derechos humanos encontramos diversas disposiciones que regulan la estancia de extranjeros en los estados parte. Por ejemplo, es el caso de los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El primero de tales preceptos dispone que:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Este artículo ha sido objeto de análisis en una observación general por parte del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en la que se precisan y detallan algunos de los extremos que pueden desprenderse del texto que se ha transcrito.<sup>12</sup> Vale la pena detenernos en algunos de sus aspectos más destacados.

El Comité precisa, en primer lugar, que la condición de legalidad con respecto a la estancia de una persona en el territorio nacional es un tema que los estados pueden y deben regular en su derecho interno, respetando siempre las obligaciones internacionales que tienen suscritas (así, por ejemplo, los estados deben respetar, en la definición que hagan dentro de su derecho interno, el principio de no discriminación por razón de sexo o de raza). Pero dicha regulación puede afectar solamente a los extranjeros, pues a los nacionales de un Estado no se les puede considerar como “ilegales” dentro de su propio territorio.

La situación de “ilegalidad” de un extranjero puede ser convalidada y, si así sucede, ya no podrá considerarse irregular su estancia por haber sido originalmente ilegal, ya que, en palabras del Comité, “se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo 12 [del Pacto]” (párrafo 4).

Cualquier trato diferenciado que los estados generen entre nacionales y extranjeros para efecto de los derechos contenidos en el artículo 12 debe ser cui-

<sup>11</sup> Manuel Becerra indica que “la expulsión debe proceder en el caso de poner en peligro la seguridad y el orden del Estado, pero no en el caso de la residencia en el país sin autorización, en donde generalmente procede la deportación”, *op. cit.*, p. 69.

<sup>12</sup> Se trata de la observación general número 27, aprobada en el 67 periodo de sesiones del Comité en 1999; puede consultarse en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2ª edición, México, Porrúa/CNDH, 2003, tomo I, pp. 462-468.

dadosamente circunstanciado, y los estados, en los informes que rindan ante el Comité, deben justificar esas diferencias de trato. Podríamos decir que cualquier diferencia de trato es, en sí misma, sospechosa, y que la carga de la prueba para justificarla recae en el Estado que la aplica.

Por su parte, el artículo 13 del Pacto dispone que “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de la expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.

Aunque México, al momento de suscribir el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, interpuso una reserva respecto del artículo 13, al parecer habría elementos para considerar que ésta no puede ser válida, ya que va en contra precisamente del objeto y fin del tratado internacional.<sup>13</sup>

Otra reserva destinada a proteger la arbitraria utilización del artículo 33 constitucional fue interpuesta por el gobierno de México al reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También esta reserva se puede juzgar como nula, puesto que el momento elegido por México para interponerla no fue el correcto. Lo adecuado hubiera sido, en su caso, formularla cuando se suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos, no cuando se reconoció la competencia de la Corte.<sup>14</sup>

En el pasado reciente, la facultad de hacer abandonar el territorio nacional se ha utilizado (con fundamento a veces en el artículo 33 constitucional o en la legislación en materia migratoria y de población) para expulsar a extranjeros que estaban realizando actividades de organización, capacitación y evangelización en regiones de la selva de Chiapas o en el estado de Oaxaca, haciendo gala con esas medidas del carácter todavía arbitrario e intolerante del Estado mexicano.

A la luz de todo lo anterior, lo correcto sería reformar de forma integral el artículo 33 de la Constitución, de forma que se precisara lo siguiente:

a) los extranjeros podrán ser expulsados solamente por orden del presidente de la República;

b) la expulsión de extranjeros solamente se podrá realizar cuando se acredite que su presencia en territorio nacional pone en peligro la seguridad nacional, debido a que el extranjero en cuestión haya realizado actividades de espionaje o vinculadas con el terrorismo;

c) la expulsión podrá ser impugnada, como cualquier otro acto de autoridad, por medio del recurso legal ordinario que dispongan la Constitución y las leyes (puede ser el juicio de amparo si el quejoso estima que se le están violando derechos fundamentales);

<sup>13</sup> Manuel Becerra Ramírez, *op. cit.*, p. 73.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 74.

d] dentro del mencionado recurso se le respetarán al extranjero todas las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, se deberán observar todos los elementos que componen el “debido proceso legal” (*due process of law*).

e] no podrán hacerse expulsiones masivas o sin que se haya determinado la identidad precisa de las personas a expulsar;

f] en la medida de lo posible se deberá dar siempre el derecho a la asistencia consular en favor del extranjero.<sup>15</sup>

Respecto del derecho a la asistencia consular hay que recordar el hecho de que el gobierno de México solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva en la materia. La consulta fue desahogada por la Corte en la Opinión Consultiva 16/1999.<sup>16</sup> En dicha Opinión, la Corte considera que existe un derecho a la libre comunicación entre el nacional de un Estado que se encuentre privado de su libertad y la representación consular de ese mismo Estado (párrafo 78). Ese derecho de libre comunicación tiene un doble propósito: “reconocer el derecho de los estados de asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular y, en forma paralela, reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia” (párrafo 80). La asistencia consular comprende varias cuestiones, entre ellas, la Corte menciona el otorgamiento o la contratación de patrocinio letrado, la obtención de pruebas en el país de origen, la verificación de las condiciones en que se ejerce la asistencia legal y la observación de la situación que guarda el procesado mientras se halla en prisión (párrafo 86).

El derecho de libre comunicación crea, a su vez, una obligación para el Estado receptor. Las autoridades que detienen por cualquier motivo a un extranjero deben hacerle saber que tiene derecho a comunicarse con su representación consular. Dicha obligación no está condicionada por ningún requisito; en su caso, la persona detenida puede decidir libremente no hacer uso de su derecho.

Estados Unidos, en el escrito presentado ante la Corte dentro del procedimiento deliberativo previo a la emisión de la oc 16, sostuvo que a veces era complicado determinar la nacionalidad verdadera de la persona detenida, sobre todo cuando su estancia en el país receptor era irregular. La Corte sostiene que esa dificultad, que en efecto se puede presentar por el miedo de alguna persona a ser deportada, no exime al Estado de informar del derecho de comunicación consular, de modo que debe informar de ese derecho de la misma forma que lo hace con el resto de los derechos procesales que asisten a las personas detenidas (apartado 96).

Por todo lo que se ha dicho se puede concluir que el objetivo de la reforma que se propone al artículo 33 constitucional consiste en reducir la discrecionalidad del presidente de la República al momento de expulsar a extranjeros que se encuentren en territorio nacional y en someter dicha facultad a un permanente

<sup>15</sup> Un panorama sobre este derecho puede verse en Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, México, Porrúa/CNDH/UNAM, 2006, capítulo IV.

<sup>16</sup> Puede consultarse en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos, op. cit.*, tomo II, pp. 1003-1097.

escrutinio de los tribunales mexicanos e internacionales. En otras palabras, se trata de pasar de una facultad arbitraria e incontrolada como la que existe hoy día a una sometida al imperio de los principios del Estado de derecho, en cuyo ejercicio se respeten los derechos fundamentales de las personas no nacionales que se encuentren en territorio mexicano.

## **5. A modo de conclusión**

Como hemos visto, la Constitución mexicana contiene normas que permiten discriminar por razones de pura xenofobia. Desde luego, tenemos que hacernos cargo de la complicada historia de México en relación con los extranjeros, pero el peso de la historia no puede ser suficiente para obnubilar el proceso de construcción de una democracia incluyente, en la que desaparezcan fenómenos tan humillantes e indignantes como la discriminación.

Para hacerlo tenemos que comenzar poniendo el ejemplo desde el propio texto constitucional. Si es la Constitución la que permite que exista discriminación por razón de nacionalidad o de lugar de nacimiento, entonces el legislador ordinario se sentirá libre de introducir en las leyes normas igualmente discriminatorias. Y esa actitud terminará siendo asumida como normal y legítima por una parte de la población.

Por el contrario, si nuestro texto constitucional asume con todas sus consecuencias el principio de no discriminación y es capaz de construir un entramado normativo que no contenga ningún resquicio por el que se puedan colar las normas discriminatorias, será mucho lo que hayamos avanzado. ¿No es justamente la Constitución la norma que con mayor amplitud debiera reconocer la igual dignidad de todas las personas, con independencia de sus características particulares, como el lugar de nacimiento o la nacionalidad? ¿No es eso lo que tantas veces le ha pedido el gobierno mexicano a las autoridades de Estados Unidos para efecto de que se dé un trato digno a nuestros migrantes? ¿Qué legitimidad tenemos para formular tales exigencias si nosotros violamos el principio de igualdad desde el propio texto constitucional? Proceder a las reformas que hemos señalado es, por lo tanto, una cuestión urgente, un tema de patriotismo constitucional ●

# ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

## La fiscalización de los capitales “golondrinos” en Latinoamérica. El caso de Brasil

Santos M. Ruesga y Julimar da Silva Bichara\*

**E** **Vuela, vuela capital**  
**l dinero, el que circula** por los canales financieros, no tiene patria (por eso se afirma de los financieros que son poco patriotas, su lugar de residencia suele ser una anécdota o una circunstancia accidental en su vida profesional), se mueve de un lugar a otro en búsqueda de la máxima rentabilidad. Pero, incluso entre estos instrumentos económicos tan poco amantes de lo autóctono, se observan matices. Unos, antaño los más, vuelan hacia algún país con el ánimo de establecerse por un tiempo, de formar incluso una “familia” y dejar alguna herencia en el territorio si progresan; otros, en los últimos tiempos muy abundantes, viajan continuamente, entran y salen de los países al calor del viento que más rendimientos inmediatos sopla, son muy ávidos de altas gratificaciones y no reconocen familia ni territorio.

A los primeros, los economistas los hemos denominado como *Inversión Extranjera Directa* (IDE), es decir, aquellos recursos financieros propiedad de personal foráneo que llegan al país con ánimo de invertir en algún tipo de actividad productiva y, por lo tanto, de recabar

posteriormente sus rendimientos —regalías, los llamamos a veces—; su riesgo está en función del mayor o menor éxito de mercado de los bienes o servicios producidos. Estos capitales no se arredran tanto ante las dificultades internas de los países y tienen una cierta predisposición a aguantar las adversidades —al menos durante algún tiempo, en espera de que se solucionen o aclaran tales situaciones.

A los segundos, los denominamos *capital a corto plazo* o inversión en cartera o, en una jerga más irónica, capitales “golondrinos”. Se mueven con mucha más rapidez y no salen de los circuitos financieros, compran y venden activos “de papel” en unos mercados muy volátiles (todos vuelan muy rápido, valga la redundancia) y entienden que asumen mucho riesgo, por

\* Santos M. Ruesga es catedrático de economía aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y Julimar da Silva Bichara es director del Centro de Estudios Brasileños de la Fundación Ortega y Gasset. Queremos agradecer los jugosos comentarios realizados a una versión preliminar de este trabajo por parte de Domingo Carbajo Vasco, inspector de Hacienda de España.

lo que demandan una gratificación alta; cuando no la encuentran en un lugar determinado se marchan a otro y así a un tercero, y a un cuarto... y vuelta a empezar. Sus gestores (los que mueven sus alas) son muy medrosos y se asustan ante cualquier amenaza percibida (real o no) de que sus gratificaciones puedan bajar. Su papel —no se crea que no es así— es sumamente importante pues dan avisos a los otros capitales sobre las condiciones futuras de cada país, de lo que se puede esperar en términos de rendimientos futuros. De este modo, si salen volando deprisa de un país determinado, están diciendo que no se fían de él, de lo que económicamente pueda pasar en el futuro, con lo que dirán a los otros que no entren, que no inviertan en empresas del país. Es más, si se van muy rápido, además, pueden incluso provocar una estampida de salida de más “golondrinos” (lo que llamamos una “crisis financiera”), que se puede trasladar a los países vecinos de forma rápida por medio de las relaciones comerciales y financieras que tienen establecidas entre las empresas de diferentes países (“efecto tequila”, “efecto tango”, etc.). El país abandonado y los vecinos afectados se verán forzados a bajar el precio de su moneda (devaluación), pues ya nadie se fía de ella, y los gestores financieros tanto nacionales como extranjeros querrán deshacerse de ella a la mayor brevedad (lo que precipitará mayores depreciaciones) y ello llevará consigo una cadena de consecuencias adversas para la actividad económica del país. De igual modo, la precipitada salida de los “golondrinos” implicará que el país en cuestión tendrá que acudir a empréstitos en el mercado internacional, ahora más caros porque los banqueros se fían menos de él (ha subido el riesgo-país, decimos). Es decir, el país tendrá que poner más de sus recursos para pagar los préstamos que necesita con el fin de sustituir los capitales que se han ido. En fin, que sin “golondrinos” no se mueve el paisaje financiero de los países menos desarrollados, pero los “golondrinos” pueden espantar, con su eterno ir y venir, a los pájaros menos migratorios, que acabarán también desviando sus vuelos hacia otros pagos. El país —o los países— afectado se descapitaliza y aumentan sus dificultades para llevar a cabo las inversiones productivas que requiere un desarrollo más

dinámico y sostenible y, por extensión, la creación de empleo —“trabajo decente”, en la terminología de la OIT.

En este contexto analítico, pretendemos abordar en este artículo los posibles efectos de una hipotética regulación del vuelo de estos capitales “golondrinos” en aras de mitigar los efectos perversos para el desarrollo económico de los países afectados por su volatilidad, a la luz de la experiencia brasileña en los últimos años.

### **Evolución de la apertura financiera de Brasil<sup>1</sup>**

Repasemos, en primer lugar, de forma sintética, lo ocurrido en las últimas décadas en Brasil en el terreno financiero. Hasta la segunda mitad de los años ochenta, los movimientos financieros internacionales hacia o desde la economía brasileña estaban sometidos a una regulación muy estricta. En los sesenta, la legislación que se remontaba a los años treinta sufrió una transformación importante, adecuándose a la nueva realidad de los movimientos de capitales internacionales, entonces protagonizada por la expansión de las empresas industriales multinacionales a lo largo de todo el planeta. Tal regulación significaba que no se permitían pagos ni tampoco depósitos bancarios en monedas extranjeras; sólo la moneda nacional constituía medio de pago, la única considerada de “curso legal”. Los ingresos obtenidos en moneda extranjera por la exportación de bienes y servicios debían ser convertidos inmediatamente en moneda nacional, sin que fuera posible, tampoco, la conversión del resultado neto de una actividad de exportación e importación simultánea.

En este periodo y hasta la segunda mitad de los años noventa, los flujos de capitales financieros internacionales hacia América Latina fueron, comparativamente con el momento actual, muy escasos, constituidos, principalmente y

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado sobre la apertura financiera de Brasil, véase, entre otros, I. Goldfajn, A. Minella, *Capital flows and controls in Brasil: What have we learn?*, abril de 2005 (Forthcoming in an NBER volume on Capital Flows edited by Sebastian Edwards); y, D.M. Prates, “Investimentos de portfólio no mercado financeiro doméstico”, en M.C.P. de Freitas, (org.), *Abertura financeira no Brasil nos anos 90*, Brasília, IPEA, Edições Fundap: FAPESP, 1999, pp. 17-60.

sobre todo a partir de los años sesenta, por capitales a largo plazo, es decir, inversiones extranjeras directas (IED). La legislación reguladora en Brasil sobre estos flujos se da en los años sesenta; según ésta, se exigía el registro de las entradas de capital —prestamos, inversiones, etc.— para, posteriormente, obtener licencia para salidas vinculadas a estas entradas, en forma de beneficios o dividendos, intereses, *royalties* o cualesquier otro tipo de regalías, que supusieran la repatriación de capitales.

Confluyen en esos años dos situaciones diferentes a la que ahora se vive en este capítulo de la vida económica de los países latinoamericanos. Por un lado, los movimientos internacionales de capitales eran, fundamentalmente, de IED, con una proporción menor de capital a corto plazo y, por otro lado, en el ámbito interno brasileño y latinoamericano privaba una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones,<sup>2</sup> con un sistema financiero muy raquítico en todos los países del área. Por ello, la política brasileña de regulación de flujos financieros estuvo necesariamente asociada a estas condiciones.

Se controlaban los movimientos de capitales externos como una forma de regular las importaciones, así las repatriaciones estaban limitadas y debían previamente haber sido registradas a la entrada, lo que implicaba el pago de un impuesto. Estas limitaciones condujeron a la aparición de un mercado cambiario paralelo al oficial, con un tipo de cambio normalmente superior a éste, llevando a prácticas cuasidelictivas, como la sobrefacturación de las exportaciones (con la práctica, por ejemplo, de lo que en la época se denominó “precios de transferencia”) y subfacturación de las importaciones.

A partir de 1987 se inicia un proceso de apertura financiera en Brasil, en línea con las prédicas del denominado Consenso de Washington. Los primeros pasos de la liberalización estuvieron asociados a la entrada de capitales para invertir en cartera, facilitando el estableci-

miento de empresas de inversión financiera y de fondos de inversión extranjeros, y promoviendo la apertura del mercado de valores a los inversionistas internacionales. Se puso en marcha, a partir de entonces, un conjunto de medidas específicas orientadas al desarrollo de la apertura financiera, en aras de incrementar de forma rápida los recursos de capital a disposición de la inversión interna. Entre otras acciones se instituyó: i] una reducción del impuesto sobre repatriación de beneficios y dividendos; ii] la autorización para la conversión de la deuda pública externa, de acciones y de certificados de depósitos en moneda extranjera, para su uso en el Programa Nacional de Privatizaciones; iii] la autorización para que los inversionistas extranjeros pudieran operar en el mercado financiero brasileño; iv] la autorización para que las empresas brasileñas emitieran títulos en el extranjero, y v] el permiso legal a los residentes nacionales para transferir recursos financieros hacia el exterior, hasta entonces sólo permitido a los no residentes.

En ese contexto de flujos financieros en ascenso, a partir del inicio de los años noventa, hacia las economías latinoamericanas, comenzaron a aparecer distorsiones en los equilibrios macroeconómicos básicos. Así, la presión que este alto nivel de flujos de capitales a corto plazo ejercía sobre el tipo de cambio forzó al gobierno brasileño a adoptar medidas restrictivas a la entrada de este tipo de flujos financieros, implementadas entre 1993 y 1996. De este modo se aumentó el impuesto sobre la entrada de capitales del exterior, especialmente sobre los que habrían de operar a corto plazo; se incrementó el tiempo mínimo de permanencia para los capitales externos (sin penalizaciones singulares) y se establecieron otras medidas de restricción cuantitativas sobre diversos tipos de inversiones de cartera.

Es importante destacar que las medidas restrictivas adoptadas a lo largo de este periodo no incidieron sobre las IED. Por el contrario, se cambió la regulación para incentivar la entrada de nuevas inversiones extranjeras a largo plazo, como eliminar la discriminación hacia las empresas extranjeras, permitir inversiones en *public utilities* y también en instituciones financieras. Además, se eliminó el impuesto sobre repatriación de beneficios y dividendos hacia el exterior.

<sup>2</sup> Para un análisis de esta política de sustitución de importaciones, en una perspectiva histórica, el lector interesado puede acudir a nuestro reciente libro: Santos M. Ruesga y Silva Bichara, Julimar da Silva, 2005, *Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza*, Madrid, Marcial Pons.

Entre 1997 y 1999 todas las medidas restrictivas adoptadas anteriormente se fueron eliminando de forma paulatina, incluyendo el tiempo mínimo de permanencia y el impuesto sobre transacciones financieras. En 1999 se culminó la completa liberalización financiera de Brasil, aceptando las obligaciones del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en noviembre de 1999.<sup>3</sup>

### 3. La fiscalización de los movimientos de capital en Brasil

Y, sin embargo, en medio de este proceso de liberalización financiera, en 1996 fue aprobada la aplicación de un impuesto sobre las transacciones financieras, que comenzó a recaudarse al año siguiente. Se trata de una exacción fiscal del tipo “impuesto sobre débitos bancarios” (*bank debt taxes*) y constituye una de las múltiples formas de fiscalización posibles de las transacciones financieras. Los impuestos sobre transacciones financieras implican gravar las actividades de mercados bancarios, mercados de valores (bolsas), mercados cambiarios o cualquier otra actividad relacionada con el mercado financiero en general. Y el impuesto sobre el débito bancario, un subconjunto de los impuestos sobre las transacciones financieras, tiene como base todas aquellas transacciones bancarias que impliquen un movimiento de recursos financieros, escriturados o físicos, dentro del sistema bancario.

Es importante señalar cómo, no obstante, en el caso concreto de Brasil, además de la posible causalidad fiscalizadora sobre los movimientos de capital, la imposición de este mecanismo tributario obedece a una motivación básicamente recaudatoria; se trataba de sanear las arcas de un Estado inmerso en una delicada crisis financiera. Habría que añadir que a las autoridades del FMI de aquel momento no les resultó agradable la incorporación de este tributo al panorama fiscal brasileño.

En el mundo de la academia económica, los impuestos sobre los débitos bancarios son muy

<sup>3</sup> Acuerdos que, en línea con los programas de ajuste de esta institución internacional, típicos en aquellos años, implicaban la condicionalidad impuesta para recibir préstamos del FMI a tasas por debajo de las vigentes en el mercado, para hacer frente, fundamentalmente, a los problemas de deuda externa que padecía en forma grave el país.

criticados por los defensores del libre mercado, que aluden a la generación de *ineficiencias*<sup>4</sup> económicas como su principal defecto, pues promoverían una asignación distorsionada de los recursos productivos de un país. Además, sería un impuesto acumulativo, en cascada, no neutral desde el punto de vista de las diferentes partes del tejido productivo, que penalizaría sobre todo a los pequeños ahorradores. De esta forma, se produciría una desintermediación financiera —desbancarización— y una salida de los inversionistas o de la población en general del sistema bancario y financiero, tanto de renta fija como de renta variable. En el contexto internacional, las consecuencias estarían relacionadas con la expulsión del capital extranjero del país, una vez que resultara más caro operar a corto plazo en dicho mercado.

A esta visión crítica, que argumenta que este impuesto podría impedir el desarrollo del sector financiero y la bancarización del país, reduciendo las posibilidades de que el sector informal ingrese en los canales de formalidad financiera, se podría contestar señalando que, en primer lugar, el sector financiero en estos países está en manos extranjeras y que busca más, en general, la banca corporativa, “*corporate*”, que la banca minorista, y, en segundo lugar, que la estrategia para atraer el sector informal hacia los circuitos del sector financiero regular no depende, obviamente, de que exista o no un determinado gravamen, sino de otras variables económicas.

Los defensores de la medida argumentan que se trata de un impuesto sencillo, que genera recursos para el fisco de fácil recaudación, a un costo administrativo muy bajo, de alta productividad y, especialmente, muy eficiente en el combate al fraude y a la evasión fiscal. Por lo tanto, es un impuesto que se adapta perfectamente a las características fiscales de los países en desarrollo de América Latina, países con necesidad urgente de ingresos fiscales, con una administración tributaria débil y con un alto grado de informalidad. Además, constituiría la base de un impuesto moderno, que permite

<sup>4</sup> Una crítica al concepto de eficiencia económica manejado por los colegas que asumen la perspectiva neoclásica aparece en el trabajo que hemos publicado en *Nexos*, en febrero de 2006, en S.M. Ruesga, “Ética y economía”.

**Cuadro 1.** Supuesto sobre los efectos de la CPMF sobre la rentabilidad de las inversiones en renta fija, considerando una TAE del 26.45%

Plazo	Valor de la inversión		Valor de la inversión después del cargo de la CPMF		Valor del rescate	Al mes sin CPMF	Al mes con CPMF	Al año sin CPMF	Al año con CPMF
	sin CPMF	CPMF en %	CPMF en R\$*	de la CPMF		CPMF	CPMF	CPMF	CPMF
30 Días	R\$100 000	0.38%	380	R\$100 380	R\$101 974 89	1.97%	1.59%	26.45%	20.82%
60 Días	R\$100 000	0.38%	380	<b>R\$100 380</b>	<b>R\$103 988 78</b>	<b>1.97%</b>	<b>1.78%</b>	<b>26.45%</b>	<b>23.60%</b>
90 Días	R\$100 000	0.38%	380	<b>R\$100 380</b>	<b>R\$106 042 44</b>	<b>1.97%</b>	<b>1.85%</b>	<b>26.45%</b>	<b>24.55%</b>
180 Días	R\$100 000	0.38%	380	<b>R\$100 380</b>	<b>R\$112 449 99</b>	<b>1.97%</b>	<b>1.91%</b>	<b>26.45%</b>	<b>25.49%</b>
360 Días	R\$100 000	0.38%	380	<b>R\$100 380</b>	<b>R\$126 450 00</b>	<b>1.97%</b>	<b>1.94%</b>	<b>26.45%</b>	<b>25.97%</b>

\* Reales, moneda brasileña.

Fuente: <http://www.ejassessoria.com.br/termo/pesocpmf.htm>

gravar las actividades relacionadas con el comercio y las transacciones electrónicas.

Adicionalmente, se pueden identificar dos factores ventajosos más en este impuesto que no pueden olvidarse, desde la perspectiva de los países en desarrollo: a) de equidad, pues son los más ricos en estos países quienes realizan más transacciones en el mercado financiero susceptibles de gravarse, y b) de control tributario, si los datos del impuesto se cruzaran con otras declaraciones tributarias, por ejemplo, del Impuesto sobre la Renta, se convertiría en un excelente instrumento de inspección, lo que ya se ha intentado en algunos países latinoamericanos (Argentina, por ejemplo).

Básicamente, por sus propiedades fiscales y administrativas y por la perentoria necesidad de incrementar los ingresos fiscales, los impuestos sobre los débitos bancarios han sido aplicados en varios países de América Latina a lo largo de los años noventa: Argentina (1983, 1988 y 2001), Perú (1999), Brasil (1994 y 1997), Venezuela (1994 y 1998), Colombia (1998) o Ecuador (1999).<sup>5</sup>

En el caso de Brasil,<sup>6</sup> el impuesto en cuestión se denominó Contribución Provisional sobre Movimientos o Transacción de Valores y

<sup>5</sup> Véase I. Coelho, L. Ebrill y V. Summers, 2001, *Bank Debt Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trend*. IMF Working Paper, 01/67.

<sup>6</sup> Basado en *CPMF: Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa*, del Ministerio de Hacienda de Brasil, disponible en <https://correo.uam.es/cgi-bin/webmail/pop.cgi?BACKGROUND=http%3a%2f%2fwww%2ereceita%2efazenda%2egov%2ebr%2fHistorico%2fEstTributarios%2fTopicosEspeciais%2fCPMF%2fDefault%2ehtm>.

Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (CPMF), un típico impuesto sobre los débitos bancarios, creado legalmente en agosto de 1996 pero instituido como figura fiscal en enero de 1997, con una cuota alícuota de 0.20% sobre cualquier transacción de valores y créditos y derechos de naturaleza financiera,<sup>7</sup> es decir, "cualquier operación de liquidación o alzamiento realizada por entidades financieras, que represente circulación escriturada o física de moneda y de la que resulte o no transferencia de los mismos valores, créditos y derechos".

Aunque, como se ha señalado, estaba vinculado fundamentalmente a cuestiones de orden recaudatorio, se le puede considerar como una medida de política económica de control de los flujos financieros internacionales, sobre todo los que operan a corto plazo, por el aumento del costo de transacción que sobre ellos provoca.

En relación con su puesta en práctica, la CPMF fue objeto de muchas críticas, siendo las más importantes aquellas que, con carácter general, estaban asociadas a la lógica de la ineficiencia económica de los tributos acumulativos, que distorsionan la asignación eficiente de los recursos, a la expulsión de inversionistas extranjeros del sistema monetario brasileño y a la desintermediación financiera. En general, la defensa del impuesto, por otro parte, se basa en lo reducido de su costo administrativo, por la facilidad de gestión y cobro, y en el combate a la evasión fiscal. Estos argumentos favorables

<sup>7</sup> La CPMF ha sufrido cambios de alícuota desde su institución. En la actualidad es de 0.38% y así estará vigente hasta diciembre de 2007.

ganarían aún más fuerza si se tiene en cuenta que se trata de un país con fuerte informalidad y con necesidad de ingresos fiscales.

#### **4. Impactos económicos y sobre el mercado financiero**

En cuanto a los resultados de la aplicación de este tributo, hay que considerar al menos dos aspectos. De un lado, la vertiente recaudatoria. A este respecto hay que subrayar que los ingresos fiscales proporcionados por la CPMF alcanzaron 29.3 mil millones de reales en 2004, equivalentes a 5.5% de los ingresos fiscales totales, alrededor de 2% del PIB brasileño, por lo que tiene un significativo efecto positivo sobre el ajuste fiscal.

Por otro lado, los efectos sobre el funcionamiento del sistema financiero brasileño y la posible incidencia sobre la eficiencia operativa de éste. Pues bien, a pesar de las críticas que indicaban una posible reducción de la intermediación financiera en Brasil, lo que se observó fue un alargamiento de los plazos de las inversiones financieras (véase cuadro 1, donde se puede observar lo exiguo de la reducción de la tasa de rentabilidad efectiva de las inversiones anuales de renta fija, por efecto de la introducción del impuesto). La CPMF, al cobrarse en cualquier registro de movimiento financiero, acabó incentivando a los inversionistas privados a aplicar sus ahorros en operaciones de más largo plazo, al contrario de lo que ocurrió durante el periodo de alta inflación. Ello ayudó, efectivamente, a ampliar el plazo medio de los títulos de la deuda brasileña,<sup>8</sup> lo que mejoró la estructura de la deuda pública. La menor inflación y un tipo de interés real más elevado también favorecieron la ampliación del plazo de las inversiones y una mejor estructura temporal de la deuda, desde el punto de vista brasileño.

En relación con la expulsión de inversiones del mercado de renta fija y variable, el análisis debe considerar varios aspectos relacionados con ello. Es obvio que la CPMF representa un costo adicional sobre las inversiones financieras, sin embargo, es uno más que se suma a los

<sup>8</sup> Según el Banco Central de Brasil, el plazo medio de vencimiento de los títulos de la deuda pública aumentó de 6.5 meses a 26 meses entre 1998 y 2001, manteniéndose estable, a partir de entonces, en un plazo de alrededor de 28 meses.

costos administrativos que existen en cualquier mercado financiero y no más gravoso que otros. Por lo tanto, puede ser perfectamente considerado como una parte más del costo de operación en el mercado bursátil brasileño, como ocurre en algunos países desarrollados como Francia,<sup>9</sup> en donde se aplican gravámenes similares a la CPMF. Ello puede introducir un cierto descenso en la rentabilidad neta comparada de las inversiones financieras en Brasil, no muy significativo y que se anularía si se aplicara de modo generalizado en los países en desarrollo, por ejemplo.

Con respecto a la renta fija, los datos del Banco Central de Brasil muestran un incremento en las inversiones en renta fija en los últimos años, que sería una muestra de que no necesariamente se ha producido un fenómeno de desintermediación financiera en Brasil a causa de la aplicación de este gravamen.

Por otro lado, y a pesar de la reducción del volumen de transacciones en el mercado bursátil de Brasil (concentrado en la Bovespa, Bolsa de Valores de Sao Paulo) y, en general, de las bolsas de valores de los países latinoamericanos, hay otros elementos más importantes que explican la evolución de los flujos de capital hacia las bolsas de valores. Entre ellos, y en el terreno puramente operativo (relacionado con otros costos de intermediación en el mercado bursátil), se puede señalar la tendencia a la concentración de las operaciones bursátiles en los mercados centrales (la Bolsa de Nueva York negocia las acciones de las mayores empresas latinoamericanas por medio de los American Depositary Receipts – ADR), que depende de la situación de liquidez internacional, la propia evolución de los indicadores macroeconómicos, etc. No se puede atribuir exclusivamente a la CPMF la disminución del volumen de negocios verificada en la bolsa de São Paulo.

Cabría argumentar, sin embargo, que la provisionalidad, que se eterniza, así como la variabilidad de sus tipos pueden introducir elementos de incertidumbre para el inversionista. Pero, esto último —la variabilidad de las alícuotas—, también puede interpretarse como una ventaja de la praxis fiscal: se cambian los hechos imponibles, las alícuotas, etc., de manera continua,

<sup>9</sup> Véase Working Paper 01/67 del FMI, [www.imf.org](http://www.imf.org).

para adaptarse con rapidez a los cambios en los mercados financieros.

### **Algunas reflexiones finales**

La CPMF es una medida de política fiscal con objetivo fundamentalmente recaudatorio, pero con consecuencias sobre la dinámica de los flujos financieros. Es un impuesto ideal para países en desarrollo con desequilibrio fiscal y necesidad de incrementar sus ingresos, por su alta capacidad recaudatoria a un bajo costo administrativo. Ha sido muy eficaz a la hora de aumentar los ingresos fiscales del Estado brasileño y de mejorar la estructura de la deuda interna, por lo que también favorece el equilibrio de las cuentas públicas. Es el único impuesto capaz de alcanzar a la economía informal o ilegal que necesita los canales bancarios para sus actividades, ayudando, además, en el combate a la evasión y al fraude fiscal.

Por el lado financiero se han comprobado las bondades de la CPMF en el empeño por disminuir la importancia relativa de las inversiones a corto plazo y alargar la estructura de vencimientos de la deuda pública interna brasileña, lo que disminuye la vulnerabilidad externa de la economía nacional frente a los vaivenes de los movimientos financieros internacionales.

Conviene considerar, adicionalmente, a efectos de comparaciones internacionales, que las modalidades de este tipo de impuestos son variadas, dependiendo de su incidencia en cada espacio concreto de factores como la extensión

del uso del cheque como medio de pago, entre otros. El caso brasileño puede compararse con otros supuestos latinoamericanos, como realidades más cercanas, pero no resulta muy adecuado contrastar el impacto de este tributo en el sector financiero con la situación de otros países fuera del área, aunque sólo sea porque los sistemas financieros no son equivalentes.

Además, no hay evidencias empíricas de que haya provocado desintermediación financiera y tampoco expulsión de capitales, al menos en cuantía importante. Por supuesto, y a pesar de lo dicho, estamos ante un impuesto que debe ser considerado como complementario de la estructura tributaria de cualquier país; no suplantando los impuestos tradicionales sobre valor añadido, renta, comercio exterior, seguridad social, etc., en la estructura impositiva.

Por último, cabe señalar que este tipo de mecanismo fiscal, si bien no es lo que en el seno de los “movimientos antiglobalización” se viene denominando como “tasa Tobin”, constituye un buen planteamiento como respuesta a los efectos económicos de la globalización sobre los países menos desarrollados: si el capital y sus rentas vuelan, deben gravarse, siquiera de manera indirecta, al contacto de ese capital con el territorio nacional. No obstante, en esta perspectiva, sí reúne algunas de las características —o más bien de los efectos esperados— que se le atribuyen a la “tasa Tobin” (por cierto, no propuesta como tal por el economista estadounidense, sino, más bien, por alguno de sus intérpretes).<sup>10</sup> ●

<sup>10</sup> Véase lo que el propio autor opinaba sobre la “tasa Tobin” y sus defensores, en términos nada elogiosos por cierto, en <http://www.eumed.net/cursecon/textos/tobin-antiglob.htm>.

# PALABRA POR PALABRA

## Lenguaje y gramática, disciplinas distintas

Renward García Medrano\*

**E**n otras entregas se ha dicho que el lenguaje, entendido como un sistema de símbolos y reglas para su uso, es inmanente al pensamiento y que éste, a su vez, rige todas las actividades conscientes de la vida humana. En consecuencia, los actos, las ideas y el lenguaje están regidos, en lo esencial, por la misma lógica, es decir, por reglas que obedecen a principios similares. La lógica es implacable. Si nuestros actos la contravienen, obtendremos resultados ajenos u opuestos a nuestra voluntad; las ideas serán erróneas y la comunicación transmitirá mensajes distintos a los esperados.

¿Es preciso, entonces, haber estudiado lógica para pensar correctamente o para actuar como nos lo proponemos?

No. El pensamiento lógico se forma con el aprendizaje y éste se inicia al nacer, o quizá antes, y continúa durante el resto de la vida humana. Aprendemos a pensar, hacer y decir, primero en la familia y el medio inmediato, más tarde en la escuela, con los libros y los medios de comunicación, la interacción con otras personas y las experiencias que nos van formando. De estos agentes tomamos, inconscientemente,

...nuestra mente semeja la plaza de un mercado, donde el siervo se codea con el sabio, o (es) como un jardín desierto donde crece la cizaña junto a la rosa.

CICERÓN, en *LOS IDUS DE MARZO*  
de THORNTON WILDER

la lógica del pensar, actuar y comunicar, que se implanta en nuestra mente y cambia con cada nueva experiencia, con cada nueva interacción con lo otro y con nosotros mismos.

La educación formal y la informal —desorganizada pero más abundante y penetrante que la primera— van modulando y expandiendo nuestros conocimientos y, al mismo tiempo, pulen, afinan, perfeccionan nuestra lógica interna, las normas inconscientes que usamos para elaborar ideas, actuar y comunicar. Podemos pensar con gran acierto sin estudiar lógica y, en consecuencia, el estudio de la lógica no nos enseña a pensar. Nos permite, sí, comprender las normas del pensamiento, la manera de razonar correctamente, la anatomía y fisiología de las ideas, si vale el símil, y en la medida que esta comprensión se convierta en práctica seremos capaces de pensar mejor.

Ni la inteligencia ni la cultura son resultado del estudio de la lógica, pero ésta lo rige todo, al grado de que es imposible pensar, entender y comunicar sin obedecer sus reglas. Los ven-

\* Periodista.

dedores ambulantes, los delincuentes, los hombres —y mujeres— de negocios quizá no tengan nociones siquiera elementales de la lógica ni hayan oído hablar de ella, pero son capaces de estructurar ideas con una base mínima pero suficiente de rigor lógico, pues sólo así pueden ajustar sus actos a sus intereses e incluso sobrevivir.

Por las mismas razones, los hablantes de una lengua se comunican entre sí porque todos utilizan un mismo código, una misma colección de símbolos lingüísticos y reglas para ordenarlos. Claro que el acervo de palabras es muy heterogéneo entre estratos, grupos y personas, y la lógica interna para combinarlas va desde muy pobre, como la de un niño de tres años, hasta muy avanzada, como la de los grandes escritores. La dimensión y calidad de nuestro diccionario interno y de nuestra gramática inconsciente —si se me permiten estas expresiones— dependen de numerosos y diversos factores, como la formación cultural, profesional, laboral, los intereses y vocaciones, el contacto con los libros, la actitud entera ante la vida.

Dada la posesión del código, los símbolos y significados, la comunicación oral y escrita no depende del conocimiento de las reglas gramaticales, sino de su uso. Hablar y redactar son habilidades que desarrollamos con mayor o menor acierto y profundidad, pero que no pueden ser perfeccionadas con la memorización, sino con la posesión y práctica de las reglas gramaticales. La lectura de obras bien escritas enriquece nuestro arsenal de palabras y expresiones, mejora nuestro estilo, es un factor, en fin, de perfeccionamiento y corrección del lenguaje. La corrección de los patrones erróneos para convertir las ideas en textos mejora la calidad de nuestro lenguaje escrito.

Quienes hablan con propiedad y escriben con claridad aplican la gramática inconsciente y acertadamente, pero no piensan en las reglas al momento de comunicar; no consultan el diccionario en busca de cada significado ni tienen conciencia de los modos, tiempos verbales, del

género y número o del oficio diferente de cada palabra que están utilizando; simplemente hablan o escriben. Aquéllos cuyo lenguaje está plagado de muletillas, lugares comunes, barbarismos, anglicismos o construcciones absurdas sólo aplican los patrones inconscientes pensamiento-lenguaje que han asimilado del entorno social en el que viven y, particularmente, de los medios electrónicos. Mejorar su habla y redacción significa sustituir los patrones erróneos por los correctos, uno a uno.

En los últimos años, grupos interdisciplinarios de algunas universidades e instituciones de investigación y educación superior han explorado distintas vías para la enseñanza del lenguaje a partir de la lectura y la escritura supervisadas y debidamente programadas, sin desdeñar, por supuesto, la enseñanza de la gramática o la literatura. Lo estimulante de estos intentos está en separar el desarrollo de una habilidad —la expresión oral y escrita— de las disciplinas científicas por medio de la práctica del conocimiento de éstas relacionadas con el lenguaje.

Hasta donde sé, el ITAM y el CIDE están trabajando en esta dirección, en colaboración con instituciones de educación superior e investigación de otros países. Por otra parte, a raíz de un proyecto del ex presidente de Estados Unidos, William Clinton, algunos gobiernos están buscando fórmulas para asegurar que la comunicación escrita dentro de la administración pública y desde ésta hacia la población sea clara, sencilla y comprensible. En México, la Secretaría de la Función Pública puso en marcha un programa llamado Lenguaje ciudadano, que intenta avanzar en esa dirección. Si estas y otras búsquedas tienen éxito —y si los medios de comunicación no neutralizan los esfuerzos—, podría mejorar la deplorable comunicación escrita que predomina en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo los académicos, y cambiar la actitud del común de la gente hacia la redacción, que de ser una tortura pasará a ser una práctica sencilla y, para muchos, grata ●

# ARGUMENTOS

## Vale la pena recordar **Comentario sobre Agua, medio ambiente y sociedad\***

Rosa Elena Montes de Oca Luján\*\*

**Vale la pena recordar** cierta información que con seguridad hemos escuchado recientemente:

- El consumo de agua aumentó seis veces durante el siglo xx.
- Para 2025 se estará utilizando 40% del agua accesible a escala global.
- Cerca de 40% de la población mundial vive en países con estrés hídrico entre moderado y severo.
- La sexta parte de la población mundial no tiene acceso a agua potable y 40% a alcantarillado.
- La contaminación del agua es cada vez mayor, lo que provoca que sea cada vez más escasa.
- El calentamiento del planeta incrementará la escasez de agua en 20%.

En nuestro país, la disponibilidad anual de agua es actualmente de 4 500 m<sup>3</sup> por habitante, la cual ya se considera baja, y en 2025 será de 3 800 m<sup>3</sup>. La cobertura nacional de agua potable es de 89.5% y de 77.7% en el caso del alcantarillado. En el medio rural, esta cobertura sólo alcanza 71.4% y 38.7%, respectivamente. El tra-

tamiento de aguas residuales es solamente de alrededor de 36%. Por otra parte, se calcula que 70% de los cuerpos de agua están contaminados.

La crisis del agua se está haciendo presente y comprometerá nuestro futuro de continuar las formas de aprovechamiento que de este y otros recursos hemos mantenido por décadas.

Hacer frente a esta crisis significa avanzar hacia el desarrollo sustentable. Implica desde luego una amplia gama de políticas ambientales en varios frentes, pero también de políticas públicas intrasectoriales, como políticas fiscales, de subsidios y precios, así como el fomento de la participación organizada de los distintos grupos de usuarios y su colaboración; además, adecuar los arreglos institucionales, atender las carencias del marco jurídico, revisar las atribu-

\* *Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*, Julia Carabias y Rosalva Landa, con la colaboración de Jaime Collado y Polioptro Martínez, México, El Colegio de México/Fundación Gonzalo Río Arronte/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

\*\* Economista especializada en temas de medio ambiente, desarrollo agrícola y política social.

ciones de cada orden de gobierno y tener las estrategias de ciencia y tecnología.

La sociedad mexicana debe atender las necesidades de agua potable, alcantarillado y saneamiento de toda la población; de agua para el desarrollo industrial y para el uso agropecuario, y hacerlo sustentablemente, es decir, sin afectar el gasto natural de agua para el funcionamiento de los ecosistemas. De no hacerlo así, las consecuencias serán desastrosas. Ello no sólo requiere inversiones cuantiosas, sino, sobre todo, el manejo integral del recurso.

Incorporar la noción de sustentabilidad significa que hay que ocuparse del recurso de manera que los beneficios que de él se deriven sean resultado tanto de un desarrollo económico como de una participación social y una administración equitativas, eficaces e integradas. Alcanzar la sustentabilidad del agua exige la cooperación entre los diferentes usuarios y entre los que comparten cuencas y acuíferos, a fin de proteger los ecosistemas de la contaminación y otras amenazas. La sustentabilidad del agua es también condición previa para reducir la pobreza, mejorar la salud y conservar los propios sistemas acuáticos.

*Agua, medio ambiente y sociedad* nos da una visión amplia e integral de la complejidad relativa a la problemática del agua. Asimismo aborda los componentes principales —y la relación entre ellos— de una política hídrica sustentable. Después de repasar la situación mundial del agua y describir la de México, el libro aborda los aspectos críticos de este recurso y su uso en nuestro país. En una tercera sección se desarrollan los temas de política hídrica más importantes y en la última parte se sintetizan el conjunto de orientaciones que llevan hacia la sustentabilidad del agua.

Evidentemente, buena parte de los temas que se abordan en el libro son muy polémicos, aun algunos sobre los cuales parece haber acuerdo. Parece que hay consenso en que la única forma de conservar el agua y mitigar las consecuencias de fenómenos hidrometeorológicos extremos es integrar su gestión con la del resto de los recursos naturales. Sin embargo, el retraso para reglamentar la Ley de Aguas Nacionales de 2004 y la reorganización de la propia Comisión Nacional del Agua son indicios de que este consenso aún no se alcanza.

El papel del sector público y la participación privada también se discuten en el libro. La privatización del agua no procede en México tanto porque así lo señala la Constitución como por razones institucionales, sociales y normativas. No obstante, la participación de empresas privadas en el abastecimiento de agua potable y alcantarillado —o de algún servicio relacionado con éstos— a ciudades medianas y grandes es deseable y necesaria, debido a los requerimientos financieros de las inversiones que deben hacerse, lo que implica esquemas contractuales y de un marco regulatorio explícitos. La participación privada no es toda la solución ni tampoco la caja de Pandora, pero la responsabilidad del Estado en la regulación y normalización y en asegurar la conservación del recurso al mismo tiempo que su abasto adecuado a todos los sectores es irrenunciable.

En el medio rural pobre, el sector público necesita más que duplicar sus esfuerzos para la construcción de sistemas de agua potable y de disposición de aguas residuales y su tratamiento, lo cual sus habitantes no pueden pagar.

Se plantea, asimismo, la discusión sobre el cobro por el acceso al vital líquido (y por su desecho) para los distintos sectores, así como sobre concesiones que no sólo no les cuestan a sus beneficiarios, sino que están subsidiadas, como el riego agrícola, y que se encuentran altamente concentradas entre unos cuantos concesionarios. Las decisiones al respecto están incidiendo en el desperdicio de agua de los acuíferos y en la sobreexplotación de éstos.

Las autoras prestaron especial cuidado al diseño y la presentación, e incluyeron recuadros con síntesis respecto a la problemática y en los que destacan las orientaciones o recomendaciones de política en cada tema. La discusión de los temas que se abordan en el libro se desarrolló en el Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad (PAMAS) de El Colegio de México, que contó para esta publicación con el apoyo de la UNAM, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional del Agua y la Fundación Gonzalo Río Arronte. El Programa inició sus trabajos bajo la coordinación de Fernando Tudela, quien prologa el libro, y a partir de 2003 la coordinación general quedó a cargo de Julia Carabias y su coordinación académica a cargo de Rosalva Landa.

## Un texto aleccionador

David Ibarra\*

**E**

l libro *¿Qué país nos deja Fox?*, que nos ofrecen Adolfo Sánchez Rebolledo y los autores de los nueve excelentes ensayos que lo integran enjuicia con rigor la herencia de claroscuros del presidente Vicente Fox y, en más de un sentido, el legado del neoliberalismo en México.

En el año 2000 se elogió incansablemente un hecho inédito en 70 años, la alternancia política, como puerta ancha a la democracia, como la respuesta a los anhelos ciudadanos de participación política sin cortapisas y como medio de formar una sociedad menos desigual e inequitativa, y de alcanzar por añadidura el desarrollo sostenido. Al poco andar muchas de las ilusiones se desvanecen casi del todo.

Con acierto, el neoliberalismo mundial tomó prestados los ideales de la libertad y la dignidad individuales para imprimirles un nuevo giro. En su visión, esos valores no sólo están amenazados por dictaduras o gobiernos autoritarios, sino por todo intervencionismo estatal que desplaza el privilegio individual de escoger por decisiones colectivas impuestas. En el dominio económico, el neoliberalismo supone que el bienestar de la población depende de la liberación plena del nombre económico, inmerso en un marco institucional de derechos de propiedad indisputados, de mercados y comercio exterior sin restricciones; entorno que, de ser necesario, ha de crearse, imponerse y defenderse como la función primordial del Estado.

La implantación del neoliberalismo en México causó devastación institucional. Mucho se destruyó, poco nuevo se erigió. No sólo acabó para bien con el presidencialismo hegemónico e instauró un sistema electoral más transparente y democrático —como afirma con razón José Woldenberg—, sino también se

\* Economista.

amplió el ámbito de las libertades políticas y de su expresión pública. Pero, acaso para mal, llevó a ceder gratuitamente buena parte de la soberanía económica; a suprimir, sin reemplazo, casi todos los instrumentos de la política estatal de fomento; a destruir empresas industriales y agrícolas al someterlas sin preparación a la competencia de los mejores productores mundiales; a abandonar los objetivos del empleo y, en consecuencia, el meollo de políticas públicas de carácter social. Además, según Jacqueline Peschard, la dispersión del poder en los cuerpos legislativos, que ya se percibía desde el gobierno de Ernesto Zedillo, emponzoñó las relaciones entre poderes y partidos políticos. No se llegó a registrar parálisis legislativa, pero los despliegues comunicativos y de otra naturaleza de la Presidencia estorbaron la formación de los acuerdos necesarios y, en cambio, lograron desprestigiar al Congreso y a sus integrantes.

Las consecuencias económicas y sociales están a la vista. El crecimiento económico se ha diluido y se ha tornado errático, el mercado de trabajo padece la peor debacle histórica, como destaca con verdad *Ciro Murayama*. Los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte podrían agotarse paulatinamente al no tomar ventaja del redespiegue productivo a escala universal —que explica buena parte del auge de los tigres asiáticos, China e India—, ni de los enormes superávit comerciales de México con Estados Unidos (casi 65 000 millones de dólares). Entonces, lo que va quedando del TLCAN son los costos, las limitaciones a la autonomía de nuestra política económica, subrayados por *Federico Novelo*.

En el terreno social, México sigue siendo un país de pobres que envejecen, un país de ingresos altamente concentrados, problemas a los que sólo se aplican paliativos. Y sin embargo, ambos fenómenos, y el de la informalidad, critica *Rolando Cordera* en un magnífico ensayo, “no forman parte de las preocupaciones centrales de la sociedad, de los partidos y del mismo Estado”. Las políticas sociales son residuales, tienen por función mitigar los efectos nocivos de las acciones económicas sobre los ciudadanos.

Frente a la debacle económica y la social habría resultado verdaderamente milagroso que la lucha contra las lacras sociales de la inseguridad, del crimen y del narcotráfico hubiese resultado exitosa. Desde hace tiempo, como ha ocurrido en otras latitudes latinoamericanas, las bandas delictivas vienen creando un Estado dentro de otro Estado. La impunidad toma carta de naturalización, afirma *Ernesto López Portillo*, cuando “nueve de cada diez delitos quedan sin castigo”. Por eso, pese a “avances en brindar a los ciudadanos mecanismos de garantía de sus derechos y de control de los órganos del Estado”, no han desaparecido, en opinión de *Lorenzo Córdova*, “las tentaciones de instrumentalizar el derecho a conveniencia de los intereses políticos, dejando pendiente la consolidación del Estado de derecho”.

El desafío evadido por el gobierno foxista, en palabras de *Sánchez Rebolledo*, consistió en no imprimir “contenidos democráticos a la relación entre política y derecho, entre economía y desarrollo social, entre cultura política y participación ciudadana... se hizo mucha mercadotecnia, pero poca política”. Se “gobernó pensando en los círculos del poder para no enfrentar los problemas más álgidos”. Por

eso, Trejo Delarbre señala que “Fox vio con tanta condescendencia los requerimientos de las empresas de comunicación más importantes que acabó por estar al servicio de ellas”. De ahí la Ley de Radio y Televisión.

Parafraseando a Becerra, no sólo el PRI, también Fox, fue despojado de la oferta de seguridad con estabilidad por Felipe Calderón. Y López Obrador le arrebató la conexión esencial con el mundo empobrecido y popular de México. Ambos, López Obrador y Calderón, quizá procuren la invención de realidades, sin embargo, en los hechos, más parecen exhibidores de lacras sociales desatendidas secularmente pero vistas desde distintas perspectivas.

La idea del cambio, que tanto sirviera a Fox en su campaña presidencial para deslindarse de la ideología y de los procedimientos priistas, pronto fue abandonada en el diseño de las políticas públicas. En efecto, se persistió en abandonar el crecimiento para suscribir a cualquier costo la meta de abolir la inflación, sin importar sus consecuencias distributivas y en el empleo. La austeridad monetaria y fiscal se hizo permanente, sin importar la fase del ciclo económico en que se encontrase el país. En vez de alentar la reforma del sindicalismo corporativista a fin de convertirlo en fuerza equilibradora del poder empresarial, se buscó simplemente debilitarlo por los más diversos medios, incluso el de dejar que se ahondasen los desequilibrios del mercado de trabajo.

En términos generales cabe añadir que el ensayo neoliberal en el mundo y en nuestro país se ha dirigido a restablecer el poder de las élites económicas, poder erosionando por las estrategias keynesianas o desarrollistas, los impuestos progresivos y la intervención estatal en la producción y en la distribución. En el fondo, su prédica ideológica se dirige a restar fuerza política tanto a los trabajadores como al Estado, a fin de que el imperio del mercado devuelva autoridad e influencia a los grandes actores económicos. Ahí están para probarlo la batalla de retaguardia que libran los estados benefactores europeos frente a la globalización; la erosión del empleo permanente, de por vida, eje de la política social del Japón; la polarización concentradora del ingreso en Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda y China, o el desmantelamiento de las coberturas de protección social en América Latina.

En nuestro caso hay, sin embargo, una paradoja. El régimen neoliberal propicia no el renacimiento sino el desvanecimiento de las élites económicas vernáculas. El proceso de privatizaciones casi termina con la élite económica gubernamental; el avance de la extranjerización de empresas privadas líderes diezma sistemáticamente a la élite empresarial; los grandes dirigentes obreros y del corporativismo pierden influencia, fuerza, no sólo frente al gobierno, sino frente a la explosión del trabajo informal que le cercena representatividad; aun las clases medias se adelgazan ante el enrarecimiento de las oportunidades de empleo, los despidos racionalizadores de gastos de empresas y gobierno, o la reducción de la capilaridad social, asociada al menor ritmo de desarrollo.

Entonces ocurren y pasan inadvertidos, sobre todo al presidente Fox, fenómenos de primera importancia: las clases dirigentes, al desaparecer o tornarse rentistas, dejan el campo al predominio de intereses y visiones foráneas; la democra-

cia formal no basta para hacer crecer al país ni abrir puertas a la participación ciudadana efectiva; economía, sociedad y política no son compartimientos estanco, sino complejos institucionales interdependientes en el buen diseño de las políticas públicas; el país necesita no sólo de los pesos y contrapesos entre poderes, sino de pesos y contrapesos que reconcilien eficiencia con igualdad, ciudadanía con élites propias o extrañas.

En suma, el pensamiento reflejado en el pequeño y valioso libro organizado por Sánchez Rebolledo muestra un espíritu crítico, indeclinable y plural. Más aún, desde el prólogo se hace un llamado inteligente, heterodoxo, que va desde el replanteamiento del debate político hasta el señalamiento de errores u omisiones en la orientación del rumbo ideológico, social y económico del país. Habrá que recomenzar, equilibrar, la tarea que quedó inconclusa •

## ¿Qué país nos deja Fox?\*

José Woldenberg\*\*

**¿** **qué encontrará el lector** en el libro que hoy presentamos? Así lo dice con precisión Adolfo Sánchez Rebolledo en la nota introductoria: “Más que el recuento puntual o exhaustivo del sexenio de la alternancia, algo así como el listado de aciertos y errores presidenciales acumulados en estos años, *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio* pretende ser una mirada crítica, plural, sobre la actuación del primer presidente de la alternancia ante algunas cuestiones especialmente significativas, como son el vínculo entre los medios y la política, la actitud del Estado ante el crecimiento exponencial del delito, las disonancias registradas en la difícil relación entre el Congreso y el Ejecutivo, la valoración del Estado de derecho en un contexto de cambio democrático y los procesos electorales que marcaron la distribución del poder hasta los comicios de 2006. Se aborda, además, la situación general de la economía, cuyos logros en todo caso no corresponden con la experiencia cotidiana de millones de ciudadanos, así como el análisis riguroso del Tratado de Libre Comercio, cuyo agotamiento se

\* Adolfo Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Grupo Editorial Norma, IETD, 2006, 192 pp.

\*\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Director de *Nexos*.

olvida al definir el rumbo de México en la globalización. Por último, incluimos una revisión de la cuestión social, generalmente subestimada en el balance del cambio político y sus perspectivas inmediatas. De más está decir que en este volumen se analiza sólo una parte de los muchos asuntos que Fox deja, pendientes o no, al país. Reservamos el capítulo final al debate sobre la sucesión presidencial, luego de que el Tribunal Electoral (Trife) emitiera la última palabra en el largo litigio postelectoral. Se trata, por supuesto, de un tema que admite muchas voces y una reflexión serena”.

Se trata de una revisión analítica del sexenio del presidente Vicente Fox a varias voces, que por supuesto suponen diferentes énfasis y formas de abordar los distintos temas. No obstante, tienen algo en común: rigor, conocimiento, vocación explicativa.

El IETD, que hoy dirige Luis Emilio Giménez Cacho, nació en 1989, como su nombre lo indica, para estudiar e impulsar un proceso de tránsito democratizador que pusiera al día las instituciones de la política con las nuevas realidades que enfrenta el país. Luego de las traumáticas elecciones de 1988, dos pulsiones y diagnósticos debían ser atajados para construir una vía incluyente de la diversidad política. Por un lado, la de aquellos que suponían que el episodio comicial era sólo un mal momento para el hasta entonces partido hegemónico que podía ser revertido con las artes de la política, y la de quienes, por el contrario, apostaban a una especie de desplome institucional. Quienes entonces fundamos el IETD planteamos que la única salida venturosa era la de un tránsito democratizador pactado, que reformando normas e instituciones abriera paso franco a lo que ya era una realidad política irrecusable: la coexistencia de la pluralidad. Esa diversidad política que se expresaba en agrupaciones y movimientos, en la prensa y las revistas, en el mundo agrario y el urbano, y por supuesto en una diversidad de partidos políticos, reclamaba un espacio institucional capaz de darle cabida. Era necesario emprender una serie de reformas para que al final la pluralidad política que representaba y representa al país pudiese expresarse, recrearse, convivir y competir de manera pacífica, institucional y ordenada.

Y los resultados están a la vista. México pasó de un sistema de partido “casi único” a otro plural y equilibrado; de elecciones sin competencia (donde ganadores y perdedores se encontraban predeterminados) a comicios altamente competitivos; y ello significó que el mundo de la representación política (antes monocromático) se convirtiera en plural, y por ello cargado de pesos y contrapesos. El añejo presidencialismo todopoderoso cedió paso a una Presidencia acotada por otros poderes constitucionales y extraconstitucionales; los congresos monocromáticos y subordinados desaparecieron hasta convertirse en espacios donde convive, lucha y pacta la diversidad política; el Poder Judicial se autonomiza, y los gobiernos estatales viven en una tensión-colaboración con el gobierno federal hasta hace algunos años desconocida.

Pero la democracia no es ni puede ser sinónimo de paraíso terrenal. La democracia, una fórmula de gobierno que posibilita la coexistencia de la diversidad política e ideológica y que permite que los gobernados elijan a los gobernantes

tes, no es una pócima mágica que todo lo resuelve. Menos aún en un país —el nuestro— marcado por la pobreza y una oceánica desigualdad social, con un Estado de derecho contrahecho, con un déficit de ciudadanía que impide a amplias capas de la población ejercer sus derechos, con partidos políticos y medios de comunicación masivos incapaces de hacer inteligible lo que se juega en la política, y con un sistema de gobierno —el presidencial— que no parece funcional a las nuevas realidades que marcan la dinámica política del país.

Por ello, el libro que hoy presentamos no podía ser más pertinente. Se revisan muy diversas esferas del quehacer social y se detectan insuficiencias.

Raúl Trejo Delarbre ilustra y analiza la actitud permisiva y condescendiente del gobierno federal frente a los grandes medios de comunicación masiva. En particular recrea el comportamiento del gobierno en relación con el canal 40, el llamado “decretazo” del 2002 por medio del cual se redujo a 10% el tiempo del cual dispone el Estado en las estaciones concesionadas y se reglamentó la Ley Federal de Radio y Televisión, así como el significado de las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión —conocidas como Ley Televisa.

Ernesto López Portillo analiza una de las zonas más sensibles de la vida social: la seguridad pública y la justicia penal. Y a decir del autor: “Fox se va del cargo tal como llegó: sin un modelo técnico y moderno de interpretación y gestión de la inseguridad, el delito y la violencia”. Las cifras que presenta resultan escalofriantes: “En 2005 supimos que de cada 8.3 delitos del fuero común... nuestras autoridades se enteraron de uno; que más de la mitad de la gente se siente insegura...”, que en 10 años la cifra de delitos denunciados se ha duplicado.

Lorenzo Córdova Vianello explora un terreno fundamental si es que se aspira a construir una democracia de calidad: la situación del Estado de derecho, o cómo lograr que el poder se encuentre subordinado al derecho y se pueda garantizar para todos los ciudadanos el ejercicio de sus derechos. Córdova recuerda los primeros tropiezos en esa materia (la reforma constitucional en materia indígena y el caso Atenco), “los grandes aciertos” (la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del IFAI, la materialización de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el establecimiento del Conapred), “los grandes pendientes” (la reforma al Poder Judicial y el combate a la corrupción) y “los grandes errores” (el desafuero de Andrés Manuel López Obrador). De lo cual se concluye que estamos muy lejos todavía de un auténtico y consolidado Estado de derecho.

Jacqueline Peschard incursiona en un tema fundamental de la nueva política mexicana: las tensas y difíciles relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Dada la inédita (y bienvenida) dispersión del poder, que acabó con la subordinación del segundo en relación con el primero, se impone la negociación como la única fórmula capaz de hacer prosperar las más diversas iniciativas. Si bien —nos dice— no se puede hablar de una parálisis legislativa, sí existe una percepción generalizada de una no colaboración entre ambos poderes.

Ciro Murayama, por su parte, encuentra una economía estancada. Documenta un famélico crecimiento del producto interno bruto y peor aún si ese “crecimiento”

se mide per cápita. Si bien reconoce que se han mantenido estables las variables macroeconómicas (inflación, tasas de interés, tipo de cambio, déficit público y proporción de la deuda pública como porcentaje del PIB), el desempeño de la economía no dejó de ser “precario”. Por ello, analiza el comportamiento de los diversos sectores de la economía, la evolución de los presupuestos de egresos, los flujos de la inversión extranjera y la debilidad de nuestro sistema de recaudación fiscal. Lo anterior con el fin de aplicar las que llama las “pruebas del ácido de la economía”, es decir, medir cómo se comportan la productividad, el empleo y la pobreza. Y en ninguna de las tres zonas pueden darse buenas noticias. Estamos estancados.

Federico Novelo analiza el impacto del Tratado de Libre Comercio que nació —nos dice— generando ambiciosas expectativas que difícilmente podía cumplir. Del TLC “se podía esperar una mejora sensible en la posición de México en el comercio mundial y un considerable incremento en la captación de liquidez internacional a través de la inversión extranjera, directa y especulativa, tal y como sucedió en los primeros años”. No obstante, al parecer, esos efectos son declinantes, por lo que Novelo llama entonces a discutir una política económica alternativa que genere “capitales social, humano, físico e institucional” para el crecimiento económico.

Rolando Cordera Campos pone el acento en el tema más corrosivo para la reproducción del sistema democrático: la desigualdad y la pobreza. Si bien se pueden constatar algunos avances entre quienes viven en pobreza extrema, “México sigue siendo uno de los países más desiguales de la región latinoamericana” (que como sabemos, además, es la más desigual del mundo). La desigualdad está presente por supuesto en el ingreso, pero también en el acceso a la educación y en las condiciones en las que transcurre la vida de los niños. Y por supuesto esa desigualdad extrema tiene un efecto sobre la democracia. La desigualdad impacta la cohesión social y puede corroerla. Y dado que “la equidad social no es un fruto obligado de la democracia”, es necesario un esfuerzo multiplicado y políticas públicas específicas para edificarla. Crecimiento, expansión y fortalecimiento del mercado interno, generación de empleos, redistribución, reforma social son algunas de las nociones clave que Cordera pone sobre la mesa para pensar en un modelo de desarrollo capaz de “reducir la desigualdad social e ir construyendo una sólida cohesión social”.

Al final, en el único texto escrito luego de los comicios del 2 de julio, Ricardo Becerra hace un balance de esa experiencia. El avance electoral del polo de izquierda (integrado por el PRD, PT y Convergencia), la persistencia del PAN y la caída del PRI. Los votos diferenciados como un fenómeno relativamente nuevo entre nosotros. Para llegar al análisis de la difícil situación que cristaliza en las instituciones representativas: un Congreso donde de nuevo ninguna fuerza política tiene la mayoría absoluta de los votos y una Presidencia de la República que en principio no cuenta con un apoyo mayoritario en el Congreso, lo cual pone en el centro de la agenda política la necesidad de construir esa mayoría, toda vez que de las urnas no emergió. Becerra también discute y critica la estrategia que luego de los comicios puso en marcha la Coalición por el Bien de Todos.

(Bueno, también hay un texto mío sobre las elecciones durante la administración del presidente Fox).

El conjunto coordinado y auspiciado por Adolfo Sánchez Rebolledo tiene, a pesar o gracias a los muy distintos subrayados, una enorme pertinencia: nuestro país fue capaz de desmontar un régimen autoritario y de construir otro democrático (germinal, incipiente, débil, si se quiere). No obstante, la agenda de problemas que agobian al país y su naciente democracia son muchos: más vale atenderlos, si no queremos que la vida social y política se descomponga en una espiral de degradación y conflictos sin fin ●

Una mirada a nuestras ciudades

**Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi Contigiani**

(coords.), *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, México, Cámara de Diputados, LIX legislatura, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, 2005.

En los últimos años se ha generado en buena parte del mundo un importante debate en torno del concepto “ciudades competitivas”, que intenta definir cuál es el papel que deben jugar las urbes en el entorno regional, nacional y global, y cómo deben enfrentar la globalización. La pregunta central, entonces, es cuál es la capacidad real y la responsabilidad de los gobiernos locales para construir las condiciones que propicien el desarrollo económico de la ciudad y cuál es el papel de la sociedad en este reto.

Teniendo como marco esta preocupación y este debate, recientemente se publicó el libro *Ciudades del siglo XXI*. Estructurado en cuatro apartados (Ciudades globales; Competitividad y cooperación: el debate actual; Economía y territorio, y El crecimiento económico de las ciudades medias mexicanas), el texto recoge los trabajos presentados en el seminario organizado por el CIDE, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en 2003, cuyos ejes fueron la competitividad y la cooperación con el objetivo de analizar el papel que juegan las ciudades latinoamericanas en el proceso de globalización y los impactos que generan sobre diferentes aspectos de la vida ciudadana.

En 648 páginas, el libro discurre alrededor del importante papel que las ciudades desempeñan en el desarrollo económico en relación con los estados nacionales, que parecen debilitarse en el marco de la globalización. La premisa es que las ciudades compiten, con bastante autonomía respecto de los gobiernos nacionales, en un mercado nacional e internacional por atraer inversiones y generar empleos de calidad.



Así, las ciudades, de acuerdo con los autores, se fortalecen y juegan un papel cada vez más importante con una notoria capacidad de inserción en la economía mundial.

En este marco de competencia resulta clara la responsabilidad que tienen los actores gubernamentales, económicos, sociales y políticos de las diversas ciudades de generar un entorno propicio para el desarrollo, atraer inversión, generar servicios avanzados, ofrecer y demandar mano de obra calificada.

El libro recoge documentos de reconocidos expertos como Saskia Sassen (“Situando ciudades en circuitos globales”) de la Universidad de Chicago o Jordi Borja (“La ciudad en la globalización”) de la Universidad de Barcelona, así como estudios sobre Argentina, Chile, Brasil y de algunas ciudades mexicanas, entre ellas Guadalajara, Monterrey, Puebla, Ciudad de México, Tijuana, Matamoros y Aguascalientes.

Los autores analizan el carácter competitivo que pueden asumir determinados espacios urbanos no sólo para producir bienes para los

mercados locales e internacionales, sino para mejorar la vida de sus habitantes y el cuidado de las condiciones ambientales. En este sentido narran diversas experiencias que existen en materia de cooperación entre ciudades, redes y proyectos colectivos, en donde la actuación de actores sociales y gobiernos locales ha permitido configurar nuevos espacios urbanos capaces de atraer inversiones y generar empleos.

Con diferentes matices, hay, de alguna manera, un hilo conductor que parte de la noción de competitividad en los estudios de la relación economía-territorio, lo cual ha planteado un conjunto de preguntas en relación con las ciudades competitivas, campo de estudio que no es ajeno, como puede suponerse, al fenómeno de la globalización, que si bien es un concepto “abstracto” se refiere a un proceso concreto que significa una mayor interconexión entre las localidades del mundo, una distribución de bienes y servicios más ágil y una transferencia permanente de conocimientos y de recursos. De suerte que la globalización acaba traducándose, entre otros aspectos, en que algunas ciudades han empezado a jugar un papel central como ejes de articulación, espacios donde la toma de decisiones y la distribución de recursos se lleva a cabo, lo que tiene que ver con una llamada terciarización de la economía: es decir, el sector de servicios cada vez es más importante en el contexto de la globalización y, justamente, la capacidad de organizar este sector se presenta sobre todo en las ciudades.

Y si bien en este sentido un aspecto central es la competitividad, ésta, por sí misma, puede generar desequilibrios internos o entre regiones, por lo que es necesario lograr relaciones armoniosas entre la competitividad y la cooperación, con la idea de que la competitividad no sólo sea vista en términos estrictamente económicos, sino que contemple otros componentes como lo son los sociodemográficos, los urbanos espaciales, así como los institucionales (capacidad de los gobiernos locales para establecer mecanismos de gestión urbana y de previsión de la expansión del crecimiento urbano).

*Ciudades del siglo XXI* es un documento importante ya que las investigaciones presentadas en el seminario contribuyen a una reflexión más amplia entre diferentes actores sobre el nuevo papel económico de las ciudades y su competitividad a escala nacional y global. “Las aportaciones contenidas en los trabajos son

relevantes para conocer de qué manera las ciudades del siglo XXI han transformado su territorio para desarrollar nuevas formas de organización de la producción y del consumo; cuáles son las ventajas competitivas que ofrecen diferencialmente las ciudades centrales, fronterizas y turísticas, y cómo se han creado estrategias de competitividad y cooperación a través de la creación de asociaciones y redes nacionales globales”.

Competitividad y cooperación no son términos ni fenómenos antagónicos sino, por el contrario, complementarios. No es posible una sin la otra porque la supremacía de alguna implicaría mantener, y ahondar, uno de los mayores desafíos: el gran problema de las desigualdades sociales con sus variados rostros de exclusión, carencias, inseguridad. Las ciudades tienen potencialidades pero también problemas, de qué manera se aprovechen unos y se enfrenten otros dependerá su futuro.

Ya que en nuestro país este debate no ha tenido la suficiente fuerza, ni a escala nacional ni local, porque se sigue asignando al gobierno federal la responsabilidad total de que la economía de una ciudad crezca o no, de que se generen los empleos necesarios, de que lleguen las inversiones, de que se abran nuevas empresas o se cierren las existentes, *Ciudades del siglo XXI* puede ser un excelente pretexto para considerar algunos de los factores que deberían generarse para mejorar la competitividad de la Ciudad de México y detonar su desarrollo. Por citar algunos podríamos mencionar: seguridad, orden y legalidad, en primer término; infraestructura de transporte y telecomunicaciones eficientes; mejoras regulatorias, simplificación, eficiencia y transparencia de gobierno; planeación estratégica; calidad educativa y capacitación, y cooperación entre los actores económicos y sociales.

---

### México sin maquillaje

---

**Adolfo Sánchez Rebolledo** (comp.),  
*¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Grupo Editorial Norma, IETD, 2006.

La idea del cambio, como consigna más que como proceso, pareció ser el signo distintivo del “gobierno del cambio”, que con toda pompa y júbilo llegó al poder tras las elecciones de julio de 2000. La alternancia en el Poder Ejecutivo se entendió, o al menos así se divulgó



machaconamente, con el triunfo de la democracia. “Antes de mí, la prehistoria política, la barbarie priista”, parece haber sido el lema del gobierno y del presidente del cambio. Como mensaje mercadotécnico quizá no esté mal, pero sí de lo que se trata es de comprender la situación del país, entonces es digno de atención *¿Qué país nos deja Fox?*, título reciente compilado por Adolfo Sánchez Rebolledo, con textos de Ricardo Becerra, Rolando Cordera, Lorenzo Córdova, Ernesto López Portillo, Ciro Murayama, Federico Novelo, Jacqueline Peschard, Raúl Trejo y José Woldenberg.

A partir de considerar que: “La alternancia cierra un ciclo y, a la vez, actualiza la discusión, aún no resuelta, sobre la naturaleza (y la calidad) de la democracia mexicana; replantea —ahora en clave política pero también social— la cuestión de qué reformar y cómo hacerlo, sin perder de vista que se trata de una democracia tardía, en un país marcado estructuralmente por la desigualdad, el sucesivo fracaso de las políticas de modernización ideadas para remitirla y de una cultura política a contrapelo de los valores democráticos, no obstante la eclosión ciudadana que lleva a la alternancia. En esas circunstancias, el gran desafío del gobierno foxista estriba en darle nuevos contenidos democráticos a la relación entre política y derecho, entre economía y desarrollo social, entre

cultura política y participación ciudadana en un país que ha cambiado la regla de oro de la sucesión presidencialista pero aún mantiene intocadas las instituciones provenientes del régimen autoritario”.

El libro no tiene nada que ver con un recuento cronológico, sino que pretende ser un mirador crítico y plural sobre el gobierno foxista en relación con temas y aspectos especialmente significativos para la vida de la nación, como lo son: los medios de comunicación, la seguridad pública, el Estado de derecho, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los procesos electorales, la economía, el TLC, la desigualdad y la misma transición.

No se trata de “hacer leña del árbol caído”, pero sí de señalar algunos de los puntos más controvertidos (por mencionar algunos, que los respectivos autores tratan con espacio y claridad: la Ley Televisa, el caso Atenco, el empleo y la pobreza, la desigualdad o el desafuero), así como de marcar una paradoja importante: Vicente Fox, quien ganó las elecciones y llegó al poder con una importante dosis de legitimidad democrática, está al final de su gestión en medio de una importante crisis político-electoral.

Los autores que participan en *¿Qué país nos deja Fox?* buscan entender el México actual, el que no tiene maquillaje, ni hace uso de encuestas que arrojan porcentajes de popularidad sino que, por el contrario, es un coro reflexivo y plural que desde sus respectivos miradores y concepciones propias converge en “la convicción de que el país requiere una profunda reforma política y moral, un cambio en la economía y un nuevo y decisivo impulso a la cuestión social, una visión no oligárquica de los medios y la libertad de expresión, nuevas ideas para combatir el delito (que ya se convirtió en una seria amenaza a la convivencia nacional), un Estado fundado en la legalidad y el reconocimiento del otro”.

La alternancia en el Poder Ejecutivo, por sí misma, no es suficiente ni, como lo podemos comprobar ahora por si había “dudas”, condición única para el avance y la consolidación de la política (y cultura) democrática y de las instituciones; hace falta visión, compromiso, acuerdo: México requiere abonar el campo para que la política sea el elemento que permita la convivencia pacífica de las ideas y las concepciones contrapuestas en un clima de respeto y tolerancia. Dejemos que los autores de *los claroscurios del gobierno del cambio* reflexionen en torno al país que Fox nos deja.

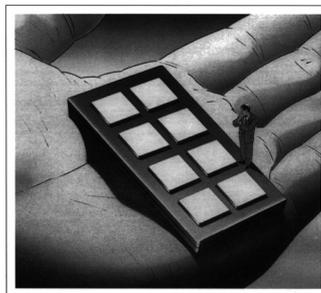
## Por una democracia sustentable

**José Woldenberg**, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006.

Aunque, quizá, la motivación subyacente a la reforma política de 1976 no hubiera sido permitir la alternancia en el poder, en todos los niveles, lo cierto es que a raíz de ella México ha estado inmerso en una gran cantidad de cambios políticos-electorales importantes que no es fácil reconocer (afortunadamente, cada vez son menos los que pretenden hacer cuenta nula de lo ocurrido, cerrando los ojos y las palabras a aceptar las transformaciones). Se ha pasado, como menciona José Woldenberg en su más reciente libro *Después de la transición*, de un sistema de partido hegemónico a otro multipartidista y equilibrado; de elecciones sin competencia a auténticas elecciones; de un mundo de representación monocromática a otro plural y, además, a la alternancia política en el poder federal, punto éste que, al parecer, era el principio y el fin, la meta, de los cambios. Así, México inició el nuevo siglo con la noticia de que el PRI ya no estaba en Los Pinos; el 2 de julio de 2000 se dio la alternancia que muchos políticos, académicos y observadores definían como la condición *sine qua non* para reconocer la vigencia de la democracia. Empero, justo es reconocer que la alternancia (que dicho sea de paso significa trayecto, recorrido por varias fases) no inauguró (como se han empeñado en asegurar los voceros del “gobierno del cambio”) las modificaciones legales e institucionales derivadas de años de propuestas que fueron cristalizando reformas las cuales son la base del entramado del nuevo sistema democrático sustentando en un pluralismo partidario. En este contexto, entonces, la alternancia representó una estación más: ni la condición indispensable ni la fundación de un nuevo régimen político; un cambio no menor, desde luego, porque el sistema político estaba basado en la regla no escrita de que en México sólo podía gobernar el Revolucionario Institucional.

La alternancia, por sí misma, no ha borrado, ni podría o podrá hacerlo, los problemas y las desigualdades, los rezagos e injusticias, la falta de crecimiento económico y la generación de empleos, por mencionar sólo algunos de los temas centrales de la agenda nacional. Las urnas y los votos, importantes efectivamente para la

## José Woldenberg Después de la transición Gobernabilidad, espacio público y derechos



ediciones  
cal y arena

existencia de una democracia representativa, ni hacen milagros ni generan soluciones inmediatas. “La democracia —se señala en el texto— no es una estación Terminal y menos idílica. La democracia carga su propia agenda de problemas, sobre todo cuando se construye en países tan profundamente desiguales como el nuestro”. Es por esto que el fortalecimiento de la democracia y la superación de injusticias y rezagos requiere amplitud de miras, seriedad pero, también, moderación. Seriedad y visiones de largo plazo que se hagan cargo de la complejidad de los problemas y los retos, moderación para reconocer los déficit, las restricciones impuestas por la globalización que implica esfuerzos prolongados y generosidad (aunque pueda parecer ésta una palabra premoderna) y no desplantes teóricos del signo y color que se quiera.

Publicado antes de la jornada electoral de julio, *Después de la transición* reúne las colaboraciones de Woldenberg publicadas en el periódico *Reforma* durante 2004 y 2005, recogiendo temas que, para el autor, son sobresalientes de la postransición. Está compuesto por cuatro capítulos que ordenan sus preocupaciones: Después de la transición democrática, donde plantea algunos de los nuevos problemas que develó la vida democrática; El espacio público, que intenta “tomarle el pulso” al ambiente en que se despliega la vida política; La coyuntura, en el cual recupera tópicos que marcaron los debates públicos y el ambiente político, y Los derechos,

que hace hincapié en los pendientes en relación con los derechos políticos, civiles y sociales.

En vista de que “en materia política, la agenda para abrirle paso al futuro ha cambiado de manera radical, y ése es, quizá, el primer reconocimiento que estamos obligados a asumir (pero también que) los retos fundamentales, entonces, no se encuentran ya en la ‘esfera electoral’, (y que por lo mismo) la nueva agenda política ya no debe centrarse en los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad —agenda electoral—, sino en la gobernabilidad democrática”, es urgente imaginar, recrear, equilibrios y acuerdos entre estabilidad y democracia, entre democracia y desigualdad y exclusión sociales, entre libertad y orden, entre expansión de la partici-

pación política y eficacia en la toma de decisiones, entre obligaciones gubernamentales y responsabilidades ciudadanas, acuerdos que, hoy más que nunca, tendrían que asumir como tareas impostergables algunos de los signos distintivos del México en postransición: pobreza, desigualdad brutal y diversificación económica y social, política, regional y cultural, caras de la nación que pueden encauzarse pero no someterse ni dejarse en manos del omnipresente y omniabarcante mercado. En palabras del autor: “Todo parece indicar que por primera vez en la historia (del continente) estamos obligados a resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad en democracia, como requisito para fortalecer a esta última y hacerla sustentable”.

# EL ASA

Mónica Lavín

Ha llegado la hora del café y, por una extraña fortuna de los tiempos, Elena ha comido a solas con su madre, en la casa de ésta. Sobre el mantel color salmón, de pesado lino con bordados blancos, las tazas pequeñas aguardan el líquido café de la jarra que traerá la servidumbre. La madre de Elena espera a que se haya retirado la vieja sirvienta para verter el líquido y seguir conversando. ¿Quieres azúcar?, pregunta como siempre, ajena a la negativa de Elena desde hace 30 años, mucho antes de que se fuera de casa. ¿Crema? Sí, responde Elena tomando la jarrita. Esas preguntas son un hábito, una cortesía, un protocolo. Elena y su madre hablan de Juan, el hermano que vive en otro país, de las hijas de Elena, de la que estudia historia, de la que quiere ser cantante. Elena cuenta que se encontró a un antiguo compañero de la escuela, pregunta a su madre si lo recuerda. Dice que no, pues él a ti sí, insiste Elena. Ha preguntado si sigues igual de guapa. Su madre ya no vive en la casa donde Elena creció, pero algunos muebles y cuadros persisten. Elena mira el sillón de pana café y coloca a ese compañero y a otros que se ponen de pie tímidamente para saludar a su madre algún viernes de reunión, cuando la sala de casa se llenaba de cuerpos y algarabía. Cuando me los encuentro suelen bromear y confiesan que era a ti a la que iban a ver y no a mí. La madre de Elena sonrío atenta a la taza donde empina la jarra de café. El líquido brota espeso y aromático del pico blanco de porcelana. Elena se maravilla con el cutis de su madre que no esconde su buena estirpe mediterránea: lozano, terso, capaz de disimular el tiempo. Le mira el pelo y los ojos y le cuesta trabajo suponer que entonces su madre tenía la edad que ella tiene ahora. Le cuesta trabajo imaginarla como ella se reconoce en el espejo. Cuando ella entra a casa y sorprende a sus hijas con amigos le llega esa vaga sensación de ser su madre y sonrío sospechando que tal vez esos muchachos la contemplan con cierto embeleso que no confesarán hasta pasadas varias décadas.

Elena corta el café con un hilo de crema y lo menea con una cuchara pequeña. Son las de siempre, dice por reafirmar que algunas cosas persisten. Nos las regaló Antonio cuando nos casamos, explica su madre. Ya lo ha dicho en otras ocasiones, pero Elena atiende de manera diferente. Antonio ya está muerto y su padre ya no vive con su madre. Observa las cucharas pequeñas ajenas a su pacto con las bocas convocadas alrededor de la mesa. Las cucharas cómplices de sobremesa. Las cucharas y el café. Su madre como punto de unión de cucharas, tazas y bocas. Coge la taza por el asa, le advierte a Elena. La

misma orden. Eso también persiste, sonrío Elena y accede. Es verdad que tiene la manía de tomar la taza por el cuerpo, le gusta ese calor atenuado por la cerámica en las yemas de los dedos. A los dieciséis años se enganchaba en una discusión inacabable que terminaba con su brusca retirada del antecomedor donde solían pasar las sobremesas. Qué que más daba por dónde se tomaba la taza. Y la mamá, que para qué creía que tenían ese adminículo, que no eran tazones chinos, que en ellas se bebía el café o el chocolate. Que las de consumo tenían dos y que así uno no se quemaba las manos. Y Elena defendiéndose, que si se quemara las manos, por supuesto no sería tan tonta para no tomarla por el asa. Que las formas en la mesa tenían una razón, seguía su madre sin oírla. Que si no, por qué no se ataba la servilleta a la cabeza. Y Elena indignada decía que por qué le daba importancia a una cosa tan tonta. Que en lugar de disfrutar la plática estaba discutiendo de buenas costumbres, que todo lo que le importaba era que se comportara uno como debe ser y no lo que Elena sentía. Por si te invitan a comer a un castillo, decía siempre su madre y Elena lo repetía con sus propias hijas, y ellas reclamaban que a ella no le interesaba lo que tenían que decir: puros regaños. No sorber, esperar la señal del anfitrión para tomar la cuchara de la sopa, no comer pan con la sopa, dejar los cubiertos paralelos sobre el plato al terminar, no poner la servilleta sobre la mesa. La misma retahíla sobada por generaciones. La misma fijación con el asa.

Toma la taza por el asa, le dijo a la hija mayor cuando empezó a beber café y a fumar cigarrillos en la sobremesa familiar. Que no fumes en la mesa. Pero si mi abuela lo hace, se defendía y Elena perdía, y perdía también con lo del asa porque recordaba cuánto disgusto le producía que su madre no escuchase lo que ella quería contarle, que si el profesor tal, que si el chico tal, que si le habían dicho que su composición de español era muy buena, que si la fiesta del fin de semana, nada, el asa, el asa. Y salía por piernas abominando el orden de su casa, las cosas en su exacto lugar, pateando los flecos de la alfombra del recibidor que su madre luego peinaría con las manos para que quedaran parejos, lisos, perfectos. Qué trabajo el de la perfección. Sonrió ajena a lo que le explicaba su madre. Tu hermano compró una casa e insiste que vayamos a verla. Estaría bien, dijo Elena saliendo del antecomedor de la otra casa, de los flecos del tapete y de tanto disgusto inútil. Hacía tantos años que no vivían juntas que los motivos de desacuerdo poco tenían que ver con el espacio compartido. Nadie recogía la ropa detrás de ella, acomodaba los ceniceros, los cuadros. Ahora le hubiera gustado que su casa tuviera el aspecto de la de su madre: las cosas en su sitio, equilibradas. Una escenografía de color y luz que arropaba el ánimo. A veces su madre le insistía que reposara antes de irse. Tienes ojeras, decía, como queriendo desandar el tiempo y encontrarse con la cara preocupada de una niña hacía mucho abandonada. Pero Elena tenía mucho trabajo, siempre mucho trabajo y una añoranza que distraía, tal vez, con ese llenar la vida de compromisos. El sosiego la asustaba. Y no había pensado en ello hasta

esa tarde, cuando aceptó la siesta. Dejó la taza propiamente tomada por el asa en la mesa y siguió a su madre a la habitación de al lado. Las cosas habían cambiado. Su padre ya no estaba allí frente al televisor, pero la luz de la terraza pintaba los espacios con la calidez de siempre. Pensó de golpe que sería insopor- table estar sin su madre, ¿quién construiría la escenografía del bienestar? Caminó hacia, abstraída. Se sentó al borde de la cama y dejó caer los zapatos. Su madre, entonces, la tapó como cuando era niña y le acarició su frente de adulta, de adulta muy adulta que en ese momento empequeñecía y volvía a sus brazos, sumisa ante el cobijo, ante la certeza de que esa mano sobre su frente se lleva- ba todos los pesares. Era una dulce ficción. Pensó cuánto le gustaría parecerse a su madre y que pasados los años ella pudiera dar a sus hijas ese sosiego. Su madre le puso la cobija encima y ella cerró los ojos. Era tan sencillo tomar la taza por el asa, insistiría a sus hijas que lo hicieran. Descansa, dijo su madre y Elena sonrió.

— • —