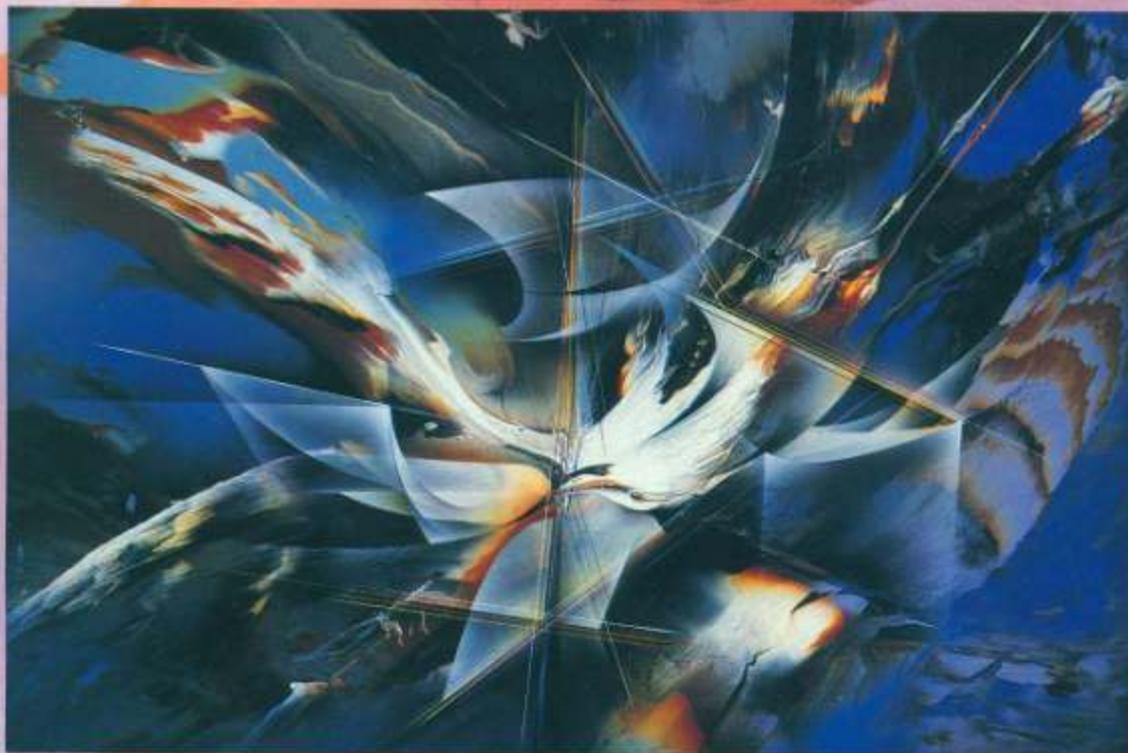


# QUIÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados

DUPLICADO



**Francisco Arroyo Vieyra**

*Fin a la Impunidad: Reto del Sistema*

**Francisco Gil Villegas**

*Cambio Constitucional en México*

**Alejandro Maldonado Aguirre**

*Las Relaciones entre Guatemala y  
México*

**Gilberto Rincón Gallardo**

*Nuevo Marco Jurídico para la Libertad  
Municipal*

**DIRECTORIO**

**MARIA DE LOS ANGELES MORENO**  
Presidenta de la Gran Comisión

**ABRAHAM TALAVERA**

Director del Instituto de  
Investigaciones Legislativas

**FRANCISCO ARROYO VIEYRA**

Coordinador Editorial del Instituto de  
Investigaciones Legislativas

**JULIETA GUEVARA BAUTISTA**

Directora

**RODOLFO BECERRIL STRAFFON**

Coordinador Internacional

**FLORENCIO SALAZAR**

Secretario Técnico del  
Consejo Editorial

**ROGELIO VILLARREAL GARZA**

Coordinador de Difusión

**ANTONIO NEMI DIB**

Coordinador Regional

**ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ**

Coordinador Administrativo

**RAMON GARCIA GONZALEZ**

Asesor

**PEDRO BASAÑEZ GARCIA**

Jefe de Redacción

**NORMA GUEVARA PHILIPPE**

Corrección de Estilo

**ALMA ROSA RUIZ MACIAS**

**FEDERICO MENDEZ HIDALGO**

Arte y Diseño

**CONSEJO EDITORIAL**

**FLORENCIO SALAZAR**

Secretario Técnico

Luis F. Aguilar

Agustín Basave Benítez

Rolando Cordera

Jesús Martín del Campo

Francisco Gil Villegas

Fernando Gómez Mont

Miguel González Avelar

Angeles González Gamio

Gabriela Guerrero Oliveros

Jorge Hernández Campos

Juan Rebolledo Gout

Luis Dantón Rodríguez

Roberto Sánchez de la Vara

Jaime Sánchez Susarrey

Cecilia Soto

Manuel Terrazas

Ricardo Valero

José Woldenberg

Idelfonso Zorrilla

**CONSEJO DE ADMINISTRACION**

**ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ**

Coordinador

Manuel Díaz Infante

Blanca Ruth Esponda

Silvestre Fernández Barajas

Joaquín Contreras Cantú

Graciela Brasdefer Hernández

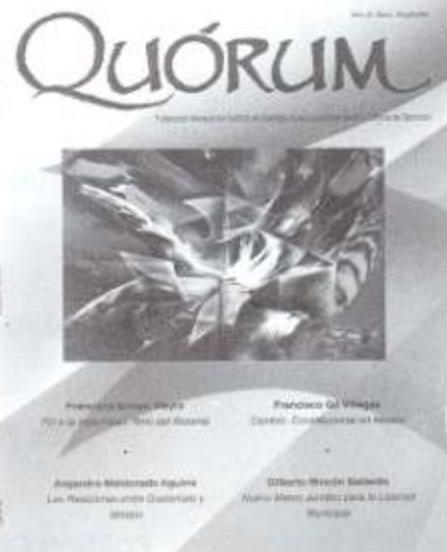
Julio César Rodríguez Albarrán



**CAMARA DE DIPUTADOS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual  
Año III, Núm 28 Julio/94

NUESTRA PORTADA:



**Leonardo Nierman**  
"El Buque"

Técnica: Mixta sobre papel  
1993

Agradecemos la colaboración de  
**Leonardo Nierman** y, en especial, a  
**Eugenia Pérez del Toro** para la  
ilustración de los interiores.

QUÓRUM, Publicación Mensual del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reg. en SEP ante la Dirección General del Derecho de Autor No. 206/98.352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la S. G. en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en trámite. Los artículos firmados, son responsabilidad de los autores, no reflejan necesariamente las directrices del Instituto. El material publicado puede reproducirse todo o en partes, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM. Av. Congreso de la Unión 5/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tel. 542 30 62, 542 05 57  
**ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 10 MIL EJEMPLARES**

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo *quí*, que.) m. Número de Individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.  
*Real Academia de la Lengua Española.*

Impreso por César Flores  
Penitenciaria No. 11  
Col. Morelos, México, D.F.  
Tel. 6 91 -13-75

## CONTENIDO

<b>Fin a la Impunidad: Reto del Sistema</b> Francisco Arroyo Vieyra	3
<b>Cambio Constitucional en México</b> Francisco Gil Villegas	5
<b>Las Relaciones entre Guatemala y México</b> Alejandro Maldonado Aguirre	11
<b>La Invasión Magonista a la Baja California</b> Alvaro Marín Marín	19
<b>Reformas e Iniciativas de Reformas a la Legislación Laboral, 1982-1993</b> Armando Rendón Corona	25
<b>Nuevo Marco Jurídico para la Libertad Municipal</b> Gilberto Rincón Gallardo	35
<b>Las Plataformas Económicas del PRI, PAN y PRD</b> Francisco Leonardo Saavedra	45
<b>Política Exterior de España: De Franco a Juan Carlos</b> Antonio Sánchez Bugarín	51
<b>Debates Constitucionales Canadienses, 1980-1992</b> María Isabel Stüder	57

---

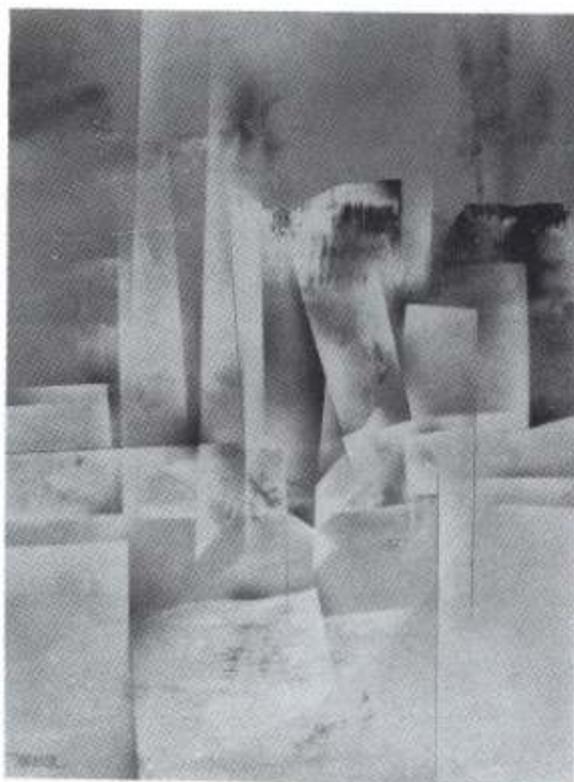
# Fin a la impunidad: Reto del sistema

---

**Dip. Francisco Arroyo Vieyra**

*Secretario de la Comisión del  
Instituto de Investigaciones  
Legislativas*

---



*Para mi maestro Eugenio  
Trueba Olivares*

Sintoma de madurez de la sociedad contemporánea es la preservación y fomento de los derechos humanos que ocupan primerísimo lugar en el interés ciudadano. Derechos humanos y ecología son, si pudiéramos decirlo así, los temas de la década de los noventa; son temas rimados y precedentes de la emergencia democrática a ultranza que seguramente dará perfil a los últimos años del siglo, y en la que México tiene un reto que juega su gobernabilidad.

La sociedad toda se encuentra interesada en el reconocimiento, vigencia y observancia de los derechos humanos. Todo esfuerzo tendiente a lograr tal fin, merece nuestro apoyo, simpatía y adhesión.

El tema de los derechos humanos está bordado con filigrana filosófica, enhebrado con teorías diversas, afines o encontradas, que han surgido a lo largo del tiempo conformando posiciones por demás respetables que se instalan básicamente en dos vertientes: la del reconocimiento a los derechos naturales y la de su creación por medio de un acto solemne; posturas ambas con destacados exponentes, pero que podemos hibridar señalando la

conveniencia que de cualquier forma se enlisten en la norma positiva. Éstos, primigeniamente y en forma novedosa son los órganos encargados de la lucha por su defensa.

Los derechos que comento se califican como humanos; es decir, como propios del hombre en general. No es que otros derechos "De menor jerarquía" "menos importantes", carezcan de esa nota humana. Todas las normas de conducta, entre ellas las del derecho, tienen que ver con lo humano por la sencilla razón de que es el hombre el destinatario de cualquier atribución y obligación; sin embargo, reservamos para ciertas facultades fundamentales la calidad específica de humanas porque queremos acentuar su importancia.

El lugar que ocupan en la escala de los valores jurídicos es el más alto porque la vinculación que guardan con el hombre es directa, inmediata, estrecha, como si emanaran de su propia esencia, como que la primera causa de los derechos fundamentales somos nosotros mismos, como que lo que le da valor a una norma fundamental es su ajuste ontológico; el papel que le corresponde como *praxis* en la salvaguarda de los altos bienes

del hombre, de sus valores, sobre todo de los primarios y elementales, los que dan verdadera vigencia al orden ético y jurídico. Más allá de doctrina que, como vemos, tiene caminos infinitos, históricamente inacabados y personalmente respetables.

Podemos afirmar que lo trascendente es que tanto los derechos humanos están plena y jurídicamente tutelados, así como las instituciones enfocadas a su estudio y preservación.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha ganado terreno en el ánimo y simpatía de la sociedad, su estructura y funcionamiento, gracias a su impecable proceder, que se fundamenta primordialmente en el aspecto que consideramos *Sine Qua Non*: Su autoridad moral.

Su inserción dentro del marco constitucional garantiza la permanencia de la somisión en el horizonte de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Su ubicación exacta dentro de la geografía de la Carta Magna motivó diversas opiniones, que desahogaron en la conclusión de que era el artículo 102 el más oportuno. No hay en el diseño de nuestra estructura constitucional lugar perfecto para institución tan novedosa, pero

su estatuto, al más alto nivel normativo, coadyuva en su fortaleza moral y por ende en la eficacia de sus recomendaciones.

La "cultura de los derechos humanos" es un llamado de atención sobre la importancia de éstos en todos los órdenes de nuestro acontecer. Nada disculpa su inmune violación.

Nos mueve el ánimo de perfeccionar la presencia ciudadana ante la autoridad; nos estimula la concepción de que la defensa y preservación de los derechos humanos es cuestión y materia de un derecho fundante reconocido por la ley, cuya obligatoriedad va más allá de las razones de la justicia misma que penetra o impera en la propia naturaleza humana, en la dignidad de las personas, en sus tendencias de integración y perfeccionamiento, en la verdad y en el bien.

Todo lo anterior en abono de la voluntad del sistema político de sus integrantes porque éste sea como de los rubros en los que su transformación consista en pasar a la madurez que reclama la necesidad de pasar con toda servidumbre a la cultura de las normas estrictas vigentes de plenitud total.

---

# Cambio Constitucional en México

---

Francisco Gil Villegas\*

*Profesor e Investigador de El  
Colegio de México*

---

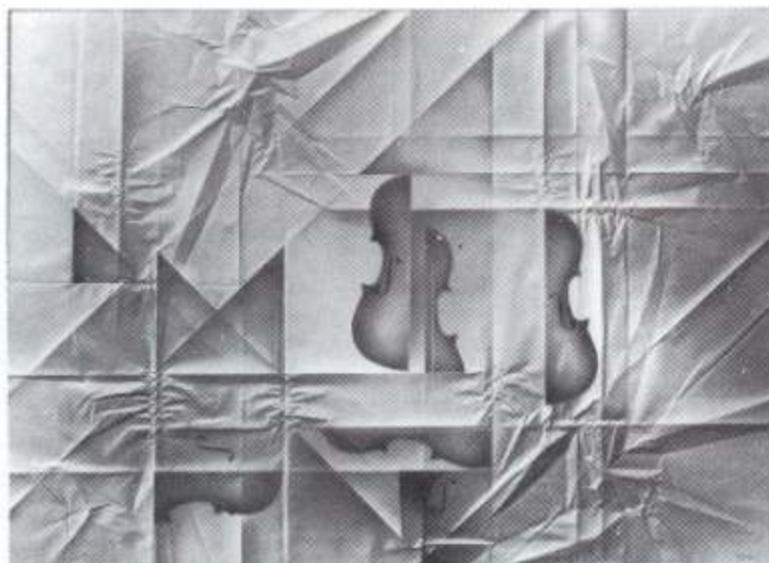
**E**ntre los múltiples aspectos y elementos que se han tomado en cuenta para hablar en los últimos años en México de una "transición" a la democracia, o del campo político, o del fin del "autoritarismo", o incluso de una posible crisis, ya no de legitimidad, sino de gobernabilidad, los politólogos, periodistas, aficionados, analistas y comentaristas parecen haber descuidado cuestiones que, no por el hecho de estar contenidas en documentos jurídicos, dejan de tener gran importancia como expresión directa y explícita de tendencias hacia el fortalecimiento



de la democracia y el pluralismo en el tan criticado sistema político mexicano. Las discusiones y polémicas de los últimos meses sobre el TLC, el caso de Chiapas, el caso Colosio, los debates presidenciales televisados, las encuestas de opinión para detectar las fluctuaciones de intención de voto para las próximas elecciones, la confiabilidad o no confiabilidad del padrón electoral, las renunciadas y amenazas de comisionados y secretarios de Gobernación, la pertinencia o impertinencia de observadores extranjeros en los próximos comicios, etc., han acaparado, quizá justificadamente, la atención de la discusión politológica en el último año en nuestro país.

No obstante, si 1994 no fuera "el año que vivimos en peligro", es posible que la discusión politológica se hubiera centrado más en los temas del cambio institucional, gestado paulatinamente en los últimos tres o cuatro años, y que proporcionan el marco jurídico por el que se tendrán que regir, necesariamente, todos los cambios del futuro desarrollo político de México. De este modo es posible que, en algún futuro no muy distante, la evaluación del gobierno de Carlos Salinas de Gortari no se centre tanto en los temas que acaparan hoy la atención de la opinión pública y, que en cambio, en una circunstancia más ecuánime, se tomen otros temas y criterios de evaluación considerados más relevantes para calibrar el cambio político "del año en que vivimos en peligro".

Permítanme mencionar tan sólo algunos de esos cambios institucionales que tengo en mente y que, en mi opinión, no han tenido todavía la atención y discusión que merecen, dada su trascendencia transformativa: prácticamente no se cuestionó en el presente sexenio que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991, especialmente la Cámara de Diputados, se haya elegido *de facto* en un poder constituyente, rebasando en más de un sentido sus atribuciones como poder constituido, para elaborar una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde incluso



hasta este nombre estuvo a punto de ser eliminado; la LV Legislatura del periodo anterior, es decir, la que fue electa en 1988, y conforme con ello, promulgó una serie de reformas constitucionales que afectarán el proceso legislativo de las próximas LVI, LVII y hasta LVIII legislaturas no tan sólo de la Cámara de Diputados sino también, como veremos, del Senado y, por ende, de todo el Poder Legislativo y también del Poder Ejecutivo.

En calidad de ejemplo de cómo la LV Legislatura ya invadió las funciones de las próximas dos legislaturas, digamos sencillamente que las reformas a los artículos 82, 27 y 73 del texto constitucional incluyen una serie de cláusulas transitorias cuya vigencia o ejecución está contemplada para 1997 en algunos casos, y para el inicio del próximo milenio en otros. Así, y para ilustrar exclusivamente a las reformas al artículo 82, la posibilidad de que tengamos al Dr. Jaime Serra Puche de presidente constitucional no cobrará efecto sino hasta el año 2000, es decir, cuando esté concluyendo sus funciones y tareas la LVII legislatura y esté a punto de iniciar sus trabajos la LVIII.

No contenta con ello, la insaciable LV Legislatura de la

Cámara de Diputados se avalanzó también sobre una reforma del Poder Legislativo, pero para ello no eligió su propio recinto, sino que se fue sobre el pobre Senado, no para decretar su desaparición como lo hicieron los constituyentes de 1857 o como quería el maestro Lombardo Toledano, sino para infringirle un castigo mucho mayor: ampliarlo al doble para que en vez de estar constituido por 64 miembros como lo han estado hasta ahora, llegue a 128, y peor aún, con el fin de quitarle sus ínfulas aristocratizantes de las que ya sospechaban los constituyentes del 57, las nuevas reformas condenan al Senado al averno del juego democrático, al establecer que por lo menos uno de cuatro senadores ya no sea del PRI, sino de la primera minoría, aún cuando ésta no haya ganado ni una sola circunscripción uninominal con sus propios medios.

La consecuencia más inmediata de esta cruel reforma democrática, promulgada en septiembre de 1993, tal y como nos lo informa el Diario Oficial de la Federación el viernes 3 y el viernes 24 de septiembre del año pasado, es que el Senado será lanzado de su casa a la calle como viuda desamparada, pero no por no haber pagado la renta

del edificio de Donceles, sino porque su repentina explosión demográfica tercermundista hace imposible que continúen en su recinto tradicional, donde ya no podrían vivir más que en condiciones de un infrahumano hacinamiento. El Senado de la República sí que recordará 1994 como el año en que vivieron en peligro. Pero los senadores también vivirán en peligro en 1995, porque para que su humillación fuera completa, la Cámara de Diputados les ha ofrecido los cuartos de azotea del Palacio Legislativo en San Lázaro para que se vayan ahí en calidad de arrimados.

Por lo pronto, la dignidad de los senadores ha quedado parcialmente resguardada al manifestar que prefieren ir a legislar en el próximo periodo de sesiones al Centro Médico, antes que aceptar convertirse en una Cámara de segunda en el Palacio Legislativo, donde temen sufrir un mimetismo y parecerse cada vez más a los diputados. La venganza de Lombardo parece haber sido así cruelmente ejecutada por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, pues ya existe el temor de que, con las reformas, el nuevo Senado pierda su esencia original de institución federativa nacional, y se

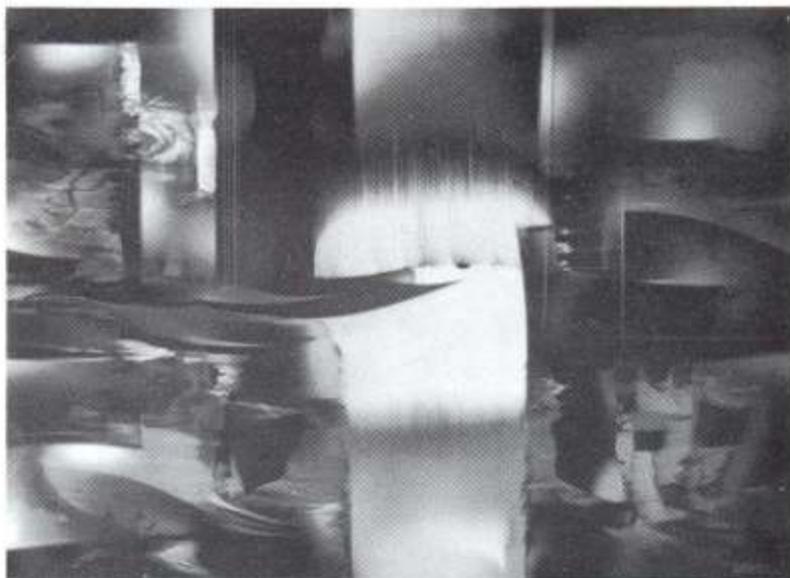
convierta en otra asamblea popular que acabe por duplicar, miméticamente, las funciones de la Cámara de Diputados, la cual es, ésta sí por esencia y por origen, la verdadera representación popular de la nación. En otras circunstancias, tal reforma hubiera provocado un gran debate nacional, pero su gran trascendencia de cambio institucional se vio opacada, primero por el debate en torno al TLC, después por los casos de Chiapas, Colosio y la elección del nuevo candidato del PRI a la Presidencia de la República, y ahora por todas aquellas cuestiones que anuncian la competida jornada electoral del 21 de agosto. Literalmente que para bien o para mal, todo el significado de la vida federativa del país puede verse profundamente afectada, positiva o negativamente, por esta reforma, pero para amplísimos sectores de la opinión pública nacional ésta ha pasado prácticamente desapercibida. No obstante, estoy convencido que para los historiadores de la próxima generación, éste será uno de los aspectos más relevantes para explicar el cambio político de nuestro país, muy por encima del protagonismo, espectacular pero efímero, de las llamaradas de petate de las renunciadas, anunciadas o

cumplidas, de los comisionados y secretarios de gobernación. O, para decirlo en los términos de Wilfrido Pareto: la reforma al artículo 73 constitucional se inscribe dentro de los "residuos estructurales" del sistema político mexicano, en tanto que Chiapas, al comisionado o Carpizo son "derivaciones" flamigeras.

Pero sigamos con la función transformadora que ha representado la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en la vida política nacional. En el aspecto específicamente electoral, que ha acaparado la atención de la opinión pública, a mi juicio no se ha prestado suficiente atención como fue esa legislatura, la que aprobó una reforma política de "cobertura amplia", en la cual se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados; se suprimió también el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aún cuando la Cámara de Diputados seguirá calificando la elección presidencial; se estableció que en ningún caso podrá un solo partido contar con más de 315 diputados por ambos principios de mayoría relativa y de representación proporcional; se fijaron normas

para los gastos tope en las campañas y el financiamiento público y privado de los partidos; se reglamentó la función de los observadores en las elecciones y, finalmente, se ha mencionado muy poco que tres de los nueve candidatos a la Presidencia de la República, para los próximos comicios, fueron previamente electos para la avasalladora LV Legislatura de la Cámara de Diputados: Cecilia Soto, Diego Fernández de Cevallos y Pablo Emilio Madero.

¿En qué otros aspectos se erigió la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en un verdadero poder constituyente para llevar a cabo el cambio institucional de fondo en el país, aparte de los elementos que ya han sido mencionados? Pues en las reformas al artículo tercero sobre la educación; en la nefasta reforma al artículo 130, que nunca debió de haber alterado la sabiduría juarista de mantener la más estricta separación de la Iglesia frente a las cuestiones políticas; en la muy discutida reforma al artículo 27 constitucional; en la elevación a rango constitucional de la protección que otorga la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante una adición al artículo 102 de la Carta Magna; y en la consolidación de los derechos de los grupos indígenas que otorga la reforma al artículo cuarto constitucional, entre otras varias sorpresas que nos ha legado ya la LV Legislatura.



En suma, la vida parlamentaria en México fue mucho más rica en este sexenio de lo que había sido en mucho tiempo; promovió cambios institucionales de primera magnitud bajo la dirección del "viejerío" encabezado por el maternalismo dialéctico de María de los Angeles Moreno, en el cual, por cierto, parece sentirse muy a gusto todo el personal de la Cámara de Diputados, y que muy bien puede estar anunciando desde ahora cómo ciertas funciones de conciliación política y diplomática las pueden desempeñar mucho mejor que los varones algunas mujeres, no todas. Yo no me inclinaría por clasificar a todos estos cambios, en la muy dudosa terminología de la llamada "transición a la democracia"; más bien los veo como aspectos de la capacidad de adaptación

institucional que el sistema político mexicano ha venido demostrando tener a lo largo de las últimas ocho décadas, y que muy bien podrían echar abajo las expectativas catastrofistas que muchos han pronosticado para el segundo semestre de este año; la catástrofe es una posibilidad objetiva tanto en una sociedad abierta como en una **Risiko Gesellschaft**, es decir, en una sociedad de riesgo, y la sociedad mexicana parece tener ya varias características de esos tipos ideales de sociedad cons-

tituidos por Popper y Luhmann. Con todo, el sistema político mexicano también ha roto literalmente todos los esquemas teóricos de clasificación abstracta en las últimas tres décadas, y tal parece que la única posibilidad de éxito en la conceptualización de esta experiencia, tan singular y rica como fascinante, es la pragmático casuística.

En concordancia con esta perspectiva analítica, muy bien pudiéramos encontrarnos,

al finalizar 1994 "el año que vivimos en peligro", con que en lugar de haber caído en el abismo, la gran sorpresa sea que sobrevivimos gatopardamente, es decir, que cambiamos todo, para que todo siguiera igual, pero en el sentido en que mantuvimos nuestra estabilidad institucional con el fortalecimiento de las tendencias subyacentes hacia el pluralismo, la democracia y la sociedad abierta, con el fin de construir una democracia menos imperfecta.

---

\* Conferencia dictada en El Colegio de México el día 30 de junio de 1994.

---

# Las Relaciones entre Guatemala y México

---

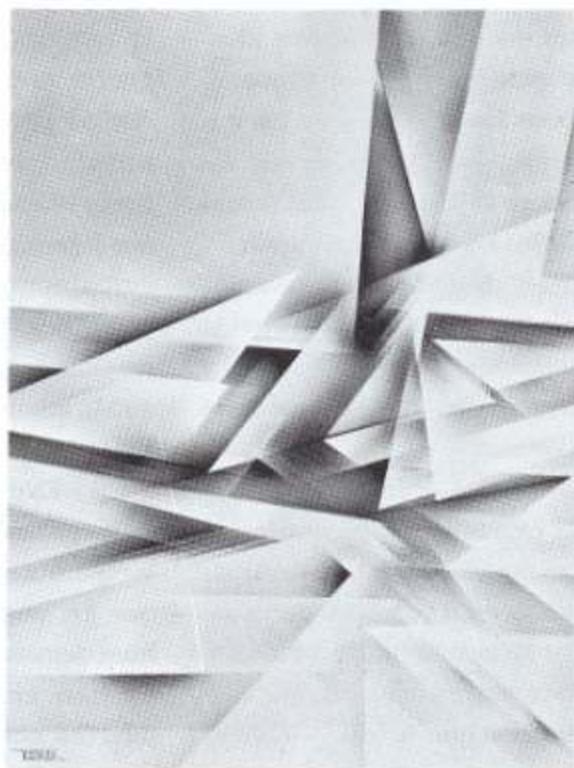
Emb. Alejandro Maldonado  
Aguirre

*Embajador de Guatemala en México*

---

## La experiencia histórica

Con la consumación del Tratado de Límites de 1882 podría darse por concluida una primera etapa de las relaciones entre Guatemala y



México, que se había caracterizado por alzas y bajas, producto de las incoherencias e improvisaciones de los Estados que surgieron a la vida independiente sin haber sido precedida de un proceso de preparación para la autonomía. Así, las vicisitudes ocurridas entre el momento en que Centroamérica se independizó pacíficamente de España y el breve periodo de anexión al primer imperio mexicano y la desintegración de las provincias que formaron la Capitanía General, son circunstancias que figuran ahora en los anales de la Historia, y que si bien es apropiado que entren en el análisis, su recuerdo debe tener

como propósito superar las dificultades de antaño para construir el entramado actual con sentido constructivo y con la vista hacia adelante, en presencia de nuevas generaciones llamadas por vocación del relevo a encontrar y colocar las coincidencias encima de las discrepancias.

En su oportunidad, cuando se concreten mayores investigaciones para documentar con amplitud y horizontalidad la historia de las relaciones bilaterales, los expertos informarán de los hechos y su interpretación. Será entonces cuando también se enuncien los méritos de un diálogo que ventila el pasado para extraer las necesarias conclusiones que nos aproximen e identifiquen y, entre ellas, las que señalen los errores, para no volverlos a cometer; y las que valoricen los aciertos, para potenciarlos hacia su decantación.

Esa primera etapa de las relaciones de México con la República centroamericana y luego con la República de Guatemala, estuvo cargada de fricciones—algunas graves—que en ciertos casos implicaron la movilización de tropas. Centroamérica vivía con la sospecha de que México alentaba propósitos anexionistas, en tanto que éste suponía que la mano norteamericana trataba de mantener

una fuerte hegemonía en la región, en detrimento de los intereses mexicanos.<sup>1</sup> Antes y después del Tratado de Límites de 1882, también fueron motivo de conflictos los movimientos de los exiliados, pues en tales épocas, voluntaria o involuntariamente, los emigrados servían las políticas de presión entre los vecinos. Al final, las relaciones dejaron de ser motivo de preocupaciones mayores, tranquilidad debida a la suscripción y vigencia de dicho Tratado, como a otros factores, tal es el fracaso del intento militar de Justo Rufino Barrios de restaurar la unión centroamericana, y la inestabilidad producida en México por la revolución, que extendió la guerra civil por varios años. Ambas partes entraron en un periodo de indiferencia, pues fue hasta 1926 que acordaron elevar sus legaciones a la categoría de embajadas. Esta situación permitió a Juan José Arévalo, presidente guatemalteco (1945-1951), admitir que ambos países habían vivido a espaldas.

Es claro que esa frialdad de los gobiernos era producto de la coyuntura de su tiempo, puesto que los pueblos —y no es una frase de circunstancias— siempre se han entendido por vías directas, como, por ejemplo, en la zona fronteriza, en que ha

existido un vivo intercambio de comercio informal y de correspondiente confianza. También hubo gobernantes con visión de estadistas que reconocían que no sólo las relaciones de poder y de capacidad económica son relevantes para la convivencia, sino también aquellas que derivan de la identidad. Al menos así lo sentía el Presidente Francisco I. Madero, de quien José Vasconcelos nos informa que rompía el criterio de: "Un buen embajador en Washington; el resto del Cuerpo Diplomático sale sobrando" prosigo con la cita: "Madero, después de Alacán, que el primer gobernante de México que quiso reconocer

los intereses morales, si no de comercio, que hay en el sur. El ministro preferido de la época maderista fue siempre el de Guatemala, a pesar de que ninguna simpatía le inspiraba el sistema de Estrada Cabrera. Pero buscaba hacer patente nuestra solidaridad con la porción hispánica de América."<sup>2</sup>

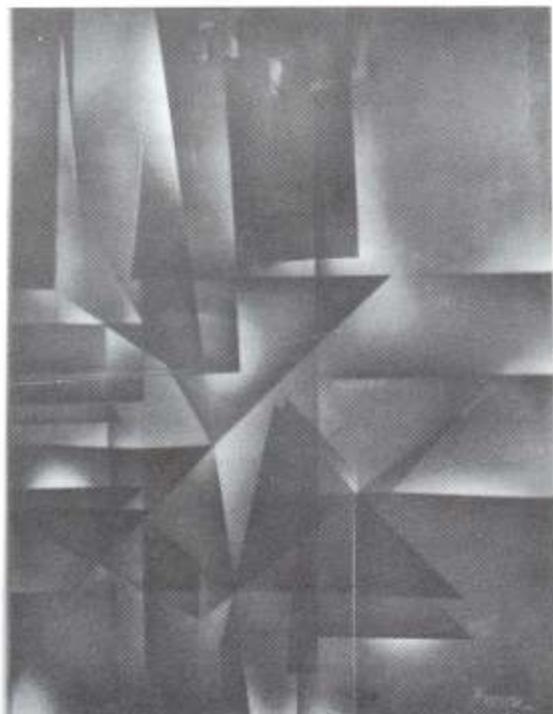
Según una acuciosa publicación de la Embajada de México en Guatemala, la primera entrevista de alto nivel fue en 1920, entre el general Alvaro Obregón, Presidente Electo, y el General José María Orellana. Es decir, los gobernantes de dos países vecinos se conocieron personalmente un siglo después de haber alcanzado las naciones a ser independientes.

Transcurrió un cuarto de siglo sin que se volviera a producir una entrevista de jefes de Estado, ya que fue hasta 1946 en que Juan José Arévalo de Guatemala se encontró con Manuel Avila Camacho en Tapachula, y solamente lo hicieron una vez durante todo un sexenio de gobierno de cada uno.

Se podría pensar que en algunas circunstancias pudo haber sido el factor ideológico el que aproximaba o alejaba a nuestros gobernantes del conocimiento personal, pero esto lo desmiente el hecho de que gobernantes guatemaltecos de diversas banderías nunca tuvieron un encuentro bilateral con su contraparte, como sucedió con Lázaro Chacón, Jorge Ubico (que gobernó casi catorce años), Jacobo Arbenz o Castillo Armas, aunque éste último y Ruiz Cortines tuvieron oportunidad de conversar en la Cumbre Presidencial de Panamá.

Del lado mexicano puede decirse que Plutarco Elías Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán Valdés no conocieron un gobernante del vecino del sur.

En la actualidad el contraste es marcado porque los gobernantes se han visto con mayor frecuencia; así tenemos que los mandatarios se entrevistaron varias veces, como lo refleja esta estadística: Presidentes: Echeverría, cuatro veces, López Portillo, dos, De la Madrid, cinco, y Salinas de Gortari, más de doce veces, siendo importante destacar que la primera visita que como presidente electo hizo el licenciado Salinas a otro país fue a Guatemala. Su visita de Estado no fue de



horas sino de dos días completos. Imposible cuantificar las veces que se han comunicado por teléfono.

### **La agenda del fin de siglo**

La agenda actual de las relaciones bilaterales es amplia y variada. Involucra cuestiones de interés común, en donde la coparticipación es eficiente por necesidad, debido a que la situación fronteriza implica el tratamiento conjunto de algunos asuntos. Asimismo, existen programas de asistencia y cooperación de México a Guatemala, en que el matiz podría ser el de la unilateralidad, pero que no descarta el mutuo aprovechamiento. Un orden completamente didáctico de esa agenda podría agruparla en los temas siguientes:

#### **I. Asuntos políticos y de seguridad:**

Con la suscripción del Tratado de Límites quedó resuelto el punto de la delimitación, quedando pendientes los casos que se resuelven por medio de comisiones binacionales, por ejemplo, la delimitación de la frontera marítima y la fijación de puertos fronterizos. Asimismo, deben resolverse cuestiones migratorias, determinando las

bases del tránsito de las personas y de los bienes, la situación de los trabajadores temporales y el tratamiento humanitario y los derechos humanos de los transeúntes por motivaciones económicas.

Nuestros países han mantenido identidad en algunos asuntos de importancia internacional, aunque no siempre coincidieron en su modo de votar algunas cuestiones en Naciones Unidas. Guatemala apoyó algunas iniciativas de México, como la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina.

México apoyó los Acuerdos de Esquipulas, que marcaron la solución centroamericana al conflicto surgido por la existencia de problemas estructurales de orden económico-social y la confrontación de las superpotencias en el área. Asimismo, han sido de gran valor e importancia las facilidades que ha otorgado para que en su territorio se lleven a cabo las conversaciones que tiendan a la

para los nacionales de un país sentenciado en el otro.

## II. Asuntos de Cooperación Económica

paz y la reconciliación nacional guatemalteca.

Respecto a la cuestión de Belice, de una antigua posición de reconocimiento a los derechos de Guatemala, con la reserva mexicana a una parte de aquel territorio, se pasó a otra diferente con la votación en las Naciones Unidas sobre el tema, para concluir en el punto de convergencia actual.

La situación de los refugiados guatemaltecos ha sido tratada bilateralmente, aceptándose por ambas partes el papel de ACNUR y de países donantes. Afortunadamente ha sido un problema muy limitado, que no ha implicado un verdadero aluvión migratorio, exagerado por la propaganda política. Su arreglo presenta avances positivos.

También se ha tratado bilateralmente el combate al narcotráfico, existiendo acuerdos para la extradición de criminales y para la prevención y atención de casos de desastres naturales. Está pendiente de llegarse a acuerdos para la ejecución penal de sentencias y la aplicación del régimen de libertad condicional.

En los campos comerciales y financieros las relaciones tienden a ser crecientes.

En materia comercial la balanza ha sido históricamente deficitaria para Guatemala, que en una década se acerca a los mil millones de dólares.

Guatemala (que actualmente tiene un territorio de 108 mil kms<sup>2</sup>, y una población de diez millones de habitantes) ha estado arriba en la importación *per cápita* de los países importadores de productos mexicanos. Sus exportaciones a México fueron muy bajas. Es decir, que el nivel de importaciones por habitante, y en tal caso también el del déficit, es significadamente desigual. Guatemala desea comprar aún más a México, especialmente en bienes de capital, maquinaria, insumos industriales y combustibles, pero desea pagarlos no con deuda sino con comercio. Para ello ha estado planteando frecuentemente la necesidad del acceso de productos competitivos, como azúcar y carne, que en volumen corresponden a porcentajes muy pequeños del consumo total de México.

Esta relación comercial tan asimétrica debe tener adecuados ajustes, entre ellos, el correctivo de una cooperación técnico-financiera unilateral más amplia. Igualmente dicha asimetría podría ser compensada con el acceso de productos de agroexportación guatemaltecos.

El área comercial está siendo tratada también en forma multilateral por algunos países centroamericanos, existiendo la posibilidad de la firma de un acuerdo con México. Asimismo se estudia la conveniencia de acogerse a la cláusula de acceso al TLC México-Estados Unidos-Canadá.

Es deseable que los acuerdos comerciales agilicen operaciones aduaneras y procuren la correcta aplicación de regulaciones sanitarias y administrativas, para que no constituyan una barrera del proteccionismo, y se logre la efectividad de los acuerdos de alcance parcial. Se tendería a una desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias, basándose en el principio del comercio justo, teniéndose como meta establecer una zona de libre comercio en un futuro muy próximo.

En cuanto a asuntos financieros, existen disposiciones

que permiten el financiamiento para promover las exportaciones y las importaciones, de los cuales se ha hecho una utilización moderada, pero que tendría a incrementarse a medida que se abran las fronteras a los productos de los dos países.

Es importante señalar que continúa vigente el Pacto de San José, que garantiza en condiciones favorables el suministro de petróleo. En conjunto para toda la región, dicho pacto comprende un dos% del total de las exportaciones petroleras de México, y aunque no significa reducciones de precios ni menos subsidios, ha constituido un mecanismo de reciclaje de fondos par que la factura no agobie las economías centroamericanas.<sup>3</sup>

La deuda guatemalteca a México equivale en términos relativos a menos del 5% del total de la deuda centroamericana, manejándose términos adecuados para resolverla.

### **III. Financiamiento y coinversión en obras de infraestructura**

Se ha abierto la posibilidad de que México participe en el financiamiento y que su sector privado coinvierta con empresas

guatemaltecas en obras de infraestructura en el país, las que tendrían una conexión necesaria con el desarrollo conjunto de proyectos que abran una mayor comunicación entre México y Guatemala hacia el resto de la región centroamericana. Igualmente se proyecta la interconexión eléctrica y el suministro de energía de un país a otro.

#### **IV. Cooperación en materia de salud**

En esta área es particularmente necesaria la cooperación, en vista que para un eficiente combate a ciertos flagelos, como el cólera, la malaria, la oncocercosis, y otros, se requiere de un ataque conjunto y coordinado de las autoridades sanitarias.

#### **V. Cooperación en materia de educación y cultura**

Aun cuando han existido proyectos conjuntos, es sensible la necesidad del incremento de la relación en materia de becas y entrenamiento. La relación debería ser creciente en cuanto al desarrollo del proyecto Mundo Maya, rescate y protección del patrimonio cultural, seminario permanente México-Guatemala, ferias del libro e intercambio de

experiencias educativas de ambas partes.

#### **VI. Cooperación en materia fitosanitaria**

Igualmente es obvio que para lograr efectividad en el combate a plagas como la roya del café, el gusano barrenador, la abeja africanizada, la mosca del mediterráneo, es conveniente la concertación entre países fronterizos y otros en donde el tratamiento sea más inmediato y efectivo.

#### **VII. Protección del medio ambiente y conservación ecológica**

Aquí también la cooperación internacional es requisito para cuidar la pureza ambiental y la riqueza ecológica de los países fronterizos. Particularmente es importante que se adopten medidas para controlar los desechos tóxicos o peligrosos, y que se cuiden recursos naturales comunes. Es importante destacar que se está tratando de avanzar en materia de protección de la riqueza forestal y en la represión y castigo de las actividades ilícitas en contra de la biodiversidad. Se esperan actitudes drásticas y terminantes de autoridades menores de la frontera para reprimir la extracción ilícita de riquezas forestales.

### **Los instrumentos de las relaciones bilaterales**

La relación bilateral tiene un contenido ideológico y conceptual que descansa en la voluntad de convivencia de los pueblos y que, afortunadamente, se ha expresado en términos positivos. Esa voluntad ha quedado documentada en múltiples instrumentos, siendo entre ellos importantes: las declaraciones conjuntas de los gobernantes

durante sus recíprocas visitas de Estado; los documentos producidos en las reuniones binacionales; la declaración de Tuxtla Gutiérrez, y las recientes de las Cumbres Iberoamericanas.

### **Las proyecciones hacia el futuro**

A medida que se incrementa el mutuo conocimiento, particularmente el que adquieren los diversos sectores de la sociedad

y se agilicen las reuniones de los equipos de gobierno a diferente nivel, es indudable que los vínculos entre Guatemala y México, particularmente sensitivos por su relación de vecindad y por su común raigambre cultural, irán progresando hasta el máximo grado de excelencia que todos aspiramos alcanzar. Estamos seguros que partimos de un buen punto, porque la actual relación es armoniosa, basada en el respeto y la buena voluntad.

- 
1. Roberta Lajous. México y el Mundo. Historia de sus relaciones Exteriores. Tomo IV, Senado de la República, págs. 85 y ss.
  2. José Vasconcelos. Ulises Criollo. La novela de la revolución Mexicana. Tomo I, Ed. Aguilar. México, 9a. 1991.
  3. Horacio Castellanos Moya. Apuntes para el Debate. CECARI Num. 2 Feb. 1991, separata, p.7.

---

# La Invasión Magonista a la Baja California en 1911

---

Mtro. Alvaro Marín Marín

*Catedrático de la Universidad  
Pedagógica Nacional*

---

**E**ntre enero y junio de 1911, varias partidas de hombres armados —mayoritariamente extranjeros— invadieron la zona norte de la Baja California, desde el territorio de los Estados Unidos de América.

Formalmente se declararon "anarco-magonistas" dispuestos a luchar contra el gobierno del presidente Porfirio Díaz, aunque sus acciones posteriores demostraron su inclinación a servir más los intereses geopolíticos estadounidenses que a la ideología socialista.

José María Leyva y el norteamericano Simón Berthold tomaron Mexicali el 19 de enero de 1911 al frente de ochenta



hombres; poco tiempo después, un sargento del ejército norteamericano —autonombrado general— asaltó el poblado de Los Algodones, apoyado por un grupo de negros y blancos estadounidenses en su totalidad.

Herido Leyva el 29 de marzo, fue substituido en el gobierno de Mexicali por el norteamericano William Stanley, quien al morir cedió el puesto al mercenario sudafricano Carl Rhys Pryce, veterano de la guerra de los bóers que terminó sus días en Francia luchando bajo el pabellón estadounidense en la Primera Guerra Mundial.

Pryce asaltó Tijuana el 9 de mayo, encontrándose en la oposición de 43 civiles, 25 soldados y 9 policías municipales comandados por el subprefecto José María Larroque y el joven y valeroso subteniente Guerrero, herido de muerte en la lucha.

Debemos tener presente que en aquellos lejanos tiempos Tijuana y Mexicali no eran las prósperas urbes que hoy conocemos, sino dos pequeños poblados con casas de madera que no reunían entre más de mil habitantes, lo cual las hacía apetecibles para cualquier aventurero interesado en "controlar" formalmente poblaciones en territorio mexicano.

El 2 de junio de 1911, el lugarteniente de Pryce, el capitán del ejército norteamericano Louis James proclamó la "República Socialista de la Baja California" y nombró como su primer "presidente" a su compatriota Dick Ferris, quien terminó sus días actuando de cómico en un teatro californiano.

Tan graves acontecimientos hicieron que los mexicanos, incluso los magonistas, se unieran y fusilaran a tres estadounidenses, quemaran las banderas norteamericanas y "socialistas" y persiguieran a balazos al "presidente" Dick Ferris.

Las banderas "socialistas" eran una caricatura de la estadounidense: combinaban barras blancas y rojas horizontales; tenían en el ángulo superior izquierdo un cuadro de fondo azul y seis estrellas doradas formando un círculo. Cabe decir que la bandera magonista era roja pero en Tijuana, durante la intervención, ondearon cuatro banderas americanas, dos "socialistas" y sólo una magonista.

Estamos convencidos que la invasión magonista a la Baja California en 1911, representó una intervención abierta y descarada de los Estados Unidos de América en la política interna de nuestro país.

Al comenzar el presente siglo, el desarrollo social de los Estados Unidos y México contrastaba enormemente y estaba signado por la desigualdad. Nuestro vecino del norte era ya un gigante territorial y demográfico con un sistema político unificado que había alcanzado su madurez con la industrialización y la comunicación de costa a costa a través del ferrocarril.

La aparición de monopolios en las principales ramas de la economía norteamericana y el constante crecimiento de su industria fueron las condiciones básicas de una agresiva política exterior que pretendía crear en Latinoamérica una zona de influencia exclusivamente norteamericana, desplazando a imperialismos más antiguos como el inglés o francés.

Con la "actualización" de la Doctrina Monroe, traducida en la política de "Big stick" que ya había sido aplicada en Cuba, Santo Domingo, Nicaragua y Panamá, los revolucionarios y el gobierno de México no podían esperar un trato diferente al que recibían los países hermanos del sur de nuestra frontera.

No obstante todos estos antecedentes— que entonces eran muy actuales— Ricardo Flores Magón organizó a un grupo

armado compuesto por aventureros norteamericanos y de otras nacionalidades que superaban en número a los mexicanos, mandándolos a combatir a territorio mexicano sin dirigirlos personalmente.

Ricardo Flores Magón pretende justificar su aventura en un artículo titulado "Las dos banderas", argumentando que la bandera roja del anarquismo unifica a todos los obreros del mundo que no tienen patria por carecer de propiedades, mientras que la bandera mexicana cobijaba a un pequeño grupo de latifundistas —muchos de ellos extranjeros— cuya verdadera patria es la moneda en la cual se expresa su fortuna.

Sin embargo, se necesitaban dosis enormes de miopía política y candidez para suponer que ciudadanos norteamericanos, algunos de ellos miembros activos de su ejército con rangos que iban de sargento a capitán, lucharían sinceramente en territorio mexicano con la finalidad de imponer un gobierno "socialista" manejado a distancia por Ricardo Flores Magón.

El historiador norteamericano Lowell L. Brisdell acepta que el movimiento magonista se desprestigió y se hizo sospechoso de filibusterismo

debido a que incluyó entre sus filas a un considerable número de mercenarios americanos y europeos.

Según Blaisdell, siempre que los magonistas cambiaron sus comandantes, los mexicanos fueron reemplazados por extranjeros como Stanley Williams—alias William Stanley, alias Cohen, alias Robert Lober— un aventurero afiliado a la International Workers of the World, después de haber desertado del ejército norteamericano; o Caryl Ap Rhys Pryce—alias Carl R. Pryce— un aventurero galés veterano de la guerra de los bóers; así como Jack Mosby, quien se jactaba de su experiencia como mercenario, filibustero en Cuba, miembro activo de la I.W.W. y desertor de la marina norteamericana.

Tan brillantes hojas de servicio se publicaron en los periódicos estadounidenses de la época como el New York Times, The Industrial Worker, Los Angeles Express, San Diego Sun y San Diego Union, por lo que era imposible que Ricardo Flores Magón desconociera estos datos, a pesar de lo cual no hizo nada por sustituir con mexicanos a sus "generales", quienes fueron apoyados por él en una manifestación adicional de confianza pública dada a conocer a través

de la prensa norteamericana y jamás desmentida.

Ni siquiera los excesos y crímenes horrendos cometidos por los mercenarios contra ciudadanos mexicanos indefensos, como el de quemar vivos a dos rancheros, para que informaran a Pryce y a Mosby sobre las ciudades de Tijuana y Ensenada, que no conocían, lograron que variara la opinión de Ricardo Flores Magón sobre sus "camaradas" o "estimados compañeros" como los llamaba afectuosamente por carta.

La misma prensa norteamericana, tan complaciente cuando se informa de daños a mexicanos, se escandalizó de los abusos magonistas; así, el diario de San Diego Union comentó que el pillaje filibustero-magonista fue tan grande que los esbirros de Pryce y Mosby usaron hasta los carros de la Cruz Roja para pasar a los Estados Unidos el producto de sus depredaciones.

El señor Enrique de la Sierra —Cónsul de México en Caléxico, California— informó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que el capitán Babcock del ejército norteamericano era el consejero militar de los filibusteros magonistas, por lo que los entrenó, avitualló y aceptó sus heridos en la sanidad militar

estadounidense, lo cual constituyó una flagrante violación a nuestra soberanía nacional y una intervención indudable en los asuntos internos de México.

Otra prueba de la intervención norteamericana en México, usando como instrumento de presión a los magonistas, fue la petición que hizo la Cámara Legislativa del Estado de Arizona al presidente de su país en febrero de 1911, solicitándole gestionara la compra o cesión de todo el norte de Baja California en el preciso momento en que los filibusteros cosechaban sus primeros éxitos y nuestro país atravesaba por la más severa crisis de su historia contemporánea.

Suponemos que los Estados Unidos propiciaron la invasión magonista a la Baja California con la finalidad de apresurar la renuncia del presidente Díaz. Cuando esto sucedió, dos semanas después de la toma de Tijuana, los filibusteros dejaron de recibir ayuda política y material del gobierno de su país; los guardias fronterizos y burócratas norteamericanos comenzaron a cumplir con su deber y nuestra gente pudo tomar la iniciativa.

Los mexicanos residentes en San Diego y Los Angeles se organizaron bajo el mando de

Carlos Mendoza y se armaron con sus propios recursos, cruzando la frontera para luchar contra los filibusteros a pesar de que algunos de ellos fueron perseguidos y encarcelados por las autoridades norteamericanas.

De esta manera, el ejército federal mexicano, los revolucionarios maderistas, la población civil y nuestros conciudadanos que trabajaban en Estados Unidos, lograron frustrar la intervención norteamericana y restablecer la soberanía nacional en el territorio norte de la Baja California.

El 26 de junio de 1911, el coronel Celso Vega informó a la Secretaría de Guerra la derrota total de los filibusteros Magonistas.

Así se cerró otro capítulo del voluminoso libro de las agresiones norteamericanas a nuestra Patria y, para Ricardo Flores Magón y sus compañeros de ruta se cumplió la afirmación de Cervantes: "que es razón concluyente que el intentar las cosas de las cuales antes nos puede suceder daño que provecho es de juicios sin discurso y temerarios, más cuando quieren intentar aquellas a que no son forzados ni compelidos, y que muy lejos traen descubierto que el intentarlas es manifiesta locura".

Ricardo Flores Magón es mirado con respeto en la actualidad porque se le considera un luchador incansable en contra de la dictadura porfirista, no obstante, debe reconocerse que cometió un grave error en 1911 al alentar y dirigir desde lejos una invasión a México con tropas filibusteras mandadas por oficiales del ejército norteamericano.

Estados Unidos propició la aventura vendiendo armas a los filibusteros a precios de remate, evitando aplicar sus propias leyes de neutralidad, encarcelando a mexicanos patriotas opuestos a los magonistas, permitiendo el reclutamiento de aventuras y la publicidad de algunos de sus periódicos fronterizos hicieron a favor de la intervención, la anexión y la así llamada "República Socialista de la Baja California".

La confianza de Ricardo Flores Magón en sus camaradas extranjeros es tanto más reprochable en cuanto que ningún grupo nacional le pareció suficientemente revolucionario para colaborar con él; creyendo en cambio que en un país donde linchaban negros, mexicanos y socialistas por igual, sus actividades políticas eran toleradas únicamente debido a la aplicación irrestricta del

principio de libertad, sin que mediara ninguna finalidad intervencionista.

Precisamente, la ominosa intervención norteamericana en el problema bajacaliforniano de 1911, sumada a la intervención de Veracruz en 1914 y a la famosa "expedición punitiva" de Pershing en 1916 sobre territorio de Chihuahua, obligaron al presidente de México, don Venustiano Carranza a enunciar en 1918, la doctrina que lleva su nombre: "todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente, y sin excepciones, al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretenderse una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran".

Como vemos, la Doctrina Carranza defiende además de los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de los

Estados, la igualdad de los extranjeros y los nacionales frente a la ley, como una manera de evitar que éstos invoquen la protección de sus gobiernos como un instrumento de presión contra los tribunales y las instituciones nacionales.

En esta misma línea de defensa de los derechos de México se inscribe la Doctrina Estrada, emitida por este Secretario de Relaciones Exteriores de nuestro país el 27 de septiembre de 1930. Con ella, México no acepta la doctrina del reconocimiento de gobiernos, en cuanto signifique emitir un juicio de valor sobre la legalidad o ilegalidad de un gobierno extranjero, asunto que es un problema interno de cada país.

Frente a las presiones de todo tipo—incluyendo las armadas—que ha resentido nuestro país a lo largo de su historia contemporánea, nuestros presidentes y diplomáticos han sostenido una política exterior basada en principios, congruente y apegada al derecho que han permitido la salvaguarda de los intereses nacionales, la integridad de nuestro territorio y nos han granjeado una bien merecida fama en el ámbito internacional.



## BIBLIOGRAFÍA

- ° Abad de Santillán, Diego. Ricardo Flores Magón. El apóstol de la revolución social mexicana. México, Grupo Cultural "Ricardo Flores Magón", 1925. XIII, 131 p. ilus. 18 cm.
- ° Alba Zavala, Faustino. Discurso del Senador... LXI aniversario luctuoso de Ricardo Flores Magón. México, Senado de la República, 1984. 13 p. 21 cm.
- ° Albro, Ward Sloan, 1938. Ricardo Flores Magón and the Liberal Party; an inquiry into the origins of the Mexican Revolution of 1910. (S.L.) University of Arizona, 1967. 261 p. tesis.
- ° Aldrete, Enrique. Baja California heroica; episodios de la invasión filibuster-magonista de 1911. Narrados por el Sr. Enrique Aldrete, testigo presencial. México, 1958. 549 (9) p. ilus. 23 cm.
- ° Araiza, Luis. Ricardo Flores Magón en la historia. México, casa del Obrero Mundial, 1976. 187 p. ilus. 23 cm.
- ° Arias de la Canal, Fredo. Flores Magón, poeta revolucionario; la Revolución Mexicana fue anarquista. México, G. de Anda (c 1977) 50 p. ilus. 21 cm.
- ° Barrera Fuentes, Florencia. Ricardo Flores Magón; el apóstol cautivo. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1973. 220 p. 23 cm.
- ° Blaisdell, Lowell L. Was in revolution or filibustering? the mystery of the Flores Magón Revolt in Baja California. (s.p.i.) i. 147-164 p. 28 cm. Sobreireto del Pacific Historical Review v. 23, No. 2, may 1954. copia xerox.
- ° The desert revolution, Baja California 1911, Madison, The University of Wisconsin Press, 1962. xiii, 268 p. ilus. 23 cm.
- ° Blanquel Franco, Eduardo. Ricardo Flores Magón. México, Terra Nova, 1985. 174 p. ilus 21 cm. CREA.
- ° El anarco- magonismo. En: Historia Mexicana, vol. 13 No. 3 (51) (ene-mar 1964) pp. 394-427.
- ° Cué Cánovas, Agustín. Ricardo Flores Magón, la Baja California y los Estados Unidos. Retrato de Durhar, ilus y capitular de José Narro. México, Libro mex., 1957. 121 p. ilus. 19 cm.
- ° Chamberlain, Eugene Keith. Mexican colonization versus American interests in Lower California. (s.p.i.) p. 43-55 28 cm. Sobreireto del Pacific Historical review vol. 20 No. 1. february 1951. Copia xerox.
- ° Díaz Mercado, Joaquín. Bibliografía sumaria de la Baja California. México, 1937. 179 p. 22.5 cm.
- ° Dueñas M. Francisco. Datos par la historia de la Baja California; el asalto a Mexicali en 1911. Mexicali Baja California (Magisterio, s.f.) 153 ilus. 21 cm.
- ° Flores Magón, Enrique (1877-1954) Pealemos contra la injusticia. Enrique Flores Magón cuenta su historia a Samuel Kaplan. México, Libro-Mex. 1960. v. ilus. 22 cm.
- ° Flores Magón, Ricardo 1873-1922. La Revolución Mexicana. Selección y nota preliminar de Adolfo Sánchez Rebolledo. México, Grijalvo, 1970. 158 p. 19 cm.
- ° Batalla a la dictadura; textos políticos. México, Empresas editoriales, 1984. 260. 17 cm.
- ° Antología. Introducción y selección de Gonzalo Aguirre Beltrán. México, UNAM, 1970. LXI, 144 p. 17.5 cm.
- ° Artículos políticos 1910. México, Antorcha, 1980. 142 p. 19 cm.
- ° Discursos. México, Antorcha 1977. 103 p. 19 cm.
- ° Epistolario revolucionario e íntimo. (s.l.) Antorcha, Centro de Estudios Sociales Pradexis Guerrero 1975. v. 19 cm.
- ° Gerhard, Peter. The socialist invasion of Baja California, 1911. (s.p.i.) 295-305 p. 28 cm. Sobreireto del Pacific Historical Review, v. 15, 1946. Cípia xerox.
- ° González Monroy, Jesús. Ricardo Flores Magón y su actitud en la Baja California. Prólogo de José Vasconcelos. México, Editorial Academia Literaria, 1962. 180 p. ilus. 23.5 cm.
- ° Jordán, Fernando. El otro México; biografía de Baja California. México, biografías Grandesa 1951. 268 p. ilus. 22 cm.
- ° León Portilla, Miguel (1926). Baja California; algunas perspectivas en términos de historia universal. La Paz, BCS, UABCS, 1983. 31 p. ilus. 21 cm.
- ° Lizt Arzubide, Armando. Ricardo Flores Magón. México, SEP, 1938. 39p. 19 cm.
- ° Moyano, Angela. California y sus relaciones con Baja California; síntesis del desarrollo histórico de California y sus repercusiones sobre Baja California. México, SEP, 1983. 131 p. 17 cm.
- ° Trujillo, G. Bibliografía de Baja California, Tijuana, Californidad, 1967. v. 20 cm.
- ° Turner, Ethel Duffy 1885-1969. Revolution in Baja California; Ricardo Flores Magón's high noon, Edited and annotated by Rey Davies. Detroit, Michigan, Blaine Ethridge-books (c 1981). XV 119 p. ilus. 23 cm.
- ° Ricardo Flores Magón y el Partido Liberal Mexicano. México. PRI, 1984. 439 p. 20 cm.
- ° Velasco Ceballos, Rómulo. ¿Se apoderará Estados Unidos de América de Baja California?: la invasión filibusterera de 1911. México, Imprenta Nacional, 1920, XI 197 p. ilus. 24 cm.
- ° Velasco Gil, Carlos Mario. Turner, Flores Magón y los filibusteros. En: Historia Mexicana, vol. 5 No. 4 (20), (abr-jun 1956) p. 642-663.
- ° Werne, Josep Richard. Esteban Cantú y la soberanía mexicana en Baja California. En: Historia Mexicana, vol. 30 No. 1 (117) (jul-sep 1980) p. 1-32.

---

# Reformas e Iniciativas de Reforma a la Legislación Laboral, 1982- 1993

---

**Dr. Armando Rendón Corona**

*Catedrático de la UAM Iztapalapa*

---

## La función legislativa

Un síntoma inequívoco del creciente autoritarismo de los regímenes políticos es que en las llamadas democracias occidentales, tanto como en los regímenes autoritarios del tercer mundo, y de sobra bajo las dictaduras militares, el parlamento va cediendo su lugar en la formación de las leyes a los gobiernos.



La decadencia del parlamento tiene como una de sus causas la existencia de acuerdos políticos fuera del parlamento, entre el gobierno y los grupos de presión que carecen de legitimidad institucional. Dadas las tendencias concentradoras del capitalismo actual, los acuerdos extraparlamentarios se conciertan entre las grandes corporaciones económicas y las ramas del gobierno.

Es sabido que en la mayor parte de los estados el gobierno interviene en la función legislativa, basado en la habilitación parlamentaria o constitucional. El parlamento mismo tiende a expresar la voluntad del gobierno, como lo explica Leroy, por el "hecho de que la legislación resulta lo más frecuente de proyectos de origen gubernamental y que el poder real de enmienda de esos textos por el parlamento es reducido."<sup>1</sup>

El mismo autor señala que, en las democracias occidentales, el control del parlamento sobre el Ejecutivo es formal y muy tardío, lo cual es consecuencia de la debilidad del parlamento frente al Ejecutivo, ya que si el parlamento pudiera controlar seriamente los actos del gobierno, bien podría tomarlos él mismo. "El único control verdadero pasa por la consulta de los intereses antes de la edición del texto, no por la intervención de las asambleas."<sup>2</sup>

En los regímenes democráticos existen grados de autonomía, de capacidad legislativa y de control del parlamento. La diferencia con los regímenes autoritarios es que en éstos lo que se considera como parlamento se reduce a una función revisora, impotente para hacer valer su autonomía para legislar y menos todavía para controlar al Ejecutivo, al cual se encuentra subordinado.

La diferencia cualitativa entre los regímenes democráticos y autoritarios en cuanto a la capacidad legislativa se muestra con toda claridad en la tendencia al predominio del gobierno dentro de ciertos límites, o la completa ausencia de iniciativas propias de-



bido a la subordinación al Ejecutivo.

"En Italia, del 25 a 35% de las leyes son de origen parlamentario, pero esta iniciativa concierne sobre todo a las leyes adoptadas en comisión y no aprobadas por las asambleas mismas; por otra parte, el 85 % de los proyectos gubernamentales son adoptados, mientras que el 15% de las proposiciones parlamentarias solamente conocen la misma suerte.

"De manera general, las grandes democracias occidentales tienen una legislación de origen gubernamental. En Gran Bretaña, más del 80 % de las leyes tienen este origen; en Alemania, 70 %.

Francia, bajo la V República, cualesquiera que sean las mayorías políticas, conoce una situación todavía más favorable para el gobierno: de 1959 a 1981, el 87% de las leyes son de origen gubernamental, de 1981 a 1986, 92%, en 1986-1987, 77 % (...), de 1988 a 1991, 86%. Todavía haría falta tener en cuenta la importancia respectiva de las leyes según su origen; ciertos ejemplos muestran que la ley de origen parlamentario es a veces de muy débil interés o susceptible de suscitar la impopularidad."<sup>3</sup>

Por la vía de la enmienda, el parlamento puede, en gran medida, hacer prevalecer su voluntad sobre un texto gubernamental. "Pero cuando el gobierno se apoya en una mayoría disciplinada, el parlamento pierde una gran parte de su influencia. En Gran Bretaña, durante el curso de los años 1967-1970, solamente 39 enmiendas emanadas de diputados de la oposición han sido adoptadas. En Francia, en 1991, solamente 10 % de las enmiendas adoptadas emanan de los diputados de oposición."<sup>4</sup>

### **Control del proceso legislativo**

En el caso del régimen autoritario mexicano, existe una completa subordinación del Poder Legislativo respecto del gobierno, entre otras razones por el monopolio del partido de Estado de la mayoría parlamentaria. Siendo el parlamento de naturaleza corporativa, por encima de la definición constitucional, el reparto de las curules es una decisión del gobierno; los diputados entonces deben su posición al gobierno y no a los grupos de interés que representan.

Las cuotas de diputados que se asignan a cada sector se hace mediante una calculada

política de equilibrios que permite que ningún sector pueda tener predominio o autonomía respecto de los otros. El resultado es que ningún sector corporativo puede tener capacidad de iniciativa legislativa autónoma y, cuando la llega a tener, es impotente para hacerla aprobar por la asamblea.

Habida cuenta de que los grupos económicos oligárquicos no forman un sector definido en el parlamento mexicano —aunque están representados— su influencia se ejerce directamente sobre el gobierno. La consulta y negociación de los proyectos de reforma legal entre el gobierno y los grupos de presión tiene dos efectos destacados: el primero es que se sustrae de la esfera del parlamento la deliberación sobre decisiones fundamentales para la sociedad; el segundo es que la negociación se lleva a cabo de manera secreta o discreta, es decir, sin el conocimiento de la opinión pública de tales decisiones.

La negociación puede tener varios resultados que se expresan en un nuevo texto, con agregados propuestos por los grupos consultados, con supresiones y matices, con limitaciones. La palabra final la tiene el gobierno, el cual puede formular un texto que no tome en cuenta los intereses de algunos

grupos de presión, lo que puede llevar a estos a tomar medidas de resistencia y al debate en la opinión pública.

Al presentarse la iniciativa de ley ante el Congreso, la negociación formal tiene lugar en las comisiones, donde la mayoría y la presidencia pertenecen al partido oficial. Sin excepción, las iniciativas del Ejecutivo son tramitadas con prontitud, las comisiones redactan dictámenes aprobatorios que son una copia de las exposiciones de motivos de las iniciativas. Sólo ocasionalmente las comisiones modifican el texto original, especialmente para corregir incongruencias con otras leyes o para moderar los alcances de la reforma.

De cualquier modo, es ahí donde se ejerce una reducida capacidad de enmienda por parte de los sectores del partido oficial, de los partidos de oposición, de los grupos de presión y de la opinión pública. Esta capacidad de enmienda puede entrar en conflicto con la decisión invariable del gobierno de hacer aprobar la iniciativa, de manera que se ejercerán diversos tipos de presiones sobre los elementos reacios del partido oficial. En cuanto a la oposición, se pueden negociar algunos pocos aspectos secundarios, pero el recurso

tradicional es la imposición de la mayoría disciplinada en las votaciones.

Tanto en la elaboración del dictamen aprobatorio de las iniciativas, como en el posterior debate en el pleno de las cámaras, los funcionarios gubernamentales de la dependencia que elaboró el texto son los encargados de convencer a los diputados de la mayoría del partido oficial, mediante una gama de recursos de persuasión.

Enseguida, durante el debate parlamentario, son esos funcionarios los encargados de proporcionar los argumentos para polemizar con los partidos de oposición en el caso de que hicieran objeciones. Las negociaciones que se entablan entre los partidos son supervisadas y aprobadas por esos mismos funcionarios. La oposición, carente de información cualitativamente suficiente y de capacidad para discernir sobre un cúmulo de informes técnicos, no puede sino hacer objeciones genéricas e insustanciales.

Generalmente, los encargados del control político en las cámaras manipulan los tiempos en que se da trámite a las iniciativas. Es común que se dictaminen de manera expedita sin consultar mucho a la ope-

sición y que se pasen a debate del pleno sin concesiones de tiempo, en ocasiones importantes, durante jornadas extenuantes. De esta manera, ni la oposición ni la opinión pública disponen de tiempo para conocer y hacer proposiciones estudiadas sobre las iniciativas.

Luego de oír con indiferencia los argumentos de la oposición, y de hacer defensas banales y demagógicas, el encargado del control político pone un alto a la discusión votando que el asunto está suficientemente discutido. Finalmente, la disciplina monolítica de la mayoría oficial (que recuerda los regímenes totalitarios) se impone en las votaciones en lo general y en lo particular, independientemente de cualquier otra razón valedera.

A diferencia de las llamadas democracias occidentales, donde predominan las leyes de origen gubernamental —pero dejan un cierto margen a los partidos para legislar— en México la abrumadora mayoría de las leyes son de origen gubernamental. No se da el caso de que alguna iniciativa del gobierno sea rechazada por el Poder Legislativo.

En cambio, las propuestas de la oposición, por regla general, no son aprobadas. Las

iniciativas de los partidos de oposición, incluyendo las de los partidos "paraestatales", son enviadas para su estudio a las comisiones legislativas, donde la mayor parte son archivadas para siempre, excepto algunas que son dictaminadas negativamente y son votadas en el mismo sentido por la mayoría oficial en el pleno de la asamblea. Desde este punto de vista vale preguntarse: ¿para qué sirve elegir diputados?

### **La legislación laboral en 1971-1981**

En este estudio abordamos la cuestión de la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo y de los partidos que integran el Poder Legislativo, donde el problema, desde el punto de vista del régimen político, consiste en la oposición entre la prevalencia de la voluntad del gobierno y la autonomía del parlamento para legislar en los asuntos laborales.

Este es el resultado parcial de una investigación más amplia sobre la legislación laboral, que incluye la revisión exhaustiva de las iniciativas de ley, presentadas por todos los partidos representados en el Congreso de la Unión, en torno a los problemas del trabajo, durante el periodo 1982-1993.

Con el fin de observar la evolución de la actividad legislativa en materia laboral, presentamos algunos datos del periodo 1971-1981, contenidos en otro trabajo realizado en el marco del Taller de Investigación Obrera, del que formamos parte. En otros apartados del proyecto de investigación se hace el análisis del contenido de las iniciativas de ley, tanto aprobadas por el Congreso como las rechazadas y archivadas.

Una de las evidencias que arroja este recuento es que el Poder Ejecutivo Federal domina por entero la actividad legislativa en materia laboral, impidiendo toda manifestación independiente aún de su propio partido y, por supuesto, de los demás partidos en su conjunto. Es de tal manera insignificante la influencia de la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la defensa de las clases trabajadoras, que podría pensarse que es innecesaria para ese fin. No obstante, la función de la diputación sindical es la de atemperar y enmendar los proyectos del gobierno y de los empresarios. El aparente poderío de la diputación obrera del PRI sirve a otros fines muy distintos, que son los fines particulares de la burocracia sindical.

La legislación laboral ha sido objeto de una atención variable en el Congreso de la Unión, dependiendo de los ciclos económicos y los proyectos políticos de los gobiernos en turno. En 1970 se lleva a cabo una amplia reforma a la Ley Federal del Trabajo, lo que explica la poca frecuencia de iniciativas en los siguientes tres años. Posteriormente el gobierno de Echeverría promueve una serie de mecanismos de protección al trabajo, que dan lugar a numerosos cambios a la legislación. Durante los siguientes años la crisis frenó todo avance por parte del gobierno, y se puede decir que se pusieron en suspenso los derechos laborales, en tanto que aumentaba la presencia de los partidos de oposición, esforzados vanamente en contrarrestar los efectos de la crisis sobre los trabajadores.

En el periodo 1971-1981 se registraron 75 iniciativas sobre diversos temas relacionados con el trabajo, distribuidas de la siguiente manera por trienios legislativos:

1971-1973	7
1973-1976	23
1977-1979	19
1980-1982	26
<b>Total</b>	<b>75</b>

De todas ellas, son de mayor importancia las que se

refieren a los derechos generales establecidos en el artículo 123 constitucional que, por lo mismo son excepcionales. En cambio, las modificaciones más frecuentes se hacen a las leyes reglamentarias. Las proposiciones de reforma a la Ley Federal del Trabajo en el periodo 1971-1982 sumaron 55; de ellas 24 fueron aprobadas por el Congreso (44 %) mientras que las restantes 31 (56 %) o bien fueron rechazadas por la mayoría del PRI, o simplemente se archivaron, que es la forma de no darles el trámite legislativo y, por lo tanto, de anularlas.<sup>5</sup>

Existe una notable desproporción entre las iniciativas aprobadas y las no aprobadas según su origen. Las 19 iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal fueron aprobadas en su totalidad. En contraste, de las 23 iniciativas presentadas por el PRI, 18 no se aprobaron y sólo 5 fueron aceptadas. Asimismo, ninguna de las 13 propuestas de los partidos de oposición fue aprobada.

Se puede observar que en un periodo en que aumenta significativamente el número de diputados de los partidos llamados de oposición, sólo presentaron 13 iniciativas, de las que 8 correspondieron a los

partidos que se reclamaban de izquierda (PPS, PST y PCM-PSUM), y 5 de los partidos conservadores (PAN, PDM); el PARM no propuso nada, lo cual era la constatación de su precaria existencia y su escaso compromiso con los problemas laborales. Ninguna se aprobó a pesar de la urgencia de atender la protección al salario y el empleo.

Tampoco pudieron prosperar las iniciativas de los sectores del PRI, aunque aumentaba la importancia numérica de la llamada diputación obrera. La mayoría de las centrales y sindicatos oficialistas no mostraron que tuvieran un proyecto legislativo de sus reivindicaciones, a lo más se sumaron a las apenas 6 iniciativas que adoptó el Congreso del Trabajo (CT), frecuentemente a instancias de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Esta última es la única que por tradición ha promovido más propuestas, aunque no siempre en beneficio real de los trabajadores. En resumen, sólo una iniciativa de la CTM y tres del CT se aprobaron, además de una de diputados del Distrito Federal y otra de la entonces denominada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), sector

heterogéneo de no asalariados, capas medias y fracciones de la burguesía. Finalmente se observa la inutilidad de la diputación campesina, sobrerrepresentada, ya que no pudo hacer aprobar la única propuesta que hizo.

### Las iniciativas de Ley en 1982-1993

La crisis económica que se abatió sobre casi toda la población y sobre los trabajadores en el periodo 1982-1993, presenta altibajos en cuanto a los indicadores económicos, que se resumen en una caída constante desde 1982 hasta sus peores momentos en 1986, 1987 y 1988, a lo que sigue una cierta estabilización con recuperaciones parciales. La reducción del salario y del empleo en todas sus



expresiones se realizó al margen de los derechos laborales e imponiendo una pérdida de derechos adquiridos históricamente. La misma burocracia sindical oficialista abandonó su programa anticrisis, reduciéndose a la reivindicación salarial que, sin embargo, no pudo evitar su desplome a un tercio y a la mitad de su valor.

En el periodo 1982-1993 se restringe drásticamente la actividad legislativa, aunque al mismo tiempo aumentan las propuestas de reforma. En conjunto sumaron 142 iniciativas recibidas por el congreso, de las cuales 113, (80 %) no fueron aprobadas y (29, 20 %) si lo fueron.

Del mismo modo que ocurrió en el periodo 1971-1982, en el periodo 1982-1993 el 100% (21) de las iniciativas del Poder Ejecutivo

Federal fueron aprobadas; del PRI como tal se aprobaron 3 de 12 iniciativas presentadas; del sector obrero del partido oficial 2, pertenecientes a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), de 31 emanadas. De las presentadas por los demás partidos políticos todas, excepto una del PARM, fueron rechazadas.

Si considerado en conjunto las propuestas del gobierno, del PRI y su sector obrero, suman 64 (45%), en tanto que todos los otros partidos presentaron 78 iniciativas (55%). Del 20% de las iniciativas aprobadas, las correspondientes al binomio gobierno-PRI concentraron el 18.3%; dicho de otra manera, concentra 26 de las 27 iniciativas aprobadas. Sólo una se le concedió a un partido distinto.

Dentro de este bloque en el poder existe una desproporción significativa, ya que del sector obrero del PRI sólo 2 se aprobaron de 31 iniciativas presentadas. Si agregamos otras 3 aprobadas del PRI como tal, de 12 presentadas, resulta que al partido se le concedió apenas el 18.5% del total, mientras el gobierno acumuló el 78% de las iniciativas aprobadas.

Dejamos para un desarrollo aparte la cuestión de

la justeza y conveniencia de las proposiciones específicas que contienen las iniciativas de reforma a la legislación laboral; en este enfoque solamente constatamos la imposibilidad de que la oposición pueda hacer prosperar cualquier reforma a la normatividad laboral.

Del lado conservador, las iniciativas no aprobadas sumaron 37, 28 del Partido Acción Nacional (PAN) y 9 del Partido Demócrata Mexicano (PDM). El grupo de los partidos llamados paraestatales reunió 21: 2 del Partido Popular Socialista (PPS), 12 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y 7 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes Partido Socialista de los Trabajadores). En la sucesión de izquierda PSUM-PMS-PRD sumaron 11 iniciativas presentadas durante el periodo: 8 del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y 3 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya fracción parlamentaria se constituye en 1989. Finalmente registramos 8 proyectos conjuntos de varios partidos que fueron rechazados.

El gobierno de Miguel de la Madrid presentó 16 iniciativas, en cambio el de Salinas se paraliza en 1988 y 1989, y se

limita a 5 iniciativas entre 1990 y 1993. Durante los primeros años de la crisis, el sector obrero del PRI se limitó a presentar 5 iniciativas y el PRI una; pero en el peor año económico, que fue 1987, el sector obrero presentó 24 iniciativas y el PRI 6, de un total de 47 que se presentaron en ese año y que representaron un tercio de todo el periodo.

La actividad del PAN ha sido consistentemente elevada en relación con todos los partidos, particularmente en 1987 y 1989. El PDM fue activo solamente entre 1982-1987, especialmente en los duros años de 1986-1987. El PPS da una atención insignificante al problema y aparece sólo en 1982 y 1986. A su vez, el PARM tiene un destello en 1987, luego una ausencia de dos años, para retomar cierta actividad entre 1990 u 1992. El PFCRN tuvo cierto impulso entre 1982 y 1984, pero cesa de interesarse en la situación obrera en los años siguientes, incluso en 1987. La izquierda ha tenido un comportamiento errático, ya que su iniciativa se concentra entre 1982 y 1986, luego cesa de hacer propuestas hasta 1991 como PRD.

La legislación laboral está repartida en seis leyes directamente alusivas y en otras donde indirectamente inciden en

las relaciones laborales y la condición del trabajo, como son las de cooperativas, sociedades mercantiles, impuesto sobre la renta y otras. En este escrito sólo abordamos las seis leyes directamente dedicadas a la cuestión laboral.

1. El artículo 123 constitucional mereció una gran atención de las fuerzas parlamentarias, aunque el resultado de su interés ha sido nulo. Fueron 24 las propuestas de reforma, la mayoría reiterativas, de las que sólo 3 del Poder Ejecutivo Federal fueron aprobadas, mientras que el resto se archivaron.

2. La Ley Federal del Trabajo concentró la mayor parte de las iniciativas, 72 en todo el periodo. Como en el caso anterior, las únicas aprobadas fueron las 7 elaboradas por el gobierno federal. Las restantes 65 que no fueron aprobadas tuvieron un origen variado: el sector obrero del PRI presentó 23, de las cuales 21 fueron de la CTM, una del CT y una de la CROC. A estas se añaden 3 que presentó el PRI como tal, aunque en realidad fueron promovidas por el sector obrero. El Partido de Acción Nacional desarrolló una fuerte actividad en torno a 15 propuestas, a las que se pueden sumar otras 5 del Partido Demócrata Mexicano. Los

paraestatales PARM y PST presentaron 6 cada uno, lo cual es ya inferior a las propuestas de la derecha. Las iniciativas conjuntas de varios partidos fueron 3, también rechazadas. Finalmente es de mencionar que la izquierda presentó tan sólo 4 pero, a diferencia de los demás partidos que se proponen pequeñas modificaciones, el PSUM elaboró propuestas amplias que tocaron numerosos e importantes aspectos.

3. En tercer lugar de importancia por la frecuencia de iniciativas y por su alcance, lo ocupa la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. A diferencia de las otras leyes tuvo un número proporcionalmente elevado de iniciativas aprobadas, 8 de 24. Como en todas las leyes, las 4 iniciativas de reforma del gobierno fueron aprobadas; además se aprobaron 3 del PRI y una del PARM. En cambio no se aprobaron 16 iniciativas originadas por el resto de los partidos políticos representados en el Congreso.

4. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), recibió un menor número de propuestas de reforma, 4 en total. De ellas fueron aprobadas las 2 del gobierno federal, en tanto que fueron congeladas las 2

presentadas por el Partido Acción Nacional

5. También se observa poco interés en reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que registró 7 iniciativas durante el periodo. Al igual que en todos los casos, las 3 propuestas del Poder Ejecutivo Federal las aprobó el Congreso, que de manera excepcional también aprobó dos iniciativas elaboradas por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), miembro del sector obrero del PRI. En cambio se enviaron al archivo 2 propuestas del Partido Demócrata Mexicano.

6. Los servicios directos que ofrece el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fueron objeto de un mayor número de propuestas de cambio en la reglamentación a la ley respectiva, con 11 iniciativas en el periodo, de las que solamente se aprobaron 4 provenientes del gobierno federal. En esta ley no se aceptó una propuesta del PRI, así como tampoco se aprobaron 2 del PAN, 3 del PARM y 1 del Partido de la Revolución Democrática.

En conjunto es evidente que lo que se da en llamar "rezago legislativo" abarca el 80% de las

iniciativas de reforma y adición presentadas en el Congreso de la Unión, lo que no significa que estén esperando turno para ser resueltas favorable o desfavorablemente. Antes bien, se trata de una forma disimulada de rechazar propuestas en su mayoría favorables al interés de los trabajadores, pero que no cuentan con el consentimiento del gobierno: es un procedimiento de que se vale el partido de Estado para inutilizar la presencia de los demás partidos en el Congreso federal o, dicho de otra manera, de invalidar la función del parlamento.

1. Leroy, Paul, *Les régimes politiques du monde contemporain*. Vol. I, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, p.140,145.

2. *Ibid.*, p.144.

3. *Ibid.*, p.145-146.

4. *Ibid.*, p. 146.

5. Gutiérrez Romero, Bernardino, *Control Político sobre la Legislación Laboral, 1970-1982*, p.311.

---

# Nuevo Marco Jurídico para la Libertad Municipal\*

---

Dip. Gilberto Rincón Gallardo

*Diputado Federal, Fracción  
Parlamentaria PRD*

---

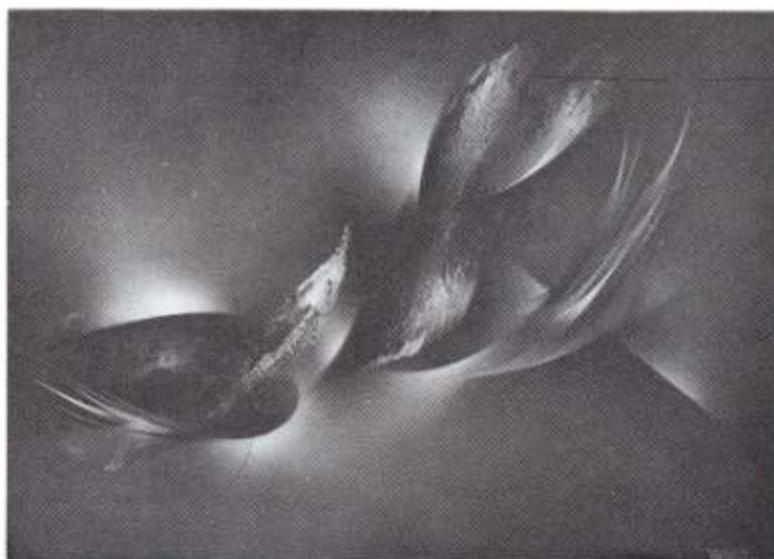


**D**ifícilmente se encontrará en nuestra historia nacional una causa tan legítima y persistente como la que reclama la institución y autenticidad del municipio libre, en la que se cifra la vocación al autogobierno y a la participación ciudadana en la política. Asentado en la Constitución de 1917, pero existente como aspiración desde los orígenes de nuestro Estado nacional, el municipio es la comunidad originaria de ciudadanos, el verdadero hogar y base de la voluntad ciudadana

expresada en la política; es la condición prioritaria de todo orden democrático, la primera institución política con que topa el ciudadano y el primer vínculo que lo liga al sistema político y jurídico que lo rige.

Por ello afirmamos que la democratización de los municipios, su emancipación como órgano de poder popular y cimiento en que debe descansar un orden político fundado en el consenso del pueblo, es el núcleo de la renovación política del país. En ellos se han padecido los peores atropellos del autoritarismo, a la vez que se preservan nobles tradiciones de lucha popular y participación ciudadana. Si la comunidad de los ciudadanos que se integran en el municipio no es libre ni puede autogobernarse, no sólo no habrá democracia a nivel local; tampoco podrá hablarse de ella a nivel nacional.

Por eso hoy que el país vive una grave crisis política y que la mayoría de los mexicanos aspira a una transición a la democracia que afronte las principales causas de la persistencia de un régimen antidemocrático que ha llevado a la nación a una situación de incertidumbre, es necesario plantearse los cambios indispensables en el marco jurídico



que rodea al municipio y que ha sido factor importantísimo para impedir su efectiva liberación.

Siete décadas han transcurrido desde la promulgación de la carta de 1917; durante este tiempo nuestro país ha cambiado radicalmente trayendo consigo una realidad por demás diversificada en ámbitos y regiones, con una gran variedad de retos para los municipios de acuerdo con su propio contexto.

Si bien la gestión municipal corresponde a un ritmo general, destaca la variedad de prioridades y dinámicas de los diferentes tipos de municipios: los de la ciudad y los del campo, los de las grandes metrópolis a los de las serranías, los de las franjas fronterizas o costeras, así como los de las regiones turísticas o los de los grandes enclaves

industriales o agroindustriales.

Durante casi todo nuestro siglo XX, el municipio decayó. El golpe más importante se realizó en las primeras décadas de los gobiernos revolucionarios: a principios de los años treinta, Portes Gil suprimió la organización municipal del Distrito Federal.

En balde se buscaron no sólo leyes o propuestas sobre los municipios en los informes presidenciales de Avila Camacho, Alemán, López Mateos y Díaz Ordaz. Aún la palabra ayuntamiento, cabildo o municipalidad se pronunció en muy contadas ocasiones. La excepción fue Ruiz Cortines pero sólo para ensayar una nueva amenaza al municipalismo: la organización de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

A lo largo del proceso de complejización de la vida municipal, el marco jurídico del mismo no ha sido adecuado para que el municipio se convierta en verdadero agente del desarrollo. De nueve reformas realizadas al original texto del artículo 115 Constitucional, podríamos afirmar que sólo la de diciembre de 1982 se avocó en particular a atender una parte de la problemática municipal. Las demás correspondieron a necesidades y

decisiones generales del país, como la no reelección, el voto a las mujeres, el control de los asentamientos humanos y el sistema de representación proporcional; las otras se relacionaron con el ámbito estatal: duración del periodo de ejercicio del gobernador, integración de legislaturas locales, etc.

Aquí sería pertinente comentar la más reciente y última reforma municipal del 17 de diciembre de 1986, única después de la reforma del 1982, y que es de una importancia considerable en la adecuación del texto constitucional: la ubicación del artículo 115 constitucional exclusivamente para el régimen municipal y el destino del 116 para el régimen de los estados. Todo ello dentro del mismo título y denominado "De los Estados".

Es importante resaltar que este asunto de técnica legislativa no fue posible resolverlo en 1982, aún cuando había sido considerado. La exposición de motivos explicaba "...en principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del

Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación de que dicho artículo siga manteniendo en lo general su forma originaria, solamente reestructurándolo por fracciones para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del municipio libre y por otra las de los estados o entidades federativas”.

Estas preocupaciones enarboladas por el Ejecutivo en 1982 son eliminadas de un plumazo cuatro años más tarde, cuando el Congreso aprueba una iniciativa cuyo único propósito es “el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional”, que reformó el artículo 17 y se adoptó un nuevo texto para el artículo 46 dejando “sin contenido el artículo 116”, razón por la cual, sin ninguna consideración a la institución municipal ni al debate de 1982, se procedió a llenar el hueco del 116 con los textos y fracciones referentes a los estados.

Con un criterio de “técnica legislativa” se resolvió este asunto, sin embargo, creemos que fue una decisión a la ligera ya que si de técnica legislativa se tratara es más adecuado establecer el contenido del texto relativo a los Estados en el artículo 115 del título V y

consecuentemente, en el artículo 116 ubicar lo relativo al municipio. Esperamos avanzar en esta corrección con la aprobación de esta iniciativa.

Conscientes de lo que hoy puede significar para la democratización del país la creación de las condiciones para el florecimiento del municipio como institución fundante del Estado mexicano; convencidos de que la iniciativa de un periodo de restauración de la soberanía popular tendrá en el municipio su más firme sostén, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presenta ante esta reunión plenaria de la Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa de Reforma Constitucional al Régimen Interior de Los Estados y Municipios.

### Exposición de motivos

La naturaleza representativa del municipio ha sido desvirtuada. Los artículos constitucionales que integran el Capítulo I del Título Segundo, intitulado De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (39, 40 y 41), son omisos en lo que se refiere al carácter fundacional que los municipios tienen en relación a los estados de la Federación. Ello

tiene consecuencias en la propia legislación, ya que tiende a considerárseles —ello es particularmente notable en el párrafo introductorio del actual artículo 115 Constitucional— únicamente una circunscripción territorial o la denominación de las “partes” en que se dividen los estados. Se hace indispensable, en consecuencia, dar al municipio su carácter de comunidad fundante del Estado nacional y de las entidades de la República. Junto con ello es imprescindible que al explicarse las formas en que “el pueblo ejerce su soberanía”, se dé la verdadera importancia al ejercicio del sufragio a nivel municipal para la elección de sus autoridades e incluso se establezcan formas en que esa soberanía se ejerce no sólo en las elecciones sino también en las resoluciones fundamentales por medio del referéndum y el plebiscito, formas de manifestación que se encuentra más unidas a la vida municipal que a cualquier otra expresión de la vida ciudadana. Las omisiones señaladas tienen su razón de ser en la concepción de la soberanía sólo como relación entre Estados y no como determinación del poder público y del “inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Es imprescindible, en el propósito de otorgar al municipio su jerarquía como institución fundante del Estado y de subrayar la importancia de la democracia municipal, corregir esas omisiones constitucionales.

Mas estos elementos, no obstante su extraordinaria importancia jurídica y política, tendrían el riesgo de caer en una mera formalidad si junto a ellos no se estableciera un cambio fundamental en la situación económica del municipio. Es conocida la preocupación que en relación a ello tuvieron los constituyentes del 17. El general Heriberto Jara, durante el debate en torno al artículo 115, dijo: "...La libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva". Y agregó: "No se puede obtener la libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad, a base de aire: se necesita tener una libertad a base económica".

Pero estas advertencias no fueron escuchadas. Lo más que se estableció fue la llamada "hacienda municipal autónoma", sin que finalmente ésta siquiera tuviera visos de realización. Hasta hoy los municipios viven una situación de extrema miseria

en la inmensa mayoría de los casos. El régimen fiscal por medio de la Ley y los convenios de coordinación establece una distribución de los ingresos por impuestos realmente abusiva en favor de la Federación: ésta disfruta de un 80% de las contribuciones federales participables, entrega un 17% a los estados y tan solo un misérrimo 3% a los 2377 municipios existentes en el país. Con este régimen es imposible ningún desarrollo autónomo de los estados y los municipios, y estos últimos están condenados a una dependencia absoluta respecto de la Federación y en menor grado de los gobiernos de los estados.

Ninguna reforma tendrá trascendencia si no se modifican los términos de la relación fiscal entre la Federación, los estados y los municipios. No habrá democratización posible del régimen municipal ni federalismo que valga, en tanto que el saqueo financiero del centro siga oprimiendo a las entidades de la Federación y a las comunidades fundacionales de la nación.

Las relaciones entre los estados y los municipios deben registrar una modificación fundamental. Las formas actuales de dependencia de los municipios respecto del régimen

de los estados deben ser suprimidas. Es indudable que el municipio libre es antagónico a la facultad otorgada a las legislaturas de los estados "para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros". Pero también lo es el que esas mismas legislaturas regulen la economía de los municipios, aprueben o veten sus presupuestos y su cuenta pública. Para establecer una adecuada relación entre los estados y los municipios se hace indispensable democratizar a fondo el régimen jurídico, eliminar toda dependencia, establecer formas de colaboración entre las dos instancias, e incluso introducir reformas en la estructura y el ejercicio de los poderes locales que desarrollen un ambiente en el cual puedan desenvolverse los principios del federalismo y los del autogobierno municipal. Nos referimos, por ejemplo, a la integración del Poder Legislativo, a la cohesión del Poder Judicial, a la democratización del Poder Ejecutivo. Consideramos que una de las cuestiones de primera importancia que deben resolver los regímenes de los estados es la del otorgamiento a los pueblos indios del derecho de formar auto-

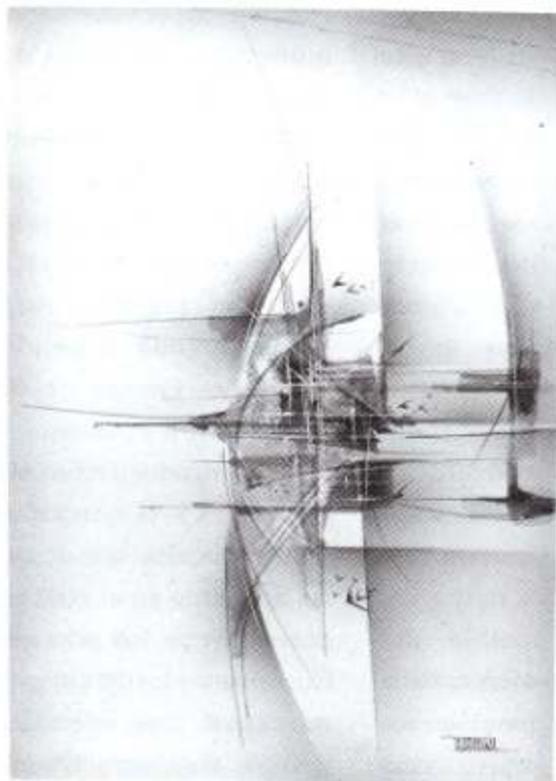
nomias pluriétnicas en las que se mantendría vigente la estructura municipal.

Cuestión decisiva para una reforma municipal real que conduzca a la emancipación de este núcleo de la vida política nacional, es el respeto irrestricto a su integridad en tanto organización primaria y original del pueblo mexicano. El poder municipal no es el último eslabón de la autoridad, sino la expresión inmediata de la soberanía popular, el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus iniciativas. Este poder debe reunir los atributos constitucionales del poder público en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial.

Se debe devolver a los órganos del poder municipal la facultad de legislar sobre asuntos que son de su interés, junto con la facultad de ejecutar sus leyes y de vigilar y sancionar su aplicación. El municipio constituye la única entidad política, por su carácter comunitario y su gobierno directo, en la que deben estar reunidos, aunque diferenciados—inclusive en su ejercicio— los tres poderes que integran el orden político: ejecutivo, legislativo y judicial.

En este orden es indispensable rescatar y fortalecer la tradición autogestiva del municipio, de modo que la sociedad se comprometa directamente en los asuntos de su comunidad; evitar el presidencialismo municipal, a través del pleno funcionamiento de los cabildos, de la existencia real de las formas legislativas y judiciales dotadas de independencia respecto del Poder Ejecutivo, del desarrollo de las formas de consulta pública y la participación directa de los gobernados.

La autonomía y el robustecimiento de los municipios es la clave para la preservación de los ecosistemas, el crecimiento limpio, seguro y ordenado de las ciudades, el desarrollo agropecuario y el saneamiento de la vida rural. Y lo es también en cuanto a la observancia y defensa de los derechos



humanos; cada municipio debe crear una nueva instancia: la del defensor del pueblo electo por sufragio universal, independiente del poder municipal y de sus órganos y reconocido por la sociedad como el vehículo para impedir abusos y violaciones del Ayuntamiento, de los gobiernos estatales y de las autoridades federales.

### En consecuencia

1. La Iniciativa que ponemos a su consideración propone las reformas constitucionales a juicio de los legisladores perredistas indispensables para hacer realidad el principio constitucional histórico de Municipio Libre consagrado en el texto constitucional de 1917, pero que hasta ahora no ha tenido realización en la práctica social y política de nuestro país. Los legisladores perredistas que han participado en esa elaboración se propusieron impulsar las modificaciones constitucionales que establezcan las condiciones para que el municipio adquiera su jerarquía como elemento fundacional y constitutivo del Estado mexicano y para que sus órganos representativos se establezcan como formas de ejercicio de la soberanía popular establecida en el artículo 39. De

allí las modificaciones que se proponen en los artículos 40 y 41, en las que se establece que los Estados que constituyen la República federal están "fundados en el municipio libre" y que el pueblo ejerce su soberanía "a través del referéndum y el plebiscito y por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados y Municipios en lo que toca a sus regímenes anteriores..."

2. Como es conocido, desde el Constituyente de 1917 se ha manifestado la necesidad de que los municipios cuenten con los medios económicos necesarios para la realización de la libertad municipal. Una demanda planteada durante décadas ha sido la reforma sustancial de los criterios que informan la Ley de Coordinación Fiscal vigente, preñada de centralismo y que condena a la miseria de los municipios, los legisladores perredistas proponen en su proyecto la reforma de las fracciones VII del artículo 73 y IV del artículo 74. En lo que se refiere a la primera de ellas se establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones destinadas a cubrir el presupuesto de la Federación. En nuestra propuesta agregamos

que "estas contribuciones sean recaudadas directamente por la Federación en entidades y municipios que las generen con excepción de lo que se establece en el inciso a)" y detallamos en tres incisos, a), b) y c), lo que a nuestro juicio es un cambio de mucha importancia en la relación fiscal Federación-estado-municipio. Proponemos que las entidades y municipios recauden y retengan "para su aprovechamiento local, el porcentaje de las contribuciones federales participables generadas en su propio territorio que la ley secundaria determine", porcentaje que en "ningún caso será inferior al 20% de las entidades", ello independientemente de los "recursos adicionales" que el Congreso de la Unión acuerde anualmente en función de los requerimientos de entidades y municipios.

En cuanto a la fracción IV del artículo 74, las modificaciones harían obligatorio para la Cámara de Diputados tomar en cuenta al aprobar los presupuestos federal y del D.F., los señalamientos establecidos en el 73.

3. El Título Quinto de la Constitución se intitula actualmente "de los Estados de la Federación y del Distrito Federal", y aunque su primer artículo, el

115, está dedicado a los municipios, su contenido es una negación del principio del Municipio Libre. Todo propósito de hacer realidad ese principio debe partir de que el municipio es "la comunidad fundante de los Estados de la federación y el crecimiento en que descansa el orden político nacional, basado en el censo del pueblo, expresión directa y necesaria de la soberanía popular", como lo hace el primer párrafo del artículo 116 propuesto por los legisladores perredistas.

Pero además, es indispensable establecer claramente la diferenciación entre las formas generales de gobierno de las entidades y las formas concretas de la democracia municipal.

De allí la propuesta que hacemos en nuestro proyecto de que el artículo 116 actual, destinado a formular las formas del poder público en los Estados de la federación y su organización, pasen a establecerse en el primer artículo de un título constitucional destinado a formular las normas de la existencia y relaciones de los estados y municipios. Este sería, por tanto, el artículo 115, en tanto que el 116 estaría dedicado a plantear de manera fundamental la reforma que establecería la

libertad y democracia municipales reales.

4. Dentro de los cambios a las formas de gobierno de los estados de la federación que se proponen en el artículo 115 del Proyecto están la integración de las legislaturas de los estados "por una mitad de diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y por otra mitad electos según el principio de representación proporcional", y el acceso de diputados plurinominales que representen a los pueblos indios.

5. Un elemento nuevo en las propuestas constitucionales es el que contiene la fracción V del artículo, referida a la demanda de organización autónoma de los pueblos indios. Proponemos que el primer párrafo de esa fracción establezca: "Los pueblos indígenas podrán adoptar una organización política y administrativa propia, autónoma dentro del municipio, municipios o región en que se encuentren asentados; en este caso asumirán las funciones administrativa y judicial municipales dentro de su jurisdicción territorial".

6. El elemento más importante de las modificaciones que proponen los legisladores perredistas en la nueva redacción

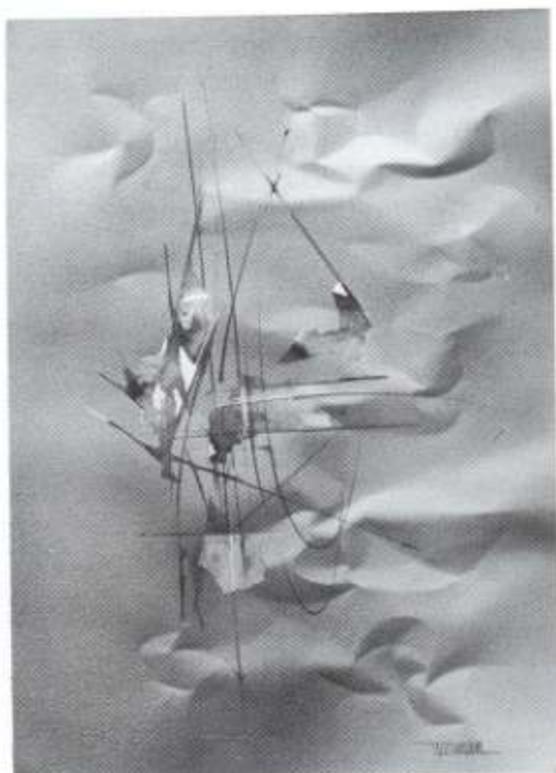
del artículo 116 es la que se refiere a la estructura del Poder Municipal.

Por primera vez se establece que "el Poder Municipal, representado por el ayuntamiento, tendrá simultáneamente facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, para cuyo ejercicio se formarán especiales en los tres órdenes".

Los tres cuerpos especiales que la iniciativa de reforma propone son "una Asamblea Legislativa Municipal en la que participarán como miembros de pleno derecho quienes hayan sido electos como integrantes del Ayuntamiento y los representantes resultado de una elección conforme con la división territorial que establezca el Bando Municipal y que deberá tomar en cuenta el número de ciudadanos residentes". Entre otras, serán funciones de esa Asamblea dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio, aprobar el presupuesto de egresos municipales, revisar y en su caso aprobar la cuenta pública del año anterior.

Otro cuerpo especial será "un órgano colegiado, denominado Ayuntamiento el cual se integra con un Presidente Municipal y el número suficiente de regidores". Tendría como funciones principales formular los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos, ejecutar las leyes, bandos y demás disposiciones municipales, formular el proyecto de Plan de Desarrollo Municipal con participación de la ciudadanía.

Un tercer cuerpo especial sería un Tribunal Colegiado "integrado por tres miembros designados por la Asamblea Legislativa Municipal" que ejercerá funciones judiciales, tales como las de dirimir las



controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares e impartir la justicia de paz.

Un poder municipal así integrado tendrá funciones no contempladas nunca antes en otro proyecto, tales como la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos

naturales, la atención a la medicina preventiva y la salud básica, la educación preescolar, básica, media y especial, y estaría obligado a establecer organismos de protección a los derechos humanos.

Los ayuntamientos no estarían ya merced de los Congresos locales, pues éstos para poder

deponer a un ayuntamiento tendría que resolver por el voto de las dos terceras partes de sus miembros "previa averiguación y garantizando el derecho de audiencia", y esa resolución sólo podría aplicarse tras un referéndum ratificatorio que convocara la Asamblea Legislativa Municipal.

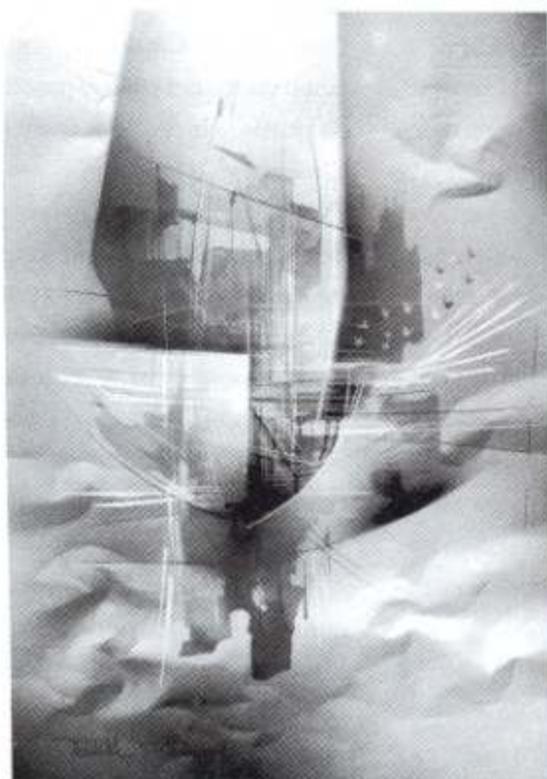
---

\* Palabras en nombre de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática al presentar la Iniciativa de Reforma Constitucional al régimen Interior de los Estados y Municipios que reforma los artículos 40, 41 y 73 (Fracción VII), 115, 116 y 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

# Las Plataformas Económicas del PRI, PAN Y PRD

**Profr. Francisco Leonardo Saavedra**

*Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas*



**H**asta hace algunos años, digamos quince, era relativamente fácil identificar el perfil ideológico y programático de los partidos políticos en México, con sólo darle una revisada rápida al discurso de cada uno de ellos, pues existía, a pesar de todo, un esquema que perduraba después de varias décadas, con algunas variantes no significativas, producto de la persistencia, en términos generales, de esquemas económicos, políticos, sociales y hasta conductuales de la población, tanto en México como en el mundo.

Este esquema político-partidario estaba basado, en nuestro país, en identificar al partido del gobierno en una fluctuante situación, entre la defensa en la aplicación de la política del nacionalismo revolucionario y la tendencia a ceder ante las presiones del exterior y de la oligarquía nacional para aplicar una política favorable —plenamente— al gran capital y, en consecuencia, contraria a la anterior.

El partido de Acción Nacional representaba claramente la derecha tradicional, identificado por su oposición a los planteamientos más importantes de la Revolución Mexicana.

El Partido Popular Socialista, de clara filiación marxista-leninista, proclive a coincidir con el partido del gobierno y con el gobierno mismo, en todo lo que significara ampliar y profundizar las medidas derivadas de las exigencias del movimiento revolucionario mexicano.

El Partido Socialista Unificado de México, integrado por ex comunistas, por cierta izquierda universitaria y por otros sectores de la población, con una crítica permanente al gobierno, a su partido, y con tendencias a la social democracia.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, un partido desprendido del oficial y con una conducta política que se decidía en la Secretaría de Gobernación.

El Partido Socialista de los Trabajadores, que reivindicaba posiciones de izquierda de algunos grupos emergentes y que era coincidente con algunos sectores del gobierno.

El Partido Mexicano de los Trabajadores, el partido de Heberto Castillo, con posiciones de una izquierda no socialista y un tanto desdibujada por sus acercamientos con algunos grupos derechistas.

Sin embargo, hoy que la realidad del mundo y de México se ha alterado de manera sustancial porque ya no existe el equilibrio mundial de la época de la Guerra Fría; porque ya no existe la parte del mundo socialista que servía de referencia obligada, para bien o para mal, según la expresión política que se tratara; porque, desde el punto de vista de la teoría económica dominante y su concepción correlativa de las funciones que al Estado le otorgan y en su consecuente práctica, la primacía capital sobre el trabajo y al individuo sobre el conjunto social y las instituciones con sus expresiones de crisis en el aparato productivo; también con la aparición de nuevos problemas, o con presencia anterior, pero ahora con una importancia fundamental, tales como: el ecológico, el narcotráfico, o el de una tendencia a la violencia generalizada. Adicionalmente, con una generación de jóvenes en edad de votar que se formaron, desde la

educación primaria, en un sistema educativo que, reformado en 1972, hizo a un lado la enseñanza de la historia y, finalmente, hoy que la globalización económica permea en todos los aspectos de la vida y llega a los niveles de la conciencia de los hombres, al grado de que a muchos mexicanos ya no les dicen nada los conceptos como soberanía, patria, autodeterminación, o simplemente reducen su posición patriótica a la celebración enajenadamente futbolera, el panorama político se presenta con una confusión tal que hasta las posiciones más derechistas se hacen pasar por democráticas.

En este mar de confusiones y con la participación de nueve candidatos a la presidencia de la República, parece que ya no es fácil distinguir, para la mayoría de los electores, lo que realmente representan cada uno de los partidos, pues también existe la tendencia en varios de ellos a manejar más la "imagen" de los candidatos, en una desenfrenada mercadotecnia electoral, que aclarar sus propuestas programáticas o de plataforma electoral. Lemas como "Diego 94" o "Únete a lo nuevo" no ayudan a la educación política y por el contrario confunden a los electores.

Por estas razones, en los siguientes párrafos trataré de comparar las plataformas económicas de los tres partidos que, tal como se ha observado en el desarrollo de la

campana, tienen mayores posibilidades de ganar las elecciones del próximo 21 de agosto, con el objeto de ver hasta qué punto son diferentes, cuáles son sus coincidencias, si los opositores al partido gobernante son realmente opositores. Aclaro, en el aspecto económico. Para este propósito utilizaré los siguientes documentos: La Plataforma Electoral de 1994 del PAN; el Programa de la Revolución Democrática y 10 Puntos para la Reactivación Económica y el Crecimiento Sostenido, presentado por el Dr. Zedillo; además de las notas periodísticas de "El Financiero" y "La Jornada" en relación con las propuestas económicas del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, ante los empresarios del país, el pasado 21 de junio en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Las propuestas centrales de cada partido se sintetizan en los siguientes modelos: El PRI, los 10 puntos para la Reactivación Económica y el Crecimiento Sostenido; el PAN, la Economía Social de Mercado y el PRD, el Crecimiento Económico con Equidad.

Las principales variables que manejan cada uno de los partidos en sus plataformas económicas, son las siguientes: inversión, ahorro, política fiscal, empleo, sector externo, industrial y sector agropecuario.

## Inversión

Hay que destacar que tanto el PRI como el PRD le otorgan una gran importancia a la inversión pública y a la privada, sin embargo, el partido del gobierno le da a ésta una importancia fundamental, por lo que se propone darle "la más alta prioridad"; en tanto el segundo, en especial Cuauhtémoc Cárdenas, afirma que la inversión pública será el "detonador de la reactivación económica", aunque en este punto contradice a su partido, el cual afirma: "Elevar la inversión en infraestructura productiva en complemento y apoyo de la privada para reanimar el mercado interno y sacar a la economía de la depresión..."

¿A quién creerle? Zedillo se compromete a aumentar, en el primer año de gobierno, la inversión pública directa en un 25% adicional al nivel actual. Cárdenas afirma que en dos años la "inversión pública requiere un incremento de 36%". El PRD plantea aplicar la inversión pública e inducir la inversión privada a las actividades productivas y no especulativas. Por su parte, Zedillo afirma: "La inversión pública también es esencial para denotar el crecimiento, sobre todo si se rompen cuellos de botella en sectores estratégicos y provee la infraestructura necesaria para el desenvolvimiento de la actividad económica. La inversión es una importante palanca

para alcanzar un desarrollo regional equilibrado". No lo afirma, pero también muestra su preocupación porque la inversión se dirija a las actividades productivas; completa sus ideas este candidato, dando a conocer su intención de promover una reforma que le permita una presupuestación multianual de la inversión pública, para dar certidumbre al financiamiento de proyectos de mediano y largo plazo; también propone la creación de un Fondo para el Fomento de la Inversión, con el objeto de "denotar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura".

Cuauhtémoc Cárdenas se propone financiar la inversión pública con ahorros y eliminación de desperdicio de recursos, con la disminución de la burocracia innecesaria, así como el combate a la corrupción; también de los recursos remanentes del fondo de contingencias y del manejo cuidadoso del endeudamiento; por todo ello calcula obtener unos 17,600 millones de nuevos pesos y Zedillo, sin señalar cifras concretas, también se propondría utilizar el Fondo de Contingencia y el endeudamiento. El candidato priista se pronuncia por utilizar los recursos provenientes de las desincorporaciones para reactivar la economía, orientados principalmente para promover la inversión en proyectos de infraestructura. Finalmente, Zedillo

afirma: "El objetivo central de mi propuesta de política económica es aumentar el bienestar de las familias mexicanas. Debemos otorgar especial atención a la inversión de las personas. Mejor educación, más capacitación y mejores servicios de salud, serán la plataforma social para que los trabajadores mexicanos sean más productivos y estén mejor remunerados. Y el PRD dice: "priorizar el gasto de inversión en seguridad, salud y educación públicas y en el bienestar social para aliviar, primero, la devastación crítica en que el gobierno deja a la sociedad y, ulteriormente, para el cambio estructural en las condiciones sociales que permitan el incremento sostenido del empleo y de la productividad".

El PAN no ofrece ninguna claridad sobre la inversión pública y sólo se refiere a la inversión extranjera cuando destaca: "Se le dará seguridad jurídica a la inversión extranjera. Por ello, promoverá una reforma constitucional que limite, defina y reduzca las áreas estratégicas que se mantienen reservadas en forma exclusiva al Estado y a la inversión nacional; la Ley de Inversiones Extranjeras se ajustará al nuevo marco constitucional". En cambio, el PRI afirma que la inversión extranjera: debe continuar siendo un apoyo complementario a la inversión nacional, ya que permite adquirir tecnología de punta y repre-

senta un vínculo con los flujos internacionales del comercio y la producción". En tanto que el PRD sugiere: Promover la inversión extranjera productiva y su contribución al desarrollo tecnológico".

## Ahorro

El PRI propone impulsar un sistema financiero competitivo; propiciar la reducción de las tasas de interés; establecer una mayor apertura tanto interna como externa, para estimular una mayor competencia dentro del sector financiero, con el objeto de reducir los márgenes de intermediación, orientar los recursos de la banca de desarrollo para apoyar a la pequeña y mediana industria, así como crear mecanismos de cobertura, para que las alzas coyunturales de las tasas de interés no repercutan sobre los costos de financiamiento; impulsar instituciones financieras que tengan orientación local y que canalicen los recursos de la banca de desarrollo y promuevan el ahorro popular; fortalecer las uniones de crédito y cajas de ahorro y, finalmente, crear un mercado secundario de créditos hipotecarios que canalicen mayores recursos a la construcción de vivienda.

El PAN se pronuncia por estimular la competencia entre las instituciones bancarias y financieras nacionales y extranjeras; acelerar la

apertura financiera, para reducir el costo del crédito, garantizar la seguridad al ahorro y la inversión; evitar prácticas especulativas; aplicar medidas de ahorro, por la vía de las tasas de interés y por el incremento y ampliación del sistema provisional, creando fondos para inversiones en educación, vivienda y campo; apoyará todas las modalidades de ahorro popular: cajas populares, mutualidades, cooperativas y asociaciones de ahorro.

El PRD se propone estimular el ahorro público y privado internos; crear las condiciones para la estabilidad monetaria, fundada en el equilibrio fiscal, y en un sistema de banca y crédito que permita canalizar el ahorro nacional hacia la inversión productiva y no hacia las actividades especulativas; procurar establecer un equilibrio entre ahorro e inversión y entre exportaciones e importaciones, evitando la inflación y el desfinanciamiento público.

## Política fiscal

En materia de política fiscal el PRI propone que la recaudación y cobro de impuestos se realice a través de un órgano autónomo; fortalecer el Tribunal Fiscal de la Federación y otorgarle mayor independencia; implementar la simplificación administrativa; establecer las medidas necesarias para tener un marco tributario competitivo a nivel interna-

cional, crear incentivos fiscales para la inversión productiva, para la adopción de nuevas tecnologías y para la capacitación de la mano de obra; reducción del 10% del impuesto al activo; establecer un periodo de cuatro años de gracia, durante los cuales las nuevas empresas y los activos nuevos no paguen el impuesto anterior; reducción impositiva para los trabajadores de menores ingresos y dotar de mayores recursos a los municipios, así como apoyarlos en el mejoramiento de sus fuentes recaudatorias.

Por su parte el PAN aplicaría una política fiscal basada en los siguientes criterios: dar estabilidad y vigencia a las normas fiscales; simplificar el régimen y los trámites fiscales; mejorar la distribución de las cargas fiscales favoreciendo a personas y regiones en desventaja; abrogar la ley del impuesto al activo y procurar que los estados y los municipios reciban mayor participación de los impuestos federales.

El PRD se propone eliminar "la incertidumbre, arbitrariedad y terrorismo de las misceláneas fiscales anuales" y realizar una "Convención Nacional Fiscal para establecer las nuevas bases para la redistribución de recursos fiscales y la coordinación equitativa y eficaz entre Federación, estados y municipios"; cancelar el impuesto de 2% a los activos de las empresas para elevar su capacidad produc-

tiva y reducir las cargas impositivas a quienes tengan ingresos medios.

## Salarios

El Dr. Zedillo no explica su propuesta sobre salarios, sólo hace una referencia tangencial y muy generalizada cuando habla de empleos bien remunerados.

El PAN establece cuatro medidas: un monto fijo, suficiente para adquirir una canasta básica de bienes que estará indexado al valor de ella; prestaciones como: reparto de utilidades, contribución a los sistemas de prevención social y los fondos de ahorro obligatorios; una parte derivada de la contribución del trabajador en la productividad y un factor que vincule la retribución del trabajador con el tamaño de la empresa.

El PRD se pronuncia por una recuperación de salarios generalizada, sostenida; esto se realizaría vinculando este factor a la contribución efectiva de trabajo a la producción y a la expansión productiva; también por la vía de la negociación entre trabajadores y patrones, finalmente el Congreso determinará el salario mínimo, después de consultar con trabajadores y patrones.

## Empleo

Para el candidato priísta, el impulso al empleo partirá de: la desregularización, la simplificación administrativa y el impulso a la competencia.

El PAN no especifica sus medidas para aumentar el empleo, sólo critica al sistema por no poder crear "el número de plazas que demanda la población".

El PRD muestra su preocupación por el desempleo y se pronuncia por crear empleos, pero no explicita su oferta en este sentido.

## Sector Externo

El partido del gobierno afirma en materia de exportaciones: aplicar una decidida política de promoción; hacer los esfuerzos necesarios para que desaparezcan los obstáculos administrativos y legales que nuestros productos enfrentan en el exterior; fortalecer los centros de información, asesoría y formación técnica en comercio exterior; ampliar el financiamiento a las exportaciones. En lo que respecta a las importaciones: propiciar una competencia justa; aplicar con rigor la legislación mexicana en aquellos casos que los productos mexicanos sufran prácticas desleales; reestructurar la operación aduanera del país y diversificar más nuestro comercio exterior.

Por su lado, el PAN ofrece: diversificar el comercio exterior;

utilizar la política cambiaria como medio que equilibre la balanza de pagos; promover la desregularización de la actividad exportadora y apoyar a nuestros productos exportables; alentar la inversión extranjera; buscar nuevos mercados.

El PRD impulsaría el fomento a las exportaciones; apoyaría la producción que tiene ventajas comparativas para que concurren a los mercados externos en forma competitiva y promovería la inversión extranjera productiva.

## Industria

El PRI pretende estimular al sector privado para que éste invierta en infraestructura y promueva el desarrollo regional; estimular la competencia financiera para que a su vez estimule la disminución de los costos de intermediación y finalmente estimular a la pequeña industria.

El PAN se propone crear polos de desarrollo industrial; se combatirán las prácticas monopólicas; se impulsará a la pequeña y mediana industria; se fomentará la conciencia empresarial; se impulsará la elaboración de un Programa Nacional de Desarrollo Industrial y Comercial de Bienes y Servicios, junto con los gobiernos estatales.

El PRD impulsaría a la pequeña y mediana industria; fomentaría industrias de compo-

mentes, partes y refacciones de productos del mercado internacional con expansión muy dinámica, como equipos de computación e informática; promovería las ramas donde gozamos de ventajas comparativas; impulsaría ramas básicas de infraestructura industrial como la siderúrgica, la metalmeccánica y la petroquímica.

### El Sector agropecuario

El PRI se propone promover la diversificación productiva; ampliar los programas de fomento a la micro y pequeña industria rural; apoyar las actividades de transformación, los servicios y la comercialización de los productos del campo; apoyar la participación de inversionistas y asociaciones que aporten capital, tecnología y promuevan mayores canales de comercialización; combatir la burocracia y la centralización de las dependencias que tienen que ver con el campo.

El PAN se pronuncia por otorgar al campo la calidad de prioridad nacional; democratizar la planeación de las políticas del agro; establecer un compromiso de todos los actores económicos para apoyar al campo; apoyo al desarrollo científico y tecnológico liquidar a la Secretaría de la Reforma Agraria y fortalecer a la Procuraduría y los Tribunales Agrarios; impulsar proyectos agroindustriales y

promover el desarrollo rural integral.

El PRD ofrece priorizar la inversión pública en infraestructura productiva de conservación y regeneración de suelos y recursos acuíferos; evitar la competencia desleal de las importaciones; otorgar apoyos institucionales y servicios financieros al sector agropecuario; promover la integración eficiente, competitiva y remunerativa del sector agropecuario; revocar la derogación anticonstitucional del artículo 27 y garantizar el respeto a la propiedad ejidal.

Como se puede observar, no hay diferencias sustanciales en los tres modelos propuestos; más bien sus diferencias son de grado o de intensidad; sobre todo hay una mayor coincidencia entre el PRI y el PRD, que entre estos dos y el PAN, de tal manera que el discurso político de confrontación o de diferencias abismales, desaparece cuando uno va a la concreción de las propuestas.

Las diferencias del PAN van en relación con su proclividad a ofrecer mayores facilidades al gran capital nacional y extranjero y a reducir a su mínima expresión la actividad del Estado. No cabe duda que este partido es consecuente con su origen y con su historia; su postulado de "Economía Social de Mercado" es simplemente una expresión que no corresponde a sus planteamientos específicos. Su

posición al partido gobernante más bien ha sido porque el régimen salinista no ha llegado más lejos en su política de privatizaciones y de apertura al exterior y todos los mexicanos saben el elevado costo social que esto ha representado.

Las diferencias del PRD con el modelo propuesto por el Dr. Zedillo son mínimas, aunque parten de una propuesta más consecuente con los postulados de justicia social, producto de las demandas de los sectores democráticos y nacionalistas. Es realmente difícil entender cómo critican lo que denominaban "más del mismo", cuando el propio Cuauhtémoc Cárdenas expresó, de acuerdo con una información proporcionada por "El Financiero" el sábado 25 de junio lo siguiente: "un cambio en la estrategia económica, que no representa regresar al pasado, limitar el papel del sector privado, regresar al Estado las empresas vendidas, ni erigir barreras al comercio exterior cerrando las puertas a la inversión extranjera", cuando es lo mismo que plantea Zedillo.

Finalmente, hay que admitir que tanto el PRI como el PRD pretenden modificar —en alguna medida— la política neoliberal, al sustentar la idea de incrementar la inversión y el gasto públicos; fortalecer la demanda efectiva a través de la política fiscal, reduciendo los impuestos al ingreso personal, lo que a su vez estimula el consumo y, en consecuencia, nos hace volver a algunos postulados keynesianos.

---

# Política Exterior de España: De Franco a Juan Carlos

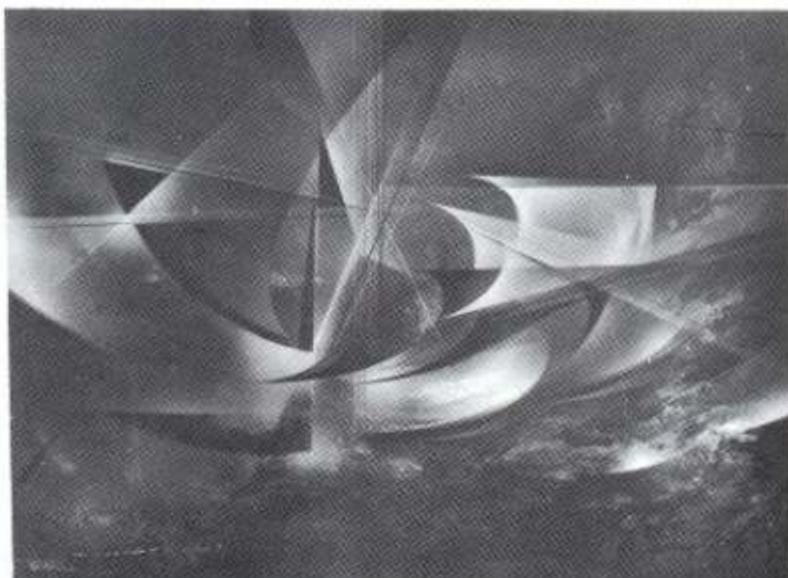
---

Dr. Antonio Sánchez Bugarín

*Catedrático Universitario y Periodista*

---

**G**eneralmente, la política exterior es reflejo de la política interna, sin embargo, muchas veces no puede coincidir con los intereses nacionales, por ser el resultado de fuerzas particulares diferentes y a menudo contrarias al interés nacional del país de que se trate. Se ha afirmado que la política exterior es parte integrante del proyecto que se tenga a nivel nacional y es el resultado de los objetivos que se hayan trazado a lo largo de la historia y evolución de un país determinado. La política exterior, su lineamiento y definiciones fundamentales, no



surgen de la nada, sino de las experiencias de sus gobernantes, de su propio pueblo, de sus instituciones y sus intereses nacionales, proyectados hacia el exterior en búsqueda del establecimiento o refuerzo de sus vínculos internacionales en una genuina y auténtica manifestación de sus valores sociales y políticos.

Resumir en un breve ensayo la política exterior española, no es una empresa fácil ni sencilla, pero sí apasionante por lo rico de sus expresiones y la entereza que han demostrado tanto su pueblo como sus gobernantes por ser libres —en todo el sentido de la palabra— y hacerlo del conocimiento de hecho y en la práctica, en el escenario internacional. La cohesión que paulatinamente ha ido logrando la Europa de los Doce, ha conducido a un principio de acción común en su política externa. La nueva Unión Europea habrá de aportar al sistema económico y monetario internacional un mercado único europeo, un banco central y una moneda única europea: el ecu. No obstante lo anterior, el territorio que habrá de comprender una política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, de conformidad con la definición expedida en diciembre

de 1990 por el Consejo Europeo, es muy amplio. Incluye no sólo el objetivo de mantener la paz y la estabilidad internacional o el de fomentar relaciones amistosas con todos los países.

Comprende, asimismo, una interpretación de política exterior, en la cual se aprecia la importancia de la democracia, la preservación del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos, sin descuidar el impulso al desarrollo económico de sus integrantes.

De esta Unión Europea, de estos proyectos supranacionales, forma parte importante España, de la cual trataré mostrar el abanico de situaciones que ha enfrentado en materia de política exterior.

### **La dictadura franquista**

En este periodo se pueden apreciar cuatro apartados, diferenciados en cuanto a sus estilos y objetivos; sin embargo, comparten como característica esencial la supeditación de la política exterior al mantenimiento del régimen. El primer apartado se ha considerado desde el término de la Guerra Civil, hasta finales de 1942. En este periodo se aprecia la coherencia entre la ideología de la dictadura y su política exterior. La neutralidad

que la dictadura española manifiesta, difícilmente oculta sus inclinaciones hacia las potencias del eje, con regímenes totalitarios como Alemania e Italia. La no intervención de España en la Segunda Guerra Mundial, se decide en la entrevista celebrada entre Hitler y Franco, en Hendaya, el 23 de octubre de 1940. La política exterior española sufre las repercusiones del desembarco aliado en África y la batalla de Stalingrado que hace cambiar las condiciones del conflicto mundial, por lo que el gobierno español emite una declaración de estricta neutralidad el 3 de octubre de 1942 y retira su contingente de tropas falangistas en el frente ruso, con el fin de congraciarse con los Aliados y asegurar su mandato.

El segundo apartado de la política exterior durante la dictadura franquista se inicia desde finales de 1942 y hasta 1957. En este periodo se aprecia un aislamiento internacional a que se le somete y el cual concluye en 1951. En ese momento, los esfuerzos españoles se centran en obtener el reconocimiento mundial para producir una apertura hacia el exterior. Más tarde, con el reconocimiento de la dictadura franquista por algunos Estados de la Comunidad

Internacional, España es admitida en la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 1951; en la UNESCO, en 1952 y en la OIT, en 1953. Este proceso de reconocimiento culmina en 1955 con la admisión de España a la Organización de las Naciones Unidas, (ONU).

Esta situación, de una u otra forma responde a la labor desarrollada por el Ministro de Asuntos Exteriores, y por la situación internacional que prevalecía en esos momentos, con el inicio de la Guerra Fría y el consecuente ambiente de conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, por lo que el espacio geográfico español se revaloriza y su posición geoestratégica le da ciertas ventajas que se aprovechan rompiendo el aislacionismo a que se le había condenado.

La tercera parte en la política exterior durante la dictadura, transcurre entre 1957 y 1969, con la reciente incorporación de España a la Comunidad Internacional, la cual le sirve de fundamento para realizar una estrategia exterior más activa y acorde con las realidades y dinámicas internacionales. Los objetivos y los métodos de la política exterior española sufren un cambio a raíz del importante crecimiento económico y la

sustitución de la Guerra Fría por la coexistencia pacífica. 1958 fue un año importante para España, pues a principios del mismo se da su incorporación a la OCDE, y a mediados del mismo año al FMI y al Banco Mundial (BM). Por otra parte, en 1961 España presentó su solicitud de integración con la Europa comunitaria, la cual le dio pocas esperanzas y simplemente pudo conseguir un acuerdo preferencial que entró en vigor en octubre de 1970.

También en este periodo se dan los procesos de descolonización y en 1968 se reintegra a Marruecos el territorio de Ifni; en ese mismo año, Guinea Ecuatorial accede a su independencia y únicamente quedó bajo el dominio español, el territorio del Sahara Occidental, lo que hizo ver mal a la política exterior española por la demora en su resolución.

El cuarto apartado del periodo franquista en materia de política exterior, se extiende desde 1969 hasta 1975 con el declive de Franco y la fase terminal de su régimen. En este periodo, las relaciones con la Comunidad Económica Europea ocuparon un lugar importante y central en la actividad diplomática.

Al acercarse el fin de la dictadura, los ministros de

asuntos exteriores, López Roldó, primero, y Cortina Mauri, después, trataron de que no se volviera a presentar el aislamiento internacional.

No obstante sus esfuerzos, se deterioraron gravemente las relaciones de España con la iglesia católica y la Santa Sede, lo que detiene las negociaciones para la elaboración de un nuevo concordato y la pérdida de uno de los más tradicionales y sólidos apoyos de ese régimen. A lo anterior, se suma el agravamiento de la enfermedad de Franco y el endurecimiento de la política represiva en el plano interno que se traduce en la Ley Antiterrorista, en la supresión de algunas de las garantías legales existentes y en las quince sentencias de muerte dictadas contra personas acusadas de actividades terroristas de las que cinco serían ejecutadas. Todo lo anterior provoca presiones del exterior. En primer lugar, se condenan las ejecuciones y la comunidad internacional hace lo imposible porque sean suspendidas.

Por su parte, el gobierno mexicano solicita que España sea expulsada de las Naciones Unidas, y varios países toman la decisión de retirar a sus Embajadores acreditados ante

España y los hacen regresar a sus respectivas naciones. La Comunidad Económica, además de condenar al régimen franquista, suspende las negociaciones que había iniciado con antelación. La muerte de Francisco Franco abrió un proceso de cambio político, que además de traer la democracia, supuso la redefinición en todos sus términos de la política exterior española.

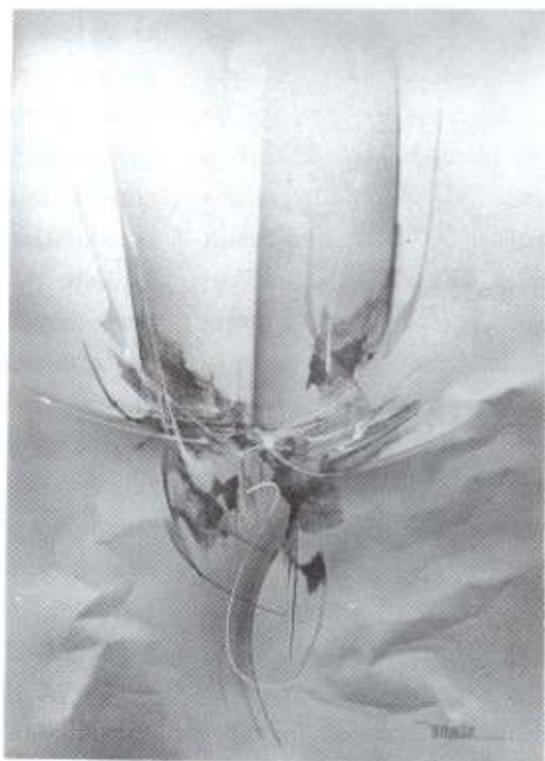
Con esto termina el periodo franquista y nace una forma diferente de hacer política y política exterior, la cual en sus inicios tuvo algunos tropiezos. Al llegar Marcelino Oreja como Ministro de Asuntos Exteriores, su éxito se ve coronado con la recuperación de las libertades democráticas, a través de la celebración de las elecciones generales que se llevaron a cabo en junio de 1977, en las cuales, el partido de Unión Centro Democrático resultó vencedor. Adolfo Suárez, presidente del gobierno español, impregnó como característica esencial de la política exterior la transición democrática y la práctica del consenso en las grandes cuestiones de política internacional, lo que exigió avanzar en los temas que no presentarían enfrentamientos con otros países, y dejar para después aquellos que

podieran tener algún escollo, que mermara las relaciones que en ese momento se estaban reencontrando, con la consolidación del sistema democrático.

### Juan Carlos de Borbón

La normalización de las relaciones internacionales y la homologación de España con los países democráticos europeos, fue una de las metas que se propusieron alcanzar. El papel más importante en el logro de

esos objetivos correspondió al Rey Juan Carlos, quien con una intensa actividad internacional contribuyó decisivamente al éxito de la política exterior española. Se reiniciaron las relaciones exteriores con todas las naciones del mundo; se normalizaron las relaciones con los países socialistas y se reformularon las tradicionales relaciones con Iberoamérica.



Los compromisos internacionales en materia de derechos humanos fueron asumidos en forma decidida, y el 28 de julio de 1977, España presenta su solicitud formal de adhesión a las Comunidades Europeas. En octubre de 1982, cinco años más tarde, resulta vencedor en el proceso electoral

el Partido Socialista Obrero Español, (PSOE), y llega al gobierno Felipe González, quien ya en el poder, abre el debate respecto de las grandes opciones de la política exterior y se plantea la necesidad de articular un programa y proyecto global coherente con los intereses españoles y capaz de culminar la inserción en Europa occidental.

Desde 1982 hasta la fecha, el desarrollo de la política exterior de los gobiernos de Felipe González ha correspondido a Fernando Morán, Francisco Fernández Ordoñez y Javier Solana. Durante este

periodo se ha afirmado, por una parte, la dimensión europea y occidental española y se puso fin a 150 años de aislamiento respecto de Europa, con la adhesión a la Comunidad Europea y con el referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica. Por otra parte, se reforzó la acción con Iberoamérica y con los países del mediterráneo, sin perder de vista el carácter universal de las relaciones internacionales españolas.

Los principios de la actual política exterior están fundamentados en el respeto al Derecho Internacional, la búsqueda de la paz, la lucha por el desarme y la distensión, así como el avance hacia un nuevo orden internacional, basado en la justicia, la defensa de los derechos humanos y la cooperación y la solidaridad internacional. Todo lo anterior se ha hecho manifiesto en los mensajes del Rey Juan Carlos de Borbón y Felipe González, ante las Naciones Unidas y en las Cum-

bres Iberoamericanas, entre otros eventos internacionales, en que han participado recientemente.

Finalmente, desde su adhesión a la Comunidad Europea, España participa activamente en el proyecto de construcción política que ésta ha emprendido. El presidente del gobierno español ha repetido su voluntad de avanzar firmemente en el camino trazado por el Acta Única Europea y el Tratado de Unión Europea, sin olvidar la necesidad de adecuar la política comunitaria a la evolución mundial, como la desaparición del socialismo real en la Europa del Este, la nueva situación de la antigua Unión Soviética, el Conflicto de Oriente Medio, la guerra civil yugoeslava y la cooperación comunitaria con Iberoamérica.

En 1992 se cumplió el fin del periodo de transición en el cual se adaptaría España a la Comunidad Europea, produciéndose la plena integración a ella. A partir del 1o. de enero de

1993 entró en vigor el Acta Única y el Mercado Único, con lo cual el gobierno español ha proseguido con sus tareas de traspasar las directivas comunitarias al derecho nacional, figurando España en sexto lugar, en el cumplimiento de la aplicación de las mismas entre los Estados miembros.

Mucho se ha quedado en el tintero y mucho más en el acervo documental, esperando otra ocasión para continuar esta motivante investigación. Para concluir este breve ensayo, deseo señalar que el Acuerdo sobre el Tratado de la Unión Europea lleva, en palabras del presidente del gobierno español, Felipe González, a la conclusión de que "Europa, después de Maastricht, cuenta con una comunidad decidida a jugar el papel que de ella se espera en el continente europeo; como motor de prosperidad económica, de la estabilidad política y como garantía de derechos y libertades de los ciudadanos y de los pueblos que la integran".

---

# Debates Constitucionales Canadienses 1980-1982

---

**María Isabel Stüder Noguez**

*Investigadora del Centro de  
Investigación y Docencia  
Económicas, A.C.*

---

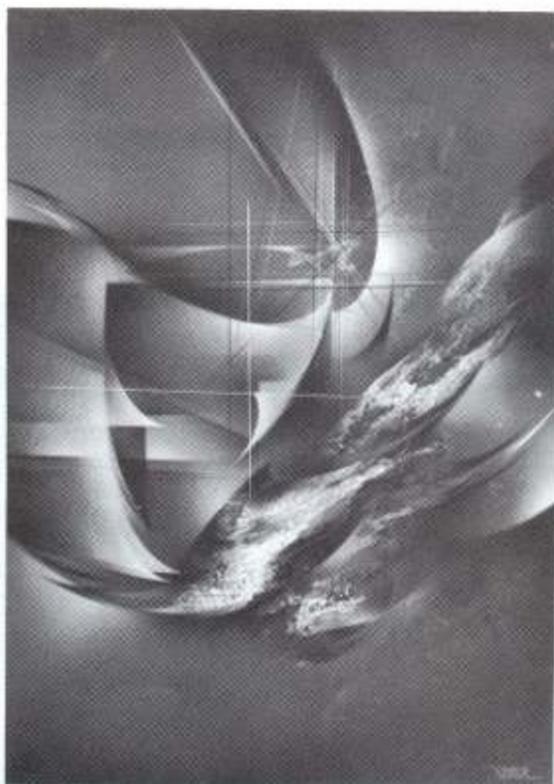
**A** los interesados en conocer la realidad canadiense sorprende el saber que en la última década Canadá ha pasado por la crisis constitucional más severa de su historia. Ni los intentos separatistas de Quebec, ni los fallidos intentos por lograr un acuerdo sobre el esquema constitucional han significado el surgimiento de la violencia o el colapso de las instituciones y de la voluntad democrática en ese país. Así, Canadá se muestra al mundo como ejemplo de las garantías de estabilidad política que ofrece la existencia de un sistema y de una cultura política democráticas. En las siguientes páginas se intenta ofrecer una explicación sobre los elementos más sobresalientes que, a lo largo de la historia canadiense, han imposibilitado re-



solver esta compleja crisis sobre la reforma constitucional en Canadá.

### a) Los orígenes de la reforma constitucional

La ruptura de la relativa estabilidad constitucional de casi cien años surge, *a grosso modo*, de la repentina y profunda transformación de la sociedad de Quebec, a fines de los sesenta y las políticas del Primer Ministro Pierre Trudeau.

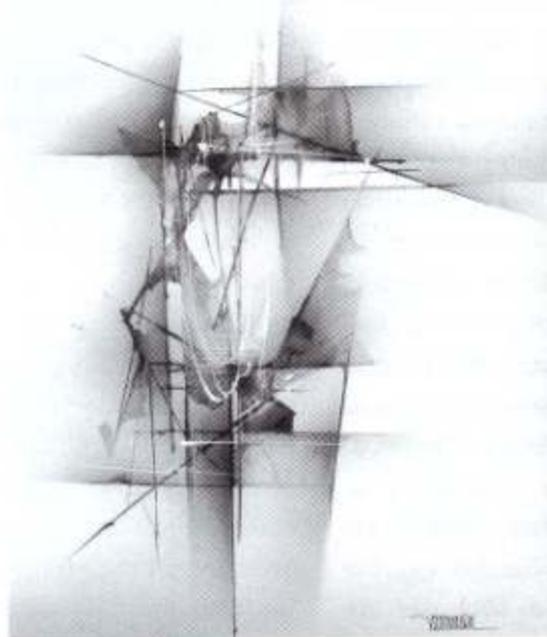


Trudeau llega al poder en 1969 con la idea de implementar políticas que respondieran al creciente sentimiento nacionalista —y separatista, en su versión más radical— de Quebec. Este sentimiento fue estimulado por la transformación económica y social que esa sociedad experimentó y que se conoce como la "Revolución Tranquila". A fin de hacer de Canadá "un hogar" para los francófonos y promover la unidad canadiense, Trudeau inaugura una época de políticas centralizadoras en la federación y sienta las bases de un sistema bilingüe a nivel nacional. Estas iniciativas se basaban en una concepción liberal de los derechos individuales y, por tanto, chocaban con el nacionalismo quebecois cuyo objetivo es proteger los derechos colectivos de los francófonos.

Trudeau propuso incluir una carta de derechos de los ciudadanos en la constitución para garantizar en el largo plazo la protección de los derechos lingüísticos de los francófonos en Canadá y para promover la unidad pan-canadiense. Esta carta sería el símbolo de los valores políticos comunes a todos los canadienses y, por tanto, era el punto fundamental de la propuesta constitucional de Trudeau. Para incluir esta carta en la constitución era necesario

primero "repatriar" la constitución misma<sup>1</sup> y lograr un acuerdo con las provincias sobre la fórmula de enmienda. Esta fórmula se refiere al tipo de arreglo mediante el cual los gobiernos, tanto federal como provinciales, participan en las modificaciones constitucionales. Desde el Estatuto de Westminster de 1931, por medio del cual Canadá adquiere su *estatus* de nación independiente, hasta 1982, el Parlamento de la Gran Bretaña retuvo el poder legal de enmendar la constitución canadiense. Para que el gobierno canadiense pudiera "repatriar" la constitución tenía que llegar a un acuerdo sobre la fórmula de enmienda. A lo largo de este siglo se hicieron varios intentos por alcanzar dicho acuerdo. Las cuatro fallidas propuestas diseñadas antes de 1971 incluyeron el principio de unanimidad o de poder equitativo a todas las provincias para vetar ciertas secciones de la constitución. La fórmula Victoria, diseñada por Trudeau en 1971, intentaba reemplazar este principio de unanimidad por un poder de veto permanente y exclusivo a Ontario y a Quebec. Esto originó la oposición de las provincias fuera de la región central de Canadá. Así, el gobierno federal tuvo un doble frente negociación. Tuvo que negociar, por un lado, con Quebec para lograr la introducción de la carta de derechos y libertades, y por otro, con el resto de las provincias para "repatriar" la constitución. Así comenzó el largo proceso de reforma constitucional en Canadá.

Este proceso se complicó con el triunfo del Partido Quebecois — noviembre de 1976— partido que desde su creación en 1968 ha estado comprometido con la idea de "soberanía-asociación" para Quebec.<sup>2</sup> En 1980, este partido organizó un referéndum pidiendo a la población quebecois el poder para negociar el *estatus* de soberanía asociación de Quebec. El fracaso de aquel referéndum —una mayoría



del 60% votó en contra— debilitó el poder de negociación del gobierno de Quebec frente al gobierno federal. Esta derrota permitió a Trudeau concentrarse en la negociación con las otras provincias y, eventualmente, lograr sus objetivos de repatriar la constitución y de modificarla para incluir la Carta de Derechos y Libertades.

Originalmente, las provincias del Canadá fuera de la región central habían formado un frente común con Quebec en contra del paquete constitucional del gobierno federal. Sin embargo, en 1981, Trudeau logra un acuerdo con los gobiernos provinciales, excluyendo a Quebec. En 1982 se repatrió la constitución, adoptando la fórmula de enmienda Alberta que reconoce igualdad constitucional a todas las provincias y se introduce la Carta de Derechos y Libertades.<sup>3</sup> Con esto, el gobierno de Quebec pierde su *estatus* especial en la fórmula de enmienda y, por tanto, el reconocimiento de su derecho para defender y promover el *estatus* distintivo de los francófonos de Quebec. Esta ciudad, por tanto, se niega a ser parte del nuevo marco constitucional.

No fue sino hasta mediados de los ochenta, con la coincidencia en el poder de

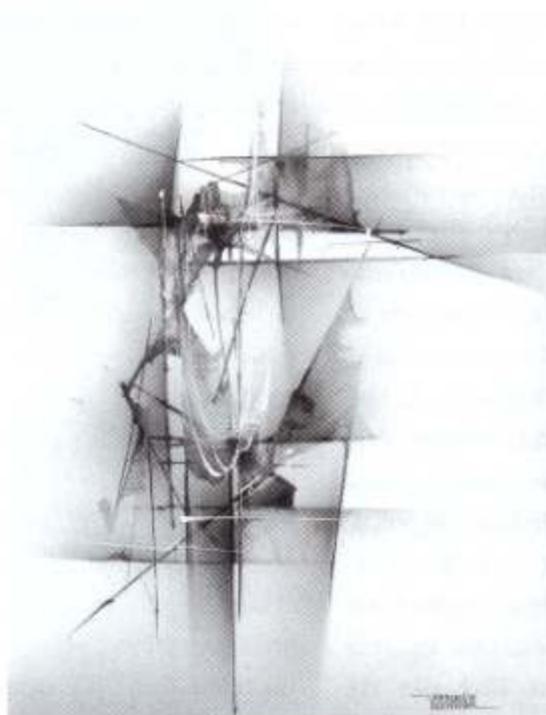
nuevos gobiernos en el orden federal —Brian Mulroney del Partido Conservador— y en Quebec—Robert Bourassa, del Partido Liberal de Quebec— cuando se organiza un nuevo esfuerzo por reintegrar a Quebec como firmante de la Constitución canadiense. Las enmiendas a la Constitución de 1982, incorporadas en el texto del Acuerdo de Meech Lake de 1987, reflejan las cinco condiciones mínimas de Quebec para ser parte del marco constitucional. Dentro de ellas, la más importante y también la más controversial, es el reconocimiento de Quebec como "sociedad distinta" dentro de Canadá. Este acuerdo fracasó en junio de 1990, al no cumplir con el plazo de tres años para ser ratificado por los gobiernos de todas las provincias. En octubre de 1992, el Acuerdo de Charlottetown, que incluía las cláusulas del acuerdo previo y once más, fue desaprobado en un referéndum nacional.

## **b) Visiones distintas sobre el proyecto de nación canadiense**

Las percepciones sobre la reforma constitucional en Canadá están permeadas por las distintas visiones que la comunidad quebecois, por un lado, y de

primero "repatriar" la constitución misma<sup>1</sup> y lograr un acuerdo con las provincias sobre la fórmula de enmienda. Esta fórmula se refiere al tipo de arreglo mediante el cual los gobiernos, tanto federal como provinciales, participan en las modificaciones constitucionales. Desde el Estatuto de Westminster de 1931, por medio del cual Canadá adquiere su *estatus* de nación independiente, hasta 1982, el Parlamento de la Gran Bretaña retuvo el poder legal de enmendar la constitución canadiense. Para que el gobierno canadiense pudiera "repatriar" la constitución tenía que llegar a un acuerdo sobre la fórmula de enmienda. A lo largo de este siglo se hicieron varios intentos por alcanzar dicho acuerdo. Las cuatro fallidas propuestas diseñadas antes de 1971 incluyeron el principio de unanimidad o de poder equitativo a todas las provincias para vetar ciertas secciones de la constitución. La fórmula Victoria, diseñada por Trudeau en 1971, intentaba reemplazar este principio de unanimidad por un poder de veto permanente y exclusivo a Ontario y a Quebec. Esto originó la oposición de las provincias fuera de la región central de Canadá. Así, el gobierno federal tuvo un doble frente negociación. Tuvo que negociar, por un lado, con Quebec para lograr la introducción de la carta de derechos y libertades, y por otro, con el resto de las provincias para "repatriar" la constitución. Así comenzó el largo proceso de reforma constitucional en Canadá.

Este proceso se complicó con el triunfo del Partido Quebecois — noviembre de 1976— partido que desde su creación en 1968 ha estado comprometido con la idea de "soberanía-asociación" para Quebec.<sup>2</sup> En 1980, este partido organizó un referéndum pidiendo a la población quebecois el poder para negociar el *estatus* de soberanía asociación de Quebec. El fracaso de aquel referéndum —una mayoría



del 60% votó en contra—debilitó el poder de negociación del gobierno de Quebec frente al gobierno federal. Esta derrota permitió a Trudeau concentrarse en la negociación con las otras provincias y, eventualmente, lograr sus objetivos de repatriar la constitución y de modificarla para incluir la Carta de Derechos y Libertades.

Originalmente, las provincias del Canadá fuera de la región central habían formado un frente común con Quebec en contra del paquete constitucional del gobierno federal. Sin embargo, en 1981, Trudeau logra un acuerdo con los gobiernos provinciales, excluyendo a Quebec. En 1982 se repatría la constitución, adoptando la fórmula de enmienda Alberta que reconoce igualdad constitucional a todas las provincias y se introduce la Carta de Derechos y Libertades.<sup>3</sup> Con esto, el gobierno de Quebec pierde su *estatus* especial en la fórmula de enmienda y, por tanto, el reconocimiento de su derecho para defender y promover el *estatus* distintivo de los francófonos de Quebec. Esta ciudad, por tanto, se niega a ser parte del nuevo marco constitucional.

No fue sino hasta mediados de los ochenta, con la coincidencia en el poder de

nuevos gobiernos en el orden federal —Brian Mulroney del Partido Conservador— y en Quebec—Robert Bourassa, del Partido Liberal de Quebec—cuando se organiza un nuevo esfuerzo por reintegrar a Quebec como firmante de la Constitución canadiense. Las enmiendas a la Constitución de 1982, incorporadas en el texto del Acuerdo de Meech Lake de 1987, reflejan las cinco condiciones mínimas de Quebec para ser parte del marco constitucional. Dentro de ellas, la más importante y también la más controversial, es el reconocimiento de Quebec como "sociedad distinta" dentro de Canadá. Este acuerdo fracasa en junio de 1990, al no cumplir con el plazo de tres años para ser ratificado por los gobiernos de todas las provincias. En octubre de 1992, el Acuerdo de Charlottetown, que incluía las cláusulas del acuerdo previo y once más, fue desaprobado en un referéndum nacional.

## **b) Visiones distintas sobre el proyecto de nación canadiense**

Las percepciones sobre la reforma constitucional en Canadá están permeadas por las distintas visiones que la comunidad quebecois, por un lado, y de

diversos grupos en el resto de Canadá, por otro, sostienen sobre el significado de la nación canadiense. La imposibilidad de llegar a un acuerdo constitucional en treinta años ha contribuido claramente a la progresiva polarización de estas visiones. La incompatibilidad de las mismas quedó manifiesta con el fracaso del Acuerdo de Meech Lake en junio de 1990 y posteriormente del Acuerdo de Charlottetown en octubre de 1992.

### **i) La visión quebecois**

Para Quebec, la demanda de ser reconocida como sociedad distinta tiene una justificación histórica. En su visión, tres eventos que marcan los orígenes de la entidad política canadiense, muestran la intención de la Gran Bretaña de otorgar un *estatus* especial a Quebec dentro de Canadá. Estos son: el Acta de Quebec de 1774, que concedió la continuación del uso del francés y del código civil napoleónico en la provincia de Quebec; el fracaso del programa de asimilación de la comunidad francesa a través del esquema de unificación política propuesto por Lord Durnham en 1840; y la consecuente adopción del Acta de América del Norte Británica

en 1867, interpretada en Quebec como el esquema que había permitido la coexistencia pacífica de las dos naciones fundadoras: la nación francesa y la nación inglesa. El debate sobre la reforma constitucional se percibe en Quebec, en suma, como una lucha por recobrar este reconocimiento histórico de la igualdad entre esas dos naciones fundadoras. La adopción de la nueva Constitución de 1982 señala, según Quebec, el comienzo del progresivo abandono en el resto de Canadá de la visión de las dos naciones fundadoras y, en última instancia, explica la crisis constitucional.

### **ii) El enfoque tradicional, un nacionalismo federalista**

En el enfoque tradicional de la reforma constitucional, la visión quebecois de un Canadá basado en la coexistencia de dos naciones es simplemente un mito. América del Norte Británica fue fundada por cuatro provincias—Ontario, Quebec, New Brunswick y Nova Scotia— y no por dos naciones, como sostiene Quebec. Desde esta perspectiva, Quebec no es una sociedad distinta sino una provincia como las otras. De esta visión "federalista" se desprenden las demandas de las provincias

fuera de Quebec de hacer explícita en la Constitución la obligación del gobierno federal de asegurar la igualdad de todas las provincias mediante la transferencia de recursos de las provincias más ricas a las más pobres, la unanimidad en la fórmula de enmienda y una justa representación en las instituciones centrales.

Por otro lado, la visión de un Canadá que permita la existencia y el desarrollo de la nación francesa no tiene cabida en esta visión federalista, ampliamente compartida en el Canadá fuera de Quebec, porque no existe una idea de nación anglo canadiense como tal. En la visión tradicional del Canadá fuera de Quebec existe una noción englobadora de la de nación—aunque no el sentido de una nación pan—Canadiense que, como se explicará en adelante, ha surgido en la última década. Esta visión englobadora gira en torno a las instituciones políticas porque son éstas las que dan un mínimo de cohesión a la heterogeneidad de las partes que conforman la entidad canadiense. El gobierno federal tiene la responsabilidad de unir al país y de crear un todo distinto, separado del vecino del sur. De hecho, las grandes iniciativas que han unido físicamente al país

han surgido del gobierno federal —la llamada "política nacional" de Macdonald que construye el sistema ferroviario que une al país de Este a Oeste y que establece por vez primera una barrera arancelaria externa común a las provincias. En términos de las propuestas constitucionales esta visión implicó el rechazo por parte de las provincias fuera de la región central del veto constitucional otorgado a Quebec y Ontario en la fórmula de enmienda Victoria (1971) y después en el Acuerdo de Meech Lake. En la percepción de las provincias fuera de la región central, obtener tal veto y lograr su representación en las instituciones centrales, especialmente en el Senado, es la garantía mínima de que sus intereses estén representados en las políticas del gobierno federal. La Constitución de 1982 se considera como un logro en este sentido.

### iii) Valores colectivos versus valores individuales

La Carta de Derechos y Libertades, introducida en la Constitución de 1982, representa la consagración de la visión trudeauista de un Canadá bilingüe y multiétnico. Por consecuencia, esta Carta es

percibida en Quebec como una afrenta al derecho legítimo y tradicional que el gobierno de Quebec gozaba para introducir leyes que aseguraran la primacía del idioma francés dentro de la provincia. Tal derecho es fundamental, sigue el argumento, para asegurar el desarrollo de la identidad quebecois. La legislación de los setenta sobre la primacía del idioma francés dentro de Quebec, tanto en las instituciones gubernamentales como en el ámbito comercial y económico —la Ley 22 de 1974 y la Ley 101 o Carta de la Lengua Francesa de 1977— caía dentro del marco constitucional de 1867 aunque no sin provocar serias tensiones políticas entre anglófonos y francófonos. La importancia del derecho del gobierno quebecois para controlar la política lingüística en Quebec se mide por el sólido consenso social y político que existe en torno a dicho derecho. Así lo demuestra el que, a pesar de que en 1984 la Suprema Corte de Canadá haya declarado la inconstitucionalidad de la Ley 101, el gobierno liberal y profederalista de Robert Bourassa haya aprobado la Ley 178 que reafirma y amplía la Ley 101.

En el Canadá, fuera de Quebec, en cambio, las per-

cepciones sobre la reforma constitucional reflejan una mezcla de valores tradicionales que insisten en la creación de una nación basada en la igualdad de los gobiernos provinciales y de valores nuevos que reclaman la creación de una nación pan-canadiense que preserve los derechos individuales. El punto de convergencia de estas distintas respuestas es el principio de igualdad, sea igualdad de las provincias o de los ciudadanos. La oposición a las demandas constitucionales de Quebec ha permitido el surgimiento de una coalición formada por los gobiernos provinciales y una diversidad de grupos minoritarios.

### iv) La nueva visión, el nacionalismo pan-canadiense

Una nueva visión de nación canadiense, adoptada por múltiples minorías y que se basa en un conjunto de valores pan-canadienses que surgen con la adopción de la Carta de Derechos y Libertades en 1982. Aunque originalmente concebida por Trudeau como un instrumento de legitimidad popular contra las demandas nacionalistas de Quebec, la Carta se ha convertido, en menos de una década, en "emblema" del desarrollo de

una nación canadiense bilingüe y multiétnica.

En esta visión, la nación canadiense no debe fundarse tanto sobre el principio de la igualdad de los gobiernos provinciales, como en los derechos individuales de los ciudadanos frente a sus gobiernos. La visión pan-canadiense reafirma la imagen de Canadá como un mosaico social. La unidad en la diversidad ha caracterizado a Canadá porque no existen eventos históricos ni mitos nacionales que hayan conducido a establecer como meta de desarrollo nacional la asimilación, homogeneización o cohesión de los distintos grupos étnicos. En otras palabras, no existe una identidad sociológica altamente homogénea que se haya desarrollado previa o paralelamente a la creación de una entidad política distintiva. Además, esta visión se ajusta a la realidad canadiense que se vuelve cada vez más multiétnica.

Esta visión ha permeado las percepciones sobre la reforma constitucional de una pluralidad de grupos de mujeres, comunidades étnicas e indígenas y minorías lingüísticas. Estos grupos reclaman un *estatus* especial en la Constitución y consideran la Carta de Derechos y Libertades como "la

Constitución del pueblo". Se oponen a reconocer el *estatus* distintivo de Quebec, porque hacerlo implica restringir sus derechos de minoría adquiridos con la Constitución de 1982. El evento que causa la gran oposición popular al Acuerdo de Meech Lake es la aprobación en Quebec de la Ley 178. Esta ley dejaba ver los riesgos de que Quebec utilizara la cláusula de la sociedad distinta, incluida en el Acuerdo de Meech Lake, para subordinar los derechos de otras minorías a los derechos lingüísticos de los francófonos en Quebec.<sup>4</sup>

### c) Conclusión

La polarización de estas visiones ha dificultado el surgimiento de un consenso sobre los principios a ser incorporados en una nueva Constitución. A pesar del tamaño relativamente pequeño de su población, Canadá es una sociedad compleja, diversa, heterogénea y fragmentada por cortes horizontales y verticales en la estructura social y por regiones geográficas, resultando en la inexistencia de elementos sólidos de cohesión nacional. Estos elementos giran en torno al gobierno y las instituciones federales. La realidad actual canadiense ha erosionado estos