

# LA POLÍTICA DE ACOMODO DE MÉXICO A LA SUPERPOTENCIA. DOS EPISODIOS DE CAMBIO DE RÉGIMEN: 1944-1948 Y 1989-1994\*

SOLEDAD LOAEZA

## INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS RASGOS SOBRESALIENTES de los procesos de cambio político de finales del siglo xx fue la influencia de factores internacionales sobre la formación de los regímenes democráticos que se instalaron después de la caída de gobiernos autoritarios. Entonces se reanimó la discusión a propósito de la presencia del exterior en desarrollos que tradicionalmente eran considerados de exclusiva competencia de la soberanía nacional.

Para explicar la coincidencia temporal del cambio de régimen en una gama diversa de países, varios autores tomaron como punto de partida la globalización y el consecuente debilitamiento de las fronteras nacionales. No obstante, ya en los años setenta Peter Gourevitch había explorado la interacción entre factores externos e internos que derivaba de la interdependencia.<sup>1</sup> Observaba que son muchos los ejemplos que ofrece la historia de la incidencia, con frecuencia determinante, de un acontecimiento internacional –una guerra es un caso obvio– sobre las instituciones o decisiones políticas internas,<sup>2</sup> así como de la injerencia de un gobierno en la política de otro con la intención de modificar políticas o incluso instituciones; o de fenómenos como los flujos del comercio internacional que disparan trans-

\* Este artículo desarrolla la hipótesis central de una investigación más amplia cuyo título es *La Guerra Fría en México, 1944-1968*. Agradezco los comentarios de los miembros del seminario interno de investigación del Centro de Estudios Internacionales, en particular de Laura Flamand, Reynaldo Ortega y Fernanda Somuano.

<sup>1</sup> Peter A. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, 1978, pp. 881-912.

<sup>2</sup> En esta perspectiva se inscribe la propuesta de Charles Tilly que examina la relación entre las guerras y el desarrollo del Estado moderno. Véase, por ejemplo, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Mass., y Oxford, Blackwell, 1992.

formaciones institucionales y políticas en el orden interno, por ejemplo, la formación de coaliciones parlamentarias.<sup>3</sup>

A pesar de la influencia históricamente probada de fenómenos del exterior sobre el desarrollo político nacional, contados son los trabajos que la examinan. La mayor parte de la crítica sobre la construcción de instituciones nacionales enfatiza el carácter endógeno de ese proceso. Todavía a mediados de los años ochenta, los primeros análisis sobre democratización atribuían importancia secundaria al factor externo.<sup>4</sup> No obstante, en la década siguiente el colapso de los regímenes socialistas en el este de Europa, uno de cuyos componentes fue la caída del régimen soviético, llamó la atención sobre el aspecto internacional de la transición democrática. En ese caso quedó al descubierto la aguda sensibilidad de los regímenes socialistas a los cambios en la potencia hegemónica que se iniciaron en 1985 con la llegada de Mijaíl Gorbachov al poder. Pero más allá de las particularidades de la antigua esfera de influencia de la Unión Soviética, fue excepcional el país cuyo régimen político no se vio afectado por la reorganización del sistema internacional que siguió al fin de la Guerra Fría. Este proceso fue impuesto por transformaciones tales como el derrumbe del bloque socialista y la aparición de actores transnacionales, como son las organizaciones no gubernamentales que proliferaron en esa época. La penetración de factores internacionales en procesos nacionales fue tan poderosa que en 2001 Laurence Whitehead afirmaba que en el análisis de los procesos de democratización la dicotomía entre política interna y elementos internacionales era artificial.<sup>5</sup>

La huella del factor internacional quedó impresa en las instituciones políticas y económicas que remplazaron a los regímenes autoritarios; muchas de ellas estaban diseñadas originalmente para responder a las exigencias del contexto internacional, dominado por la expansión de los mercados

<sup>3</sup> Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986. Véase también del mismo autor "Reinventing the American State: Political Dynamics in the Post-Cold War Era", en Ira Katznelson y Martin Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 301-330.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46. En este texto Whitehead afirma que los actores externos tendieron a desempeñar un papel indirecto y, por lo general, marginal.

<sup>5</sup> Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 24. Véase también Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

y por la democracia liberal como única fórmula aceptada de organización política. Así que, más allá de las condiciones internas que propiciaron la liberalización económica y la democratización, el contexto internacional fijó los lineamientos del cambio de régimen y su orientación.

La experiencia mexicana ofrece muchos ejemplos de la influencia del contexto internacional sobre los procesos nacionales en cualquiera de sus formas y en distintas coyunturas, con la salvedad de que en este caso el concepto “factor internacional” está dominado por un dato físico, la contigüidad geográfica con Estados Unidos, y por la gran asimetría que separa a ambos países no obstante la continuidad territorial. Esto bastaría para explicar la vulnerabilidad y la sensibilidad del sistema político mexicano a los intereses, demandas, exigencias y expectativas de los estadounidenses. Lo cierto es que la vecindad ha determinado las opciones de política y gobierno de México y, por ende, el desarrollo de sus instituciones. En palabras de Mario Ojeda: “la consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con Estados Unidos, se expresa en forma de una limitación a su libertad de acción política y se deriva concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington. México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido calificado como ‘el imperativo categórico’ para la defensa de Estados Unidos”.<sup>6</sup>

La mayoría de los textos sobre el desarrollo institucional mexicano presta poca atención a la influencia indirecta de Estados Unidos. Ésta, sin embargo, se ha ejercido de manera ininterrumpida, a partir del reconocimiento implícito por parte de las élites mexicanas de que la vecindad restringe las opciones de organización política interna, y de que aquel país no toleraría la existencia de un régimen hostil en su frontera sur.

Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, México identificó en la vecindad con Estados Unidos las ventajas de una relación bilateral armoniosa; pero también ponderó restricciones que era preferible no desafiar, por ejemplo, en cuanto al tipo de régimen político que podía darse, y confió en que esa prudencia le permitiría neutralizar los impulsos intervencionistas de su vecino. Así, para lidiar con esa difícil vecindad los mexicanos han tenido que limitarse,<sup>7</sup> conscientes de que la supervivencia de todo gobierno depende de la autolimitación de Estados Unidos.<sup>8</sup> De tal suerte que entre ambos países ha prevalecido un equilibrio de expectativas, en virtud

<sup>6</sup> Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1970, p. 92.

<sup>7</sup> “Históricamente también resulta claro que los gobiernos de México han dependido para su estabilidad, de la buena voluntad de Washington”. *Ibid.*, p. 87.

<sup>8</sup> Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *Mexico and the United States: Between Partnership and Conflict*, 2a ed., Nueva York y Londres, Routledge, 2009, p. 10.

del cual México ha tenido un margen de autonomía en el manejo de sus asuntos internos relativamente mayor al que poseen otros países latinoamericanos, que han sufrido directamente la injerencia estadounidense en sus asuntos internos. Las consecuencias de estas intervenciones han sido muy destructivas; muchas de ellas están en el origen de largos periodos de inestabilidad política y de la instalación de dictaduras militares.

La estrategia de autolimitación también puede ser vista como una “política de acomodo”, la noción utilizada por Arend Lijphart para analizar la política en los Países Bajos.<sup>9</sup> Ésta describe un patrón de relación esencialmente pragmático, que se funda en un consenso entre las partes, mínimo y frágil, que consiste en el presupuesto de que a ambas conviene evitar la confrontación. Desde esta perspectiva, la posición geopolítica de México es una dimensión que se incorpora naturalmente en los cálculos de las élites políticas, no como un factor externo, sino como parte del repertorio de factores a considerar en casi cualquier proceso de toma de decisiones.

La experiencia mexicana también muestra que la influencia del exterior sobre procesos e instituciones nacionales varía en el tiempo, y que para entenderla y calibrar sus efectos y las reacciones que ha suscitado, es preciso contextualizarla. Así, por ejemplo, a finales del siglo XIX Estados Unidos disponía de menos canales de influencia en México que en 1950, cuando el desarrollo del turismo, la inversión extranjera directa y los créditos internacionales podían inducir políticas o cambios institucionales que exigía la implementación de decisiones relativas a esos temas. Tres décadas después, un contexto internacional fluido y diversificado impuso un nuevo tono a la influencia del exterior: el autoritarismo mexicano no pudo frenar la ola democratizadora, al mismo tiempo que la globalización demandaba cambios institucionales que pusieron fin al nacionalismo económico que México había defendido por décadas.

Este artículo explora la relación entre contexto internacional –como distribución del poder mundial– y cambio de régimen, a partir de la experiencia mexicana en dos coyunturas críticas para el desarrollo del sistema

<sup>9</sup> Arend Lijphart propuso esta noción para analizar el patrón de relaciones establecido entre los actores políticos holandeses. Véase Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968. Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro hablan de una “estrategia de renuncia” en la relación bilateral entre los años cuarenta y los sesenta, que coincidiría con la autolimitación, y cuyas características son las siguientes: a) México evita establecer alianzas con terceros países; b) sus objetivos de política exterior no son antagónicos con los intereses de seguridad de Estados Unidos; c) no desarrolla una capacidad militar que pudiera resistir a Estados Unidos; d) recurre a más de un proveedor de armamento; e) cooperó muy poco o nada con Estados Unidos en materia de seguridad internacional. Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 36.

político en el siglo xx. En ambos casos, el entorno internacional fue determinante en decisiones que se materializaron en instituciones políticas y administrativas duraderas, aunque los objetivos y las consecuencias de esa interacción fueron muy distintos. La primera coyuntura transcurre entre 1944 y 1948, cuando se consolidaron los fundamentos institucionales de la centralización política característica del régimen autoritario que gobernó el país desde entonces y hasta 1988, y cuyo objetivo era la formación de un sistema político nacional. La segunda coyuntura abarca de 1989 a 1994; fue el resultado inmediato del conflicto que generó una elección presidencial para muchos fraudulenta, el cual adquirió mayor profundidad en virtud del severo deterioro de la economía que había iniciado seis años antes. En este lapso se fincaron las bases del proceso de democratización que culminó con el desmantelamiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la formación de un sistema pluripartidista. En este caso, el resultado de la interacción entre mundo exterior y política interna fue la internacionalización del sistema político y un importante rediseño institucional. En ambas coyunturas, los cambios en este terreno fueron una adaptación a las transformaciones del sistema internacional y a la posición que había adquirido Estados Unidos en la nueva distribución del poder mundial.

Para explorar esta hipótesis presento primero algunos elementos de explicación del impacto de la posición geopolítica de México sobre las instituciones y las políticas internas. En segundo lugar describo en términos generales el intento de reforma política que emprendió el presidente Ávila Camacho en 1944, y su derrota. En tercer lugar examino el proceso de democratización en los años noventa a la luz de la participación de actores externos, que reforzaron las acciones de grupos y partidos locales de oposición antiautoritaria.

#### EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO POLÍTICO MEXICANO

Laurence Whitehead y Philippe Schmitter proponen explicar la expansión de la democracia en el último tercio del siglo xx a partir de cuatro formas: condicionalidad, contagio, control y consentimiento.<sup>10</sup> No obstante, ninguna de ellas parece aplicarse a México, donde la democracia llegó después que a otros países latinoamericanos. Durante décadas y hasta los

<sup>10</sup> Laurence Whitehead, "Three Dimensions of Democratization", pp. 3-25; y Philippe Schmitter, "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en Whitehead, ed. cit., pp. 26-54.

años noventa, las élites políticas mexicanas rechazaron cualquier forma de condicionalidad en sus relaciones con otros países, defendieron empecinadamente la autodeterminación y se mantuvieron impermeables al “contagio democrático” que podía haberle transmitido su vecino inmediato del norte, que es también la democracia más vieja de la historia, y desde finales del siglo XIX la potencia hegemónica en el hemisferio. Más aún, podría incluso plantearse que el temor a las imposiciones de Estados Unidos promovió en México una relación compleja entre nacionalismo y democracia, que fue utilizada por los gobiernos autoritarios para defender el *statu quo* en nombre de la soberanía nacional.

El examen de la interacción entre factores externos e internos obliga a varias precisiones. Primero, la noción de factor internacional es un “término colectivo”,<sup>11</sup> que incluye diferentes tipos de influencia externa: el entorno geopolítico, la participación de agentes del exterior –gobiernos extranjeros, organismos internacionales, organizaciones transnacionales– en procesos nacionales, acontecimientos –por ejemplo, la caída del precio del petróleo– o simplemente la estructura del sistema internacional. En segundo lugar, el factor internacional ejerce su influencia sobre procesos e instituciones locales de manera directa o indirecta; la sensibilidad y susceptibilidad de un sistema político a esa influencia es variable, pues depende de su naturaleza y de las actitudes y creencias de sus élites o de la distribución del poder en el interior del país.<sup>12</sup> Una tercera precisión es que las áreas susceptibles a esa influencia también varían, y pueden impactar procesos o instituciones.

Los dos cambios de régimen que aquí se examinan no fueron una respuesta neutral a nuevas circunstancias internacionales, sino una adaptación de los actores nacionales a los cambios de la distribución del poder mundial que modificaron la posición relativa de cada Estado y que exigían nuevas políticas e instituciones, al mismo tiempo que daban forma a la dinámica política interna. Estos episodios muestran que, lejos de mantenerse pasivos, los gobiernos mexicanos reaccionaron a las modificaciones en el entorno internacional con el propósito no sólo de acomodarse a las nuevas condiciones, tal vez de beneficiarse de ellas, sino sobre todo con el fin de defenderse de sus potenciales consecuencias negativas. De tal forma que en cada caso, como propone Theda Skocpol, el nuevo régimen fue un mo-

<sup>11</sup> Geoffrey Pridham, Eric Hening y George Sanford, *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1994, p. 9.

<sup>12</sup> Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323-374.

vimiento preventivo, una estrategia de supervivencia ante la amenaza de imposición por parte de fuerzas externas.<sup>13</sup>

El cambio de régimen que ocurrió en México a partir de 1944 se explica, al menos parcialmente, por transformaciones geoestratégicas –provocadas por el desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Las reformas fueron una propuesta del poder ejecutivo, que hizo un cálculo de los beneficios que el exterior podría reportar a la modernización del país. En este caso, la intervención de actores políticos locales distintos del presidente de la República fue nula o, en todo caso, de oposición a las reformas. En cambio, en 1989 la crisis interna fue resultado de importantes movilizaciones antiautoritarias que cobraron fuerza en parte porque obtuvieron amplio apoyo en el exterior. Éste se materializaba en recursos financieros, programas de formación de élites o en diferentes formas de participación de grupos de observadores y de activistas extranjeros.

En ambos episodios, la hegemonía mundial de Estados Unidos acarreó reajustes internacionales que fueron un referente para las fuerzas políticas internas mexicanas, que lo utilizaron tanto para afinar sus propias identidades, como para situarse en el tablero político nacional. Desde esta perspectiva, la influencia externa fue indirecta y no hay diferencias entre las dos experiencias; pero, si se observa la causalidad de la interacción entre política interna y externa, y el grado de sensibilidad y vulnerabilidad del sistema político, aparecen importantes contrastes. En la inmediata posguerra, la élite en el poder vio en el contexto internacional un poderoso recurso para la modernización del país, de manera que la política interna quedó subordinada a la política exterior cuyo eje era la relación de cooperación limitada con Estados Unidos. En los años noventa, el sentido de la interacción se invirtió: el contexto internacional fue un recurso para actores políticos internos, partidos de oposición y organizaciones no gubernamentales, así como para el propio gobierno; todos estos actores se apoyaron en agentes internacionales, económicos y políticos para impulsar

<sup>13</sup> “[L]os Estados siempre existen en entornos geopolíticos determinantes, interactúan con otros Estados –existentes o potenciales. Determinada economía y estructura de clases condicionan e influyen una determinada estructura estatal y las actividades de sus gobernantes. Así también, los entornos geopolíticos crean tareas y oportunidades para los Estados e imponen límites a sus capacidades para lidiar con tareas y crisis externas [...] Los gobernantes pueden responder a las presiones de una carrera armamentista o a amenazas de conquista tratando de imponer reformas socioeconómicas fundamentales o de reorientar el curso del desarrollo económico nacional mediante el intervencionismo estatal.” Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 30-31. Aquí y en las ocasiones próximas, las traducciones son mías.

el cambio de régimen. Una de las consecuencias de este desarrollo fue la supeditación de la política exterior a los objetivos de política interna.

### *La política de acomodo a la superpotencia*

Los cambios en la distribución del poder mundial han propiciado cierto tipo de regímenes políticos. Así, por ejemplo, la doble hegemonía que ejercían, por una parte, Estados Unidos y, por la otra, la Unión Soviética durante la Guerra Fría favoreció la existencia de regímenes autoritarios que garantizaban la disciplina de los países miembros de las respectivas esferas de influencia, al igual que la estabilidad internacional. En ese periodo floreció el autoritarismo mexicano; entonces, y al contrario de lo que ocurrió después, un cambio de régimen era visto con desconfianza por la comunidad internacional. El colapso de la Unión Soviética y el desprestigio del modelo socialista pusieron fin a estos recelos, de suerte que en los años ochenta y noventa los cambios de régimen fueron recibidos con optimismo y aplaudidos con entusiasmo, porque la democracia liberal se convirtió en la única forma de organización política legítima, al menos en apariencia.

### *Diferentes estrategias para lidiar con la superpotencia*

La amenaza potencial que un país representa para otro se mide en poder agregado, proximidad, capacidad ofensiva y agresividad.<sup>14</sup> Históricamente, éstas han sido las características de Estados Unidos en su relación con México, y “durante la mayor parte del siglo xx la única amenaza creíble a la seguridad internacional de México fue (y es en el siglo XXI) Estados Unidos”.<sup>15</sup> Los gobiernos mexicanos no han podido aspirar a modificar las tres primeras características, así que una vez descartada la confrontación<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Según la definición de Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 72-107. Véase también Stephen M. Waltz, “Alliance Formation and Balance of World Power”, *International Security*, vol. 9, núm. 4, 1985, pp. 3-43.

<sup>15</sup> Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 10.

<sup>16</sup> “México no ha podido recurrir a algunas de las estrategias que adoptan otros Estados para enfrentar amenazas a su seguridad –en particular alianzas con otros Estados para contrarrestar la amenaza que representa la superpotencia vecina o el desarrollo de capacidades militares y económicas externas para resistir por sí mismo. El abanico de opciones abiertas para la protección de la seguridad internacional había sido más estrecho: en un extremo había una alianza abierta con Estados Unidos, y en el otro la renuncia a la propia defensa. El problema residía en que al aliarse con Estados Unidos estaría permitiendo que ese país ejer-

se han concentrado en conjurar la agresividad. Lo cierto es que la condición geoestratégica ha obligado a México a estar en un permanente estado de alerta frente a la amenaza potencial que representa su poderoso vecino.

Para reducir el potencial de agresividad estadounidense se han puesto en práctica al menos tres estrategias. En 1917, el nuevo régimen revolucionario hizo del nacionalismo y de la constitución una barrera de protección contra las presiones del exterior. Desde 1945 y hasta los años ochenta, México buscó evadir los riesgos de la influencia externa, con un sistema político cerrado, de fuerte inspiración nacionalista, que reproducía algunos de los rasgos del modelo económico de crecimiento hacia adentro. En este esfuerzo su relación con Estados Unidos fue de cooperación limitada fundamentalmente al terreno ideológico y político. Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro denominan este periodo como “negligencia negociada”, en el que las relaciones bilaterales estaban subinstitucionalizadas y se desarrollaban dentro de una perspectiva estrecha, que limitaba el repertorio de temas inscritos en la agenda bilateral.<sup>17</sup> Era como si ambos países hubieran tratado de dar la espalda a la geografía y al vecino inmediato.

En los años noventa se produjo un importante viraje en la política mexicana hacia Estados Unidos: el gobierno mexicano, forzado por la crisis económica y por las demandas de la globalización, se sobrepuso a las sospechas y a los temores tradicionales y recurrió a la plena cooperación con Estados Unidos para llevar a cabo una importante transformación económica.

Hay diferencias entre estas estrategias. Por ejemplo, la primera, el distanciamiento intencional, se apoyaba en un ordenamiento constitucional inspirado en la resistencia nacionalista, mientras que las estrategias adoptadas después de 1940, cooperación limitada y plena cooperación, suponían la aceptación de la influencia estadounidense, que primero trató de regularse pero después quedó prácticamente libre de restricciones. Pese a los matices, el objetivo general de las tres estrategias era el mismo: acomodarse al poderío de Estados Unidos; neutralizar el potencial de amenaza que representaba, ya fuera con la protección de la ley o, como ocurrió después de 1940, satisfaciendo el mínimo de sus expectativas, que era la estabilidad de su frontera sur –por los medios que fueran necesarios–; o, como fue el caso a partir de los años noventa, adecuándose a las nociones de democracia de Estados Unidos y a su convicción en la superioridad de la economía de libre mercado.

---

ciera una influencia significativa en la seguridad y en otros temas. El problema con la estrategia de la renuncia residía en que México no hubiera podido lidiar con algunos de los problemas que derivan de sus muy complejas relaciones con Estados Unidos.” Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 35.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 10.

Por lo menos hasta la década de 1930, las élites mexicanas vivieron con el temor de que Estados Unidos intentara anexionar, o controlar, porciones del territorio nacional, y durante la Guerra Fría con la desconfianza de que un conflicto con ese país o problemas de inestabilidad interna desembocaran en una invasión, o en un golpe subversivo, como aquellos a los que recurrían los estadounidenses para intervenir en la política interna de los países de la región. La extrema susceptibilidad del sistema político mexicano a las decisiones o acontecimientos en Estados Unidos imponía como estrategia obvia la cooperación; sin embargo, ésta representaba el riesgo de la absorción o de la supeditación de la parte más débil de esta relación, dada la asimetría de poder entre los dos países.<sup>18</sup>

Hasta finales del siglo xx, el análisis de la influencia de Estados Unidos sobre políticas específicas del gobierno mexicano se concentró en la política exterior, pero su huella también es discernible en el desarrollo de sus instituciones políticas. Así por ejemplo, la necesidad de responder a las tensiones derivadas de la vecindad se tradujo en al menos dos grandes características institucionales del autoritarismo: una estructura centralizada del poder y de la autoridad, y la prevalencia del nacionalismo como referencia orientadora de decisiones políticas y de gobierno, inspirado en un diseño institucional de carácter defensivo.

En su libro clásico sobre las relaciones internacionales de la Revolución mexicana, *The Secret War in Mexico*, Friedrich Katz muestra cómo la vecindad con Estados Unidos guió decisiones fundamentales del gobierno de Porfirio Díaz, relativas, por ejemplo, a las dimensiones de las fuerzas armadas o a la búsqueda de inversiones europeas que contrarrestaran la presencia creciente de capitales estadounidenses.<sup>19</sup> Posteriormente muchas de estas motivaciones se harían presentes en decisiones igualmente significativas de los líderes del México posrevolucionario.<sup>20</sup>

En su historia de la ideología de la Revolución mexicana, Arnaldo Córdova muestra que la proximidad con Estados Unidos y el temor a una guerra con ese país fueron temas centrales en los debates de 1916-1917

<sup>18</sup> México debía cooperar a riesgo de ser invadido o de que Estados Unidos instigara la subversión contra el gobierno. Ojeda, *op. cit.*, p. 27.

<sup>19</sup> Según Friedrich Katz, desde sus inicios la Revolución mexicana estuvo condicionada por las relaciones con Estados Unidos y con Gran Bretaña y Alemania. Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico: Europe, the US and the Mexican Revolution*, Chicago y Londres, Chicago University Press, 1981.

<sup>20</sup> "Ni Díaz ni la oligarquía gobernante creían que fortalecer al ejército podía conjurar el peligro [de una intervención por parte de Estados Unidos]. Un ejército fuerte aumentaba el riesgo de un golpe militar y de conflictos internos; por consiguiente, podía precipitar antes que frenar el peligro de una intervención estadounidense." Katz, *op. cit.*, p. 28. Estas mismas razones inspiraron la restricción del poder militar después de 1940.

de la asamblea constituyente. El gobierno del presidente Madero había sido víctima de la injerencia estadounidense y su hostilidad hacia el último gobierno de Porfirio Díaz se cuenta entre las principales causas de su caída.<sup>21</sup> Dada esta experiencia, los líderes revolucionarios buscaron prevenir la influencia del exterior y formularon una constitución que limitaba la presencia de intereses extranjeros en la vida económica, administrativa y política del país.<sup>22</sup> Para los revolucionarios la mejor política hacia Estados Unidos era la que garantizaba una amplia distancia entre ambos países; ese propósito se tradujo en términos de defensa de la soberanía nacional y de la autodeterminación que quedaron plasmados en las instituciones posrevolucionarias, en las que se materializó un nacionalismo defensivo.

La Constitución de 1917 era un instrumento de esta política de protección. Por ejemplo, la legislación impuso límites a los derechos de propiedad de extranjeros —y a los de sus hijos—, así como a su participación en actividades económicas, educativas o administrativas, inclusive de aquellos extranjeros que decidían establecerse en México de manera indefinida. Hasta 1991 sólo mexicanos nacidos en México, de padres mexicanos de nacimiento, podían aspirar a la presidencia de la república. La disposición relativa a la nacionalidad está todavía vigente en relación a cargos directivos de empresas públicas e instituciones de educación superior.

La política del Buen Vecino del presidente Franklin D. Roosevelt sentó las bases de la cooperación de largo plazo entre Estados Unidos y México.<sup>23</sup> Su impacto en el ámbito interno fue muy importante para este último; de hecho, puede atribuirse al acercamiento entre ambos países la decisión del presidente Cárdenas de frustrar las aspiraciones presidenciales del general Francisco J. Mújica, que representaba el ala radical de los revolucionarios en el poder, y elegir como sucesor al general Manuel Ávila Camacho. Éste era un político moderado y conciliador, católico devoto, cuya designación garantizaba la continuidad de la política de cooperación entre México y Estados Unidos que se había iniciado desde 1938.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>22</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Ediciones ERA, 1973.

<sup>23</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 2a. ed., México, Senado de la República, 2000. Véase también María Emilia Paz, *Strategy, Security and Spies: Mexico and the U.S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997; Blanca Torres Ramírez, *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1979.

<sup>24</sup> Luis Medina Peña, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978.

El presidente Cárdenas tomó esta significativa decisión ante la inminencia de la guerra europea que en unos cuantos meses involucraría a Estados Unidos, que iba a necesitar de aliados en el hemisferio. Esta situación representaba la oportunidad de modificar los términos de la relación bilateral. Las consecuencias de la designación de Ávila Camacho fueron de largo plazo para el desarrollo político del país. El sucesor de Cárdenas no dio marcha atrás en decisiones cruciales, como la expropiación petrolera, pero promovió una atmósfera general de reconciliación gracias a que abandonó el radicalismo cardenista y a que modificó políticas controvertidas –por ejemplo, en materia educativa– que habían provocado agrios enfrentamientos en el seno mismo de la sociedad. Además, se ganó la confianza de los inversionistas privados y de la Iglesia católica.

El impacto de la estrategia de cooperación con Estados Unidos alcanzó al arreglo institucional. La necesidad de lidiar en forma coherente y articulada con un socio tan poderoso parecía demandar un liderazgo nacional firmemente unificado y una estructura de gobierno centralizada. Se trataba de facilitar la interlocución con Washington, pero además esta forma de organización del poder –y de concentración de recursos– parecía una condición de supervivencia. Desde esta perspectiva, la relación bilateral propició el fortalecimiento del presidencialismo, así como una política general de centralización y de formación de un sistema político nacional. Estos objetivos guiaron los esfuerzos de reorganización política y administrativa que emprendió Ávila Camacho y que continuó su sucesor, Miguel Alemán.<sup>25</sup> Para Estados Unidos era deseable la centralización de la autoridad en México porque imprimía predictibilidad y confiabilidad al gobierno de un país cuyo territorio formaba parte del perímetro de su seguridad estratégica.

La experiencia histórica aportaba muchos argumentos a favor de la centralización. Podían citarse dolorosos ejemplos de que las diferencias internas y la fragmentación política invitaban a la intervención extranjera: primero, la derrota en la guerra con Estados Unidos de 1847-1848 se atribuía a la desarticulación social y a la inestabilidad interna; segundo, el

<sup>25</sup> La política de centralización de recursos y responsabilidades en la capital de la República y en el Poder Ejecutivo se inició desde 1921, pero avanzaba gradualmente y con dificultades. Un ejemplo importante de esta política de centralización fue la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921; posteriormente se federalizaron la administración del agua y de las tierras. Véase Luis Aboites, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998. A propósito de la creación de instituciones económicas centralizadas, véase Roberto Cabral, "Industrialización y política económica", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981 (Lecturas del Trimestre Económico, núm. 39), pp. 67-100.

intento de implantación de un imperio extranjero encabezado por Maximiliano de Habsburgo tuvo lugar en el contexto de una prolongada guerra civil; y en 1914, cuando los revolucionarios combatían al dictador Huerta, las tropas estadounidenses ocuparon el Puerto de Veracruz con la intención enunciada del presidente Wilson de ayudar a la instalación de la democracia en México.

El intento fallido de Wilson no se repitió; sirvió sobre todo para acicatear el sentimiento nacionalista mexicano y la desconfianza hacia Estados Unidos. Esto es, en lugar de ser bien recibida por los adversarios del dictador Huerta, fue interpretada como una injerencia ilegítima que provocó una reacción de profunda hostilidad.

A pesar de que Washington nunca depuso su desconfianza hacia gobiernos de origen revolucionario, promotores de políticas nacionalistas, estuvo dispuesto a someter su compromiso con la democracia a sus intereses de seguridad estratégica, que demandaban una relación de cooperación con sus vecinos inmediatos. Así durante toda la segunda mitad del siglo xx, el autoritarismo mexicano fue tolerado por Washington porque atendía a sus preocupaciones respecto a la estabilidad de su frontera sur. Al mismo tiempo, la fórmula Estado centralizado-presidencia autoritaria-partido hegemónico se ajustaba a las restricciones ideológicas y políticas que imponía en su calidad de líder del “mundo libre”. México, por su parte, encontró en este arreglo una fórmula que le permitía contrarrestar el poderoso reflejo intervencionista de su vecino.

Durante la Guerra Fría, este equilibrio de expectativas se alimentó de la creencia de que era una condición para proteger al hemisferio de la su-puesta penetración soviética.<sup>26</sup>

Las particularidades de la hegemonía estadounidense en el hemisferio, y de la Guerra Fría, hicieron de la estabilidad del orden regional un componente de los equilibrios internos de los sistemas políticos nacionales, cuya alteración tendría repercusiones sobre el orden interno.<sup>27</sup> Por ejemplo, la radicalización de la Revolución cubana y su acercamiento a la Unión Soviética a partir de 1960 delimitaron un contexto hemisférico desestabilizador para los gobiernos nacionales. La Revolución cubana modificó los términos del orden bipolar, uno de cuyos rasgos era la exclusividad de las respectivas esferas de influencia y la renuncia de alianzas con terceros países. Ninguno de los gobiernos de la región pudo sustraerse a las reverberaciones de este

<sup>26</sup> Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48”, *The American Historical Review*, vol. 89, núm. 2, 1984, pp. 346-381.

<sup>27</sup> Soledad Loaeza, “La Guerra Fría y el autoritarismo mexicano”, en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, México, Taurus, 2007, pp. 295-332.

acontecimiento, que tuvo un fuerte impacto en sus sociedades y provocó muchos de los conflictos internos que marcaron la historia de esa época en los países latinoamericanos.

Desde esta perspectiva, puede atribuirse también a la Revolución cubana el endurecimiento del autoritarismo mexicano determinado a defender el *statu quo* en esa coyuntura,<sup>28</sup> así como el reformismo de los gobiernos de Echeverría y de López Portillo en la década de 1970. Sin embargo, las reformas que pusieron en pie estos gobiernos no precipitaron un cambio de régimen. Un ánimo conservador subyacía a las políticas de estos presidentes que se mantuvieron fieles a la defensa tradicional de la autodeterminación, así como al rechazo a la influencia de actores y experiencias del exterior.<sup>29</sup> Además, el contexto internacional se mantenía relativamente estable, a pesar del ascenso del Tercer Mundo como causa y como protagonista de la política internacional y de las democratizaciones tempranas en Portugal, Grecia y España.

La internacionalización del sistema político en los años noventa fue un aspecto inevitable de la incorporación de México a la globalización. Estuvo precedida por la aceleración de la integración del mercado internacional y por la intensificación de la interdependencia. Esta evolución acentuó el carácter relativo de la soberanía nacional. En este episodio, el tipo de adaptación que exigía el contexto internacional precipitó notables discontinuidades tanto en el terreno de las instituciones políticas, como en las relaciones entre México y Estados Unidos. La intervención de actores externos diversos, que respondían a diferentes motivaciones y a lógicas institucionales también diferentes, en procesos mexicanos internos, contribuyó a acelerar la descentralización que estaba en marcha y que, no obstante serias limitaciones, es una de las características del nuevo régimen.

<sup>28</sup> Véase Soledad Loaeza, "Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del Milagro mexicano", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Los actores*, México, Océano, 2005, tomo 2, pp. 117-156.

<sup>29</sup> Sin embargo, puede decirse que la internacionalización del sistema político mexicano inició en 1977, fecha en que el presidente López Portillo introdujo una reforma política cuyo objetivo central era promover la formación de un sistema pluripartidista. Por primera vez en el siglo xx, el modelo que guió estos cambios no se inspiró en la experiencia de la Revolución, sino en la ley española de Asociaciones Políticas en 1976 que votaron las Cortes a la muerte de Francisco Franco. Las consideraciones del gobierno mexicano para introducir esta reforma eran relativamente similares a las españolas. En España, la nueva ley se diseñó dentro de la legalidad del régimen franquista; en el caso mexicano, la Ley Federal de Organizaciones, Procesos y Participación Electorales también se diseñó dentro del marco institucional vigente, la cual propiciaba la formación de partidos de oposición y buscaba incorporar a organizaciones existentes.

El factor externo no ha sido en exceso determinante de las instituciones políticas mexicanas —como lo plantea la teoría de la dependencia—, porque los actores políticos internos tenían opciones distintas de aquellas en las que en cada caso eligieron.<sup>30</sup> Por ejemplo, Estados Unidos rechazaba el nacionalismo que dominó la política económica en México en el siglo xx; y durante todo el periodo presionó repetidamente para que se modificara, sin ningún éxito. Los gobiernos mexicanos habrían podido ceder a esas exigencias, o a otras como a la insistencia de que redujera el intervencionismo estatal. No obstante, los estadounidenses tuvieron que esperar casi medio siglo y la formación de un nuevo orden internacional para que esas modificaciones ocurrieran.

#### 1944-1948. EL CAMBIO DE RÉGIMEN: ENTRE LA EUFORIA DEMOCRÁTICA DE LA POSGUERRA Y EL INICIO DE LA GUERRA FRÍA

Entre 1944 y 1948 se sentaron las bases del régimen autoritario que gobernó el país hasta 1988. El contexto internacional fue decisivo en este proceso, pues el gobierno mexicano se propuso aprovechar la oportunidad que representaba el fin de la guerra y la nueva distribución del poder mundial para avanzar en su proyecto de modernización.

La influencia del mundo exterior sobre el arreglo institucional se ejerció en dos momentos con efectos distintos: el primero de ellos abarca de 1944 a 1946. En ese bienio, y al igual que otros países de América Latina, en México se introdujeron reformas políticas cuyo objetivo era la instalación de un régimen democrático que era también identificado como un salto a la modernidad. El segundo momento inició en 1947 y terminó con la estabilización de la bipolaridad en 1948, cuando el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética impulsó la división del mundo en esferas de influencia. Entonces el proyecto democratizador que había emprendido el presidente Ávila Camacho se topó con los límites que le impusieron actores políticos internos hostiles a su proyecto, ahora apoyados por la política de Washington de combate anticomunista y defensa del *statu quo*. Así la reforma política de 1946 derivó en un régimen centralizado en el que la autoridad presidencial dominaba el sistema político.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el prestigio de las democracias impulsó la expansión de sus instituciones en América Latina y Eu-

<sup>30</sup> Aristide Zollberg, "International Engagement and American Democracy: A Comparative Perspective", en Katznelson y Shefter, *op. cit.*, pp. 24-54.

ropa.<sup>31</sup> Elecciones libres y equitativas estaban en el corazón de los planes de reconstrucción política que promovía Estados Unidos. La demanda fue expuesta en términos claros durante las negociaciones con la Unión Soviética. En febrero de 1945, los aliados dieron a conocer en Yalta la Declaración Conjunta sobre Europa Liberada (Joint Declaration on Liberated Europe), que prometía el establecimiento de gobiernos democráticos y el compromiso de llevar a cabo “elecciones libres sin obstáculos [...] con base en el sufragio universal y en el voto secreto”.<sup>32</sup> En noviembre de 1944, el subsecretario del Departamento de Estado, Dean Acheson, envió a todos sus embajadores una circular que afirmaba que el gobierno y el pueblo de Estados Unidos se sentirían más afines y sus sentimientos de amistad serían más cálidos hacia gobiernos que tuvieran el apoyo y consentimiento de sus gobernados, expresados libre y periódicamente.<sup>33</sup> El gobierno mexicano debía estar consciente de estas nuevas directrices.

La promoción de la democracia también llegó a América Latina. Así, en junio de 1944 se celebraron elecciones democráticas en Cuba y en Guatemala; en 1945 fueron elegidos de esta manera presidentes en Brasil, Argentina y Perú. En México el gobierno también optó por una reforma democrática. A partir de 1944, el Banco de México coordinó la elaboración de documentos que analizaban opciones de política y discutían el diseño de nuevas instituciones. Uno de ellos, preparado por el Director del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México, José Medina Echavarría, insistía en que el éxito de cualquier política interna dependía de las relaciones exteriores:

toda política interior con probabilidades de éxito depende en buena parte de las relaciones exteriores, o sea de que se tenga en cuenta la situación internacional en que se está. Lo que sí es válido en general se acentúa de modo singular con respecto a las potencias secundarias. Pero, además porque la política internacional no es política de potencia de un modo exclusivo. Es para muchos auténtica política de supervivencia, y debe y puede ser además una política de cooperación hacia el logro de una situación universal; si no perfecta, tolerable.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Para América Latina, véase Leslie Bethell e Ian Roxborough, *Latin America Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>32</sup> Citado en George Kennan, *Memoirs, 1925-1950*, Boston, Little, Brown and Co., 1967, pp. 211-212.

<sup>33</sup> “The Under-Secretary of State (Acheson) to the Ambassador in Mexico (Messersmith), 13 de febrero de 1946”, *Foreign Relations of the USA, 1946*, Washington, Government Printing Office, vol. 11, p. 974.

<sup>34</sup> José Medina Echavarría, *Consideraciones sobre la paz*, México, Banco de México, 1945, pp. 34-35.

La guerra había sido la oportunidad para que México se introdujera de lleno en los foros internacionales, después del eclipse que significó el periodo revolucionario. La ampliación de sus relaciones con el exterior era un contrapeso a los riesgos que acarrearba una relación cercana con Estados Unidos.<sup>35</sup>

La reforma política formaba parte de los ajustes al mundo de la posguerra. La elección presidencial de 1940 había estado plagada de acusaciones de fraude. La fiera determinación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en el poder, de controlar el Congreso, la presidencia de la República y la mayoría absoluta en el gobierno de los estados, era un descrédito para el gobierno mexicano, pues desmentía sus pretensiones democráticas. Para ser aceptado en el nuevo orden internacional, México tenía que dar prueba de que había dejado atrás su pasado revolucionario.

A pesar de que el país mantenía un orden constitucional democrático, muchas eran las distorsiones que sufrían sus instituciones y procedimientos. Entre aquéllas cabe destacar la fragmentación del poder y la debilidad de la cultura electoral. La primera se manifestaba en el poder que aún conservaban caciques locales, que llegaban incluso a desafiar la autoridad presidencial (como lo hizo Saturnino Cedillo, que en 1938 protagonizó la última sublevación militar del siglo); y la segunda, en procesos electorales viciados y por un extendido abstencionismo.

Tres grandes reformas institucionales introdujo el presidente Ávila Camacho en 1945: excluyó a los militares de la competencia por la presidencia de la república; buscó crear un partido que remplazara al partido corporativo que era el PRM; e introdujo una nueva legislación electoral, que tenía dos propósitos fundamentales: formar una autoridad electoral federal que centralizara la organización de los comicios, y promover la formación de partidos nacionales.

Estos cambios tuvieron consecuencias de largo plazo para el sistema político; cada uno de ellos revelaba los cálculos del gobierno respecto a la próxima victoria de los aliados. Después de 1945, la presencia de un militar en el poder podía evocar las dictaduras derrotadas en Europa, al igual que la hegemonía unipartidista que había construido el cardenismo. En

<sup>35</sup> En febrero de 1945 en Chapultepec se celebró la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En 1946, México fue elegido miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; delegados y representantes fueron enviados a los organismos internacionales recién creados. En 1947, el secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, renunció para asumir la dirección general de la Unesco. Todas estas actividades le dieron a México una relevancia y una presencia en los foros internacionales sin precedentes, imposibles si el país no hubiera sido considerado un miembro legítimo de la alianza de las democracias que encabezaba Estados Unidos.

consecuencia, y en atención a los cambios en la política estadounidense hacia América Latina, el presidente Ávila Camacho se propuso impulsar la formación de partidos nacionales y la competencia electoral; de ahí nació el proyecto de una nueva legislación en la materia.

El código electoral vigente en 1945 databa de 1918; era, por consiguiente, un reflejo de la fragmentación del poder característica de la inmediata posrevolución, cuando la estabilidad política general del país era más un objetivo que una realidad. La legislación depositaba en los municipios la responsabilidad de la organización electoral. Gracias a este sistema los gobernadores y los caciques locales podían manipular el registro de electores, imponer candidatos y controlar los resultados. En estas condiciones muchos procesos electorales se tornaban agrias confrontaciones, de suerte que no eran pocos los electores que preferían abstenerse antes que arriesgar la vida por salir a votar. En consecuencia, las elecciones eran una fuente de inestabilidad política: algunos estados como Nuevo León llegaron a tener hasta veinte gobernadores en el periodo 1920-1940. Además, eran pocas las exigencias para la formación de partidos y el registro de candidatos, lo cual también fomentaba la inestabilidad en coyunturas electorales y la fragmentación política; tanto así que en 1945 había cerca de 250 partidos en todo el país, la mayoría de ellos eran asociaciones locales. El PRM era la única organización nacional.

El presidente Ávila Camacho quiso enfrentar todos estos problemas con una ley que estabilizara los procesos electorales y la competencia política. Con ese fin introdujo un sistema electoral centralizado en el que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral era la máxima autoridad.<sup>36</sup> Algunos autores contemporáneos han atribuido a esta reforma electoral una intención autoritaria; sin embargo, no fue percibida así cuando se dio a conocer. Los líderes del PAN criticaron algunos de sus aspectos, pero aplaudieron la desarticulación de los cotos de poder local y el fin de la interferencia de los gobernadores en los comicios. En cambio, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se opuso públicamente a esa reforma y únicamente la aceptó después de una negociación difícil con el presidente Ávila Camacho.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Sus integrantes eran: dos comisionados del poder ejecutivo, el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete; dos comisionados del poder legislativo, un senador y un diputado; y dos comisionados de los partidos políticos. El secretario de Gobernación presidía la Comisión, cuyo secretario era el notario más antiguo de la Ciudad de México.

<sup>37</sup> "Mejorar no demoler el Partido de la Revolución Mexicana", Opinión de la CTM en respuesta al proyecto de sustitución del PRM por el Partido Democrático Nacional, Instituto de Capacitación Política, Historia documental del Partido de la Revolución, México, PRI-ICAP, 1982, tomo 4, pp. 594-604.

La nueva ley también promovía la formación de partidos nacionales.<sup>38</sup> De hecho, la fundación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue una decisión consistente con los objetivos del presidente, y con el “aire de los tiempos”, como lo prueba el proyecto original que suprimía el voto corporativo, en beneficio de la representación individual, y que proponía la formación de un incipiente pluripartidismo para conjurar el fantasma del partido único.<sup>39</sup> Aún así, unos meses después, cuando se modificaron las condiciones externas, un partido controlado por el Estado fue un instrumento de centralización que disciplinaba a los gobernadores y limitaba la soberanía de los estados. Una vez más el nacionalismo fue adoptado como doctrina oficial del gobierno mexicano, pero renunciaba al antiimperialismo y a los tonos radicales del partido cardenista; por ejemplo, el lema “Por una democracia de los trabajadores” fue remplazado por “Democracia y justicia social”.

En las elecciones de julio de 1946, el candidato del PRI, el antiguo secretario de Gobernación, Miguel Alemán, contendió por la presidencia con Ezequiel Padilla, que había sido secretario de Relaciones Exteriores; y cuatro partidos pequeños participaron en las elecciones para el Congreso, inclusive el recién creado Partido Fuerza Popular (PFP), que representaba a la Unión Nacional Sinarquista (UNS), y el Partido Comunista Mexicano (PCM). Estas dos últimas organizaciones no satisfacían los requisitos de ley para ser registrados como partidos nacionales, pero el presidente Ávila Camacho firmó una dispensa para que pudieran participar porque consideró que estaba en el espíritu de la ley el fortalecimiento de la representación plural de la sociedad.

Las elecciones presidenciales de 1946 transcurrieron sin incidentes violentos y en total normalidad. El gobierno de Estados Unidos expresó su satisfacción de que así hubiera sido y felicitó a los ganadores. El 16 de julio de ese

<sup>38</sup> La nueva legislación sólo reconocía a los partidos nacionales que tuvieran un número de asociados no menor de treinta mil, organizados en por lo menos dos terceras partes de la República. Únicamente podrían ostentarse como partido nacional las organizaciones que hubieran obtenido el registro correspondiente en la secretaría de Gobernación. Estas disposiciones ponían fin a la participación de organizaciones efímeras que en el pasado se formaban con el único propósito de impulsar una candidatura. Esta disposición propició el crecimiento del Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, que hasta entonces había sido una organización concentrada en la Ciudad de México y no disponía de recursos humanos ni materiales para ser un partido nacional. La nueva ley forzó a las organizaciones locales afines al PAN a integrarse a ese partido, que de esta manera obtuvo representación en los estados.

<sup>39</sup> Soledad Loaeza, “En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano, 1944-1946”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-186, pp. 166 y ss.

año, el embajador mexicano en Washington, Antonio Espinosa de los Monteros, se entrevistó con el subsecretario para Asuntos Americanos del Departamento de Estado, Spruille Braden, quien le expresó la satisfacción de su gobierno por una elección pacífica que había disipado los temores de que se produjeran disturbios “así como fricciones entre los gobiernos de ambas repúblicas [México y Estados Unidos]”. Y añadió que “de ahora en adelante las relaciones entre los dos países seguramente seguirían su curso normal”.<sup>40</sup>

Este intento de democratización electoral podía abonar el acercamiento con Estados Unidos; sin embargo, internamente tenía un apoyo limitado. No era una respuesta a una demanda interna, pues a excepción del incipiente PAN, ninguna fuerza política estaba realmente comprometida con la democracia electoral. Los gobernadores y la CTM habían aceptado la reforma a regañadientes. Así, por ejemplo, en noviembre de 1945 la central obrera había rechazado la nueva ley electoral con el argumento de que era “innecesaria”, y en enero de 1946 el gobernador de Guanajuato fue abruptamente destituido como responsable de la masacre de 26 personas que apoyaban a un candidato de oposición a la presidencia municipal de León. Este penoso episodio comprometía el proyecto presidencial.<sup>41</sup>

La oposición de estos actores a las reformas avilacamachistas explica el empeño del presidente en presentar su proyecto como un eslabón más en la continuidad revolucionaria, al mismo tiempo que insistía en que los cambios no comprometían los objetivos de la Revolución. Además, la élite en el poder no quería renunciar a la legitimidad que derivaba de su origen revolucionario; por esa razón la reforma fue presentada como ajustes menores, cuyo propósito era mejorar y modernizar el régimen de la Revolución.

En marzo de 1947, tres días después de concluida su visita oficial a México, el presidente estadounidense, Harry S. Truman, dio a conocer su doctrina de política exterior. Paradójicamente, el anuncio que hizo de que defendería la democracia dondequiera que estuviera amenazada fue en realidad la oración fúnebre de los proyectos democratizadores, pues el antagonismo con la Unión Soviética y el combate anticomunista relegaron el impulso democrático a segundo término; la defensa del *statu quo* se impuso a cualquier intento de reforma. Los enemigos internos de las reformas avi-

<sup>40</sup> Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de la Embajada de México en Estados Unidos, C.946, s. f., minutas de oficios confidenciales, 1946.

<sup>41</sup> El 2 de enero de 1946, varios grupos de campesinos se manifestaron en la ciudad de León para expresar su rechazo a los resultados oficiales de las elecciones para la presidencia municipal. Fueron violentamente reprimidos por tropas federales y por la policía local. Para su sorpresa, el gobernador fue obligado a renunciar y el candidato opositor ocupó el cargo, con el apoyo del gobierno federal.

lacamachistas encontraron en la política de Truman un apoyo para derrotar la propuesta.

La estrategia de los antirreformistas contribuyó a reorientar la cooperación bilateral al terreno ideológico y político. México se sumó a la causa anticomunista con firmeza, aun cuando su política exterior pudo mantener una línea relativamente autónoma en relación con Estados Unidos.<sup>42</sup>

Aun cuando el proyecto democratizador de Ávila Camacho había fracasado, no se restableció el *statu quo* anterior, porque los ajustes al nuevo contexto internacional acarrearón cambios institucionales cuyo alcance permite hablar de un cambio de régimen, antidemocrático, pero más moderno que el que se había formado durante el cardenismo. Bajo la apariencia de continuidad, se modificaron en forma significativa las formas y los canales de acceso a las posiciones de gobierno, al igual que las características de los actores que accedían a esas posiciones, y que los recursos o estrategias que se podían utilizar para ganar ese acceso.<sup>43</sup>

Una sola de esas modificaciones, la exclusión del ejército de la competencia por el poder, alteró esencialmente las bases del sistema político, en relación con el pasado inmediato. Después de 1946 la vía de las armas para acceder al poder fue eliminada y sustituida por una fórmula política que atribuía a los civiles una legitimidad exclusiva para gobernar. Cuando la vía militar quedó descartada, se modificaron los requisitos de ingreso a la élite política, que desde entonces fue dominada por personas con trayectorias profesionales alejadas de la carrera de las armas. También se modificó la relación entre el poder civil y el poder militar, pues éste quedó subordinado al primero.

La reorientación de la economía hacia un modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones también precipitó cambios profundos en el sistema político. Este viraje restó peso político a los campesinos que, al igual que los obreros, quedaron bajo el control de un partido que a su vez, por efecto de la centralización, se convirtió en una extensión del poder presidencial. Más todavía, la defensa contra la infiltración comunista que emprendió el gobierno en colaboración con Washington también justificaba la centralización del poder y el fortalecimiento del ejecutivo y del presidente de la República. Para Estados Unidos, éste debía ser un interlocutor confiable con capacidad para mantener la estabilidad interna

<sup>42</sup> Véase Covarrubias, *op. cit.*

<sup>43</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Transitions*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 9-14.

y para detener la influencia comunista. Así se estableció una estrechísima relación entre el equilibrio de la relación bilateral con Estados Unidos y los equilibrios de la política interna mexicana.

#### EL CAMBIO DE RÉGIMEN EN MÉXICO EN LA CUARTA OLA DE DEMOCRATIZACIÓN<sup>44</sup>

En el último tercio del siglo xx el contexto internacional fue más que un referente para los procesos internos. Las transformaciones que había experimentado multiplicaron y diversificaron los canales de interacción, de suerte que en este caso la influencia del entorno internacional fue directa. La intervención de gobiernos y organizaciones no gubernamentales extranjeras y de agencias internacionales en procesos de democratización fue vista con naturalidad. Acciones que en el pasado hubieran sido denunciadas como violatorias de la soberanía nacional fueron consideradas legítimas. Más todavía, la apertura de los procesos políticos internos al exterior se convirtió en prueba del compromiso de los gobiernos de respetar el orden democrático que formaba parte de un nuevo consenso internacional. La aceptación de la influencia del exterior en asuntos internos y la percepción de que era una fuerza constructiva estuvieron asociadas a la globalización, pero sobre todo a la difusión de la idea de que los derechos humanos son moralmente superiores al interés nacional.

En consecuencia, los sistemas políticos que se formaron en el contexto de la cuarta ola democratizadora estuvieron abiertos a la influencia del factor internacional en sus diferentes dimensiones. Entre los agentes externos que tuvieron mayor incidencia sobre procesos políticos y administrativos internos se cuentan los gobiernos de países industriales, organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que demandaban la modificación de reglas relativas a la inversión y, en términos más generales, a la intervención del Estado en la economía.<sup>45</sup> Buena parte de estas exigencias tenía implicaciones importan-

<sup>44</sup> Philippe Schmitter y Javier Santiso se refieren a las transiciones de finales de siglo xx como la cuarta ola democratizadora, a diferencia de Huntington, que sólo ve tres. Estos autores separan en dos olas distintas los cambios europeos del siglo xix. Véase Philippe C. Schmitter y Javier Santiso, "The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 1, 1998, pp. 69-92.

<sup>45</sup> La influencia del factor internacional en el diseño institucional de un régimen político no sólo es discernible en circunstancias extraordinarias como las que rodean un cambio de régimen, sino que también se hace presente en condiciones normales sobre el desarrollo de instituciones, a las que moldea y define. Así por ejemplo, la globalización de los años ochenta

tes para instituciones y procesos internos. Por ejemplo, entre 1996 y 1998 el gobierno mexicano se vio sometido y aceptó la condicionalidad democrática a la que se refieren Whitehead y Schmitter, en las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea. Asimismo, organizaciones y grupos no gubernamentales influían directamente sobre procesos políticos internos cuando apoyaban las demandas de cambio político de grupos locales. El proceso de “empoderamiento” de la sociedad civil fue un vehículo de esta influencia. Iglesias, partidos políticos, organizaciones defensoras de los derechos humanos, agencias de asistencia desde Amnistía Internacional hasta Global Exchange y Caritas,<sup>46</sup> se involucraron activamente en estos procesos, y su participación era vista y aceptada como legítima.

México no permaneció inmune a este fenómeno; y si bien en la década de 1980 logró frenarlo mientras esa influencia se extendía en prácticamente toda América Latina, en los años noventa el gobierno ya no pudo detener el impulso democratizador proveniente del exterior. Así ocurrió porque en este caso y, a diferencia del episodio de la posguerra, la situación interna de crisis política debilitaba toda resistencia a las presiones del entorno internacional.

Durante los años ochenta y noventa México buscó desesperadamente mejorar su credibilidad internacional, así como su imagen en el exterior, seriamente dañada por las dificultades económicas y políticas del periodo. Siguió dos caminos para alcanzar este objetivo: primero, se empeñó en pagar la enorme deuda externa que en 1982 ascendía a 80 000 millones de dólares, para mostrar que México honraba sus compromisos internacionales, y luego, durante los años noventa, abrió su economía y su política al exterior. En ambos casos su propósito era convencer a los agentes internacionales, a otros gobiernos, a las instituciones de crédito y a inversionistas de que el país había emprendido seriamente la modernización de sus instituciones.

El cambio de modelo económico y la apertura al exterior indujeron numerosas y amplias modificaciones institucionales en diversos terrenos: en el área comercial, desde luego, pero también en materia electoral y de de-

---

indujo la formación de agencias gubernamentales responsables de las relaciones comerciales con el exterior, cuyo acomodo en el aparato administrativo provocó desequilibrios y nuevos equilibrios institucionales internos.

<sup>46</sup> Estas organizaciones contribuyeron a la transformación del contexto internacional en que se produjeron las transiciones de finales del siglo xx. Ellas mismas asumían en muchos casos papeles protagónicos en estos procesos o modificaban la relación de fuerzas entre los actores locales. Para un repertorio de este tipo de desarrollo, véase Anne-Marie le Gloanec (ed.), *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

rechos humanos, cuyo origen lleva la impronta del factor internacional.<sup>47</sup> Muchos analistas y observadores sostenían que las reformas económicas inducirían el cambio político; y no se equivocaron, pues el reformismo económico arrebató al Estado muchos de los instrumentos de control político de que había dispuesto en el pasado. Además, la apertura de la economía sumergió al país en la globalización, es decir, en un mundo transformado por el surgimiento de estructuras transnacionales, organizaciones no gubernamentales, redes sociales y procesos internacionales que tendían a relativizar, si no es que a suprimir, las fronteras entre el mundo exterior y la política interna.<sup>48</sup>

### *Del rechazo a la injerencia internacional a la resignada aceptación*

En 1982, severas dificultades financieras pusieron al descubierto las limitaciones del modelo de crecimiento, y fueron el preámbulo de una profunda crisis, cuya superación exigía el apoyo de agentes externos, por ejemplo, del Banco Mundial. Estos problemas estallaron en el contexto de una nueva política de Washington hacia América Latina. En junio de 1982, el presidente Ronald Reagan anunció que su administración desarrollaría un “programa global de asistencia a la democracia” que habría de fomentar “la infraestructura democrática” que permitiese a los ciudadanos elegir su vía propia para el desarrollo de su cultura, reconciliar sus diferencias por medios pacíficos: libertad de prensa, partidos políticos, sindicatos y universidades.<sup>49</sup>

La política de asistencia a la democracia, con base en un anticomunismo renovado, puso fin a la tolerancia hacia “arreglos especiales” que enmascaraban fórmulas autoritarias –como el que durante años representó el régimen de hegemonía priista. A pesar de que no era ésta la primera vez que el gobierno de Washington se lanzaba en una “cruzada” de este tipo, en este episodio, además de los medios militares que utilizó, por ejemplo, en contra del régimen revolucionario en Nicaragua, también buscó apoyar la creación de instituciones electorales, fortalecer las instituciones civiles y de administración de justicia, así como difundir las ideas democráticas.

<sup>47</sup> Dentro del esquema de análisis de Domínguez y Fernández de Castro (*op. cit.*), en los años noventa tuvo lugar una compleja y acelerada institucionalización de la relación bilateral que estaría detrás de este desarrollo administrativo del Estado mexicano.

<sup>48</sup> Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-670.

<sup>49</sup> Véase Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C., The Carnegie Endowment for International Peace, 1999, p. 31.

Entre los años 1982 y 1988, el intervencionismo del gobierno de Ronald Reagan en Centroamérica fue un elemento profundamente destabilizador de la relación con México, que también estuvo sujeto a presiones externas para democratizar su sistema político, y que veía en el intervencionismo al sur de su frontera una poderosa advertencia. En esos años de crisis, las críticas al sistema político mexicano en Estados Unidos se multiplicaron, tanto en los medios oficiales como entre organizaciones civiles.

El gobierno de Miguel de la Madrid trató de responder a esas presiones en los términos tradicionales, es decir, exigiendo el respeto a la autodeterminación y rechazando toda participación del exterior. Sin embargo, en adición al gobierno de Washington o al senado estadounidense, en este episodio se multiplicaron los agentes extranjeros que presionaban al gobierno mexicano en apoyo de las demandas de una creciente oposición antiautoritaria. En México no había unanimidad en relación con el activismo de actores externos en los procesos políticos internos, pues para muchos mexicanos —y no sólo el gobierno o el partido en el poder— representaba una violación de la soberanía nacional, mientras que para otros era un recurso legítimo que compensaba la inequidad de una lucha política en la que una de las partes tenía el apoyo del Estado. En estos años la democratización se planteó como un dilema: ceder a las demandas de la oposición interna equivalía a una cesión de soberanía, porque era abrir la puerta al intervencionismo de Estados Unidos.

No obstante la determinación gubernamental de bloquear la influencia del exterior en procesos internos, le fue imposible detener la influencia de un contexto internacional en el que la lucha por la democracia había adquirido proporciones universales. En el prolongado proceso de democratización mexicana, los actores nacionales se beneficiaron del apoyo de actores políticos extranjeros que aportaron referencias ideológicas y recursos materiales y morales de diferente tipo. La globalización legitimaba la intervención de gobiernos y organizaciones internacionales en la vida política local, así como las acciones de actores no estatales, medios y líderes de opinión y académicos extranjeros que colaboraron a la articulación de la oposición antiautoritaria, participaron en el establecimiento de la agenda del cambio y contribuyeron a dar forma al debate político.

### *El recurso de actores nacionales al exterior*

En los años ochenta, el PAN aprovechó la debilidad internacional de México para impulsar su propia causa. En 1986, a raíz de un conflicto poseleccional en torno a la elección del gobernador de Chihuahua, los panistas

defendieron sus pretensiones de victoria recurriendo al apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como al apoyo de la embajada de Estados Unidos, del Partido Republicano de ese país y de los medios internacionales. Los panistas buscaron movilizar a la prensa internacional y a la opinión pública; en su protesta contra el fraude electoral bloquearon los pasos fronterizos entre México y Estados Unidos, ocuparon carreteras y cruces internacionales. Apelaron al congreso de Estados Unidos, donde recibieron el apoyo del senador Jesse Helms, que era presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. Denunció el fraude ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El gobierno rechazó los “llamados a la injerencia del exterior en asuntos internos”,<sup>50</sup> con el apoyo de amplios sectores de opinión cuya reacción nacionalista restó eficacia a la estrategia del PAN, la cual fue incluso contraproducente para un partido que históricamente había sido identificado –injustamente, por cierto– con intereses extranjeros.

No obstante, la presencia nacional del PAN se benefició de la importancia que cobró en los medios estadounidenses que lo presentaban como el partido de la verdadera oposición, líder de las movilizaciones antiautoritarias y víctima de la antidemocracia imperante.<sup>51</sup> Entre los apoyos externos que recibió Acción Nacional cabe destacar el apoyo de la fundación alemana Konrad Adenauer, que por medio de la organización partidista, la Fundación Preciado Hernández, organizó para los militantes de ese partido cursos de capacitación, seminarios de discusión, cursos de formación de liderazgo, visitas a instituciones electorales y partidistas en Alemania. De esta manera, la Fundación Adenauer contribuyó a la definición programática del partido y en términos generales, a su modernización.<sup>52</sup>

La secular desconfianza al intervencionismo estadounidense justificaba a ojos de muchos la resistencia a la democratización, porque la veían más como una exigencia del gobierno de Washington que como un proceso genuinamente nacional. En numerosas ocasiones el gobierno de México, pero también los medios y líderes de opinión, rechazaron las presiones

<sup>50</sup> En 1986, el gobierno mexicano denunció las sesiones en el Congreso de Estados Unidos dedicadas a examinar la situación de la democracia en el país como la “inadmisble violación a la soberanía de México”. Citado en Covarrubias, *op. cit.*, p. 334.

<sup>51</sup> William E. Buzenberg, “The 1985 Elections and the North American Press”, en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California San Diego, 1987, pp. 253-264.

<sup>52</sup> Soledad Loaeza, “The Political Dimension of Germany’s Unintentional Power: the KAS and Mexican Democratization”, en Le Gloannec, *op. cit.*, pp. 46-67.

francamente “injerencistas” del entonces embajador de Estados Unidos en México, John Gavin.<sup>53</sup>

El rechazo a esta influencia sufrió un serio revés en 1988. Ese año la elección presidencial fue un desastre en términos del prestigio internacional del país y de la imagen del presidente De la Madrid. Los alegatos de fraude de las oposiciones proyectaron una amplia sombra de ilegitimidad sobre el proceso electoral y sobre la victoria del candidato del PRI, Carlos Salinas, que denunciaron las oposiciones de izquierda y de derecha. Unos y otros recurrieron a los medios internacionales para denunciar el fraude. Nunca como entonces había sido tan grande la incertidumbre respecto a la continuidad institucional del sistema político. Lo importante para este análisis es que la elección presidencial puso en entredicho la credibilidad internacional del gobierno, de suerte que cuando Carlos Salinas asumió el poder una de sus más urgentes prioridades era entablar relaciones con la oposición local, una acción que en este caso favoreció únicamente al PAN. Pero también era apremiante establecer una comunicación positiva con actores internacionales y transnacionales.<sup>54</sup> Esta urgencia también se explica porque el éxito de su proyecto de reconstrucción económica dependía de la apertura de los mercados internacionales y de los flujos de inversión extranjera.

A partir de 1988 el número de actores internacionales que actuaban libremente con el propósito de influir en la política local aumentó de manera espectacular. La gran novedad de este periodo es que México pasó del rechazo absoluto a la presencia de actores internacionales en procesos internos, en particular en el terreno electoral y humanitario, a la resignada aceptación de su presencia.

A diferencia de su antecesor, el nuevo gobierno mostró desde un principio que también podía recurrir al exterior en su propio beneficio. A la ceremonia de toma de posesión asistieron numerosos dignatarios extranjeros, cuya presencia era en sí misma un respaldo a los resultados oficiales de la elección que habían atribuido la victoria al candidato del PRI. Entre ellos destacó la presencia del presidente Fidel Castro, pues la izquierda y su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, representaban en ese momento la oposición más radical que no reconocía al nuevo presidente, al que tachaban de “usurpador”.

En 1990 Salinas expresó la convicción de que México debía adaptarse a los cambios en el contexto internacional casi en los mismos términos que había empleado Medina Echavarría medio siglo antes: “Nuestro país se está

<sup>53</sup> Covarrubias, *op. cit.*

<sup>54</sup> Pastor, *op. cit.*, pp. 256-257.

modernizando para hacer viable nuestra economía en un contexto internacional de intensa competencia [...] Las naciones que no se adaptan en forma creativa no podrán mantener su integridad.”<sup>55</sup>

En consecuencia, se embarcó en un ambicioso programa de reformas guiado por el contexto internacional. En estas circunstancias la política exterior quedó supeditada a un solo objetivo: la reforma económica. Una de las premisas de este proyecto era la cooperación plena con Estados Unidos. El resultado emblemático de esa política fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994.<sup>56</sup> El gobierno de Estados Unidos redujo las presiones para impulsar el cambio político; entre otras razones, porque las reformas del gobierno de Salinas incluían medidas de privatización y de liberalización comercial que apoyaba el gobierno de Washington. El nacionalismo económico había sido históricamente una fuente de tensiones entre los dos países; de suerte que los cambios fueron acogidos con entusiasmo por el gobierno estadounidense y por todas las agencias internacionales. Además, esta política disipó las preocupaciones a propósito del autoritarismo y de la estabilidad del sistema político porque muchos pensaban que la liberalización económica habría de inducir la democratización.<sup>57</sup> Más todavía, cuando estas preocupaciones se plantearon nuevamente en el senado de Estados Unidos durante la discusión a propósito del acuerdo de libre comercio, el presidente Bush aseguró a los senadores que el problema se plantearía durante las negociaciones comerciales.<sup>58</sup>

La apertura de la economía también tuvo consecuencias sobre el aparato administrativo del Estado, las cuales alteraron los equilibrios burocráticos.<sup>59</sup> Por ejemplo, el carácter prioritario que adquirió la liberalización comercial indujo el desplazamiento de la secretaría de Comercio hacia

<sup>55</sup> Citado en Pastor, *op. cit.*, p. 263.

<sup>56</sup> Según Robert A. Pastor (*op. cit.*, p. 253), las reformas de Carlos Salinas basadas en su propuesta de libre comercio “golpearon a México y al hemisferio como un sismo geopolítico, que reordenó el paisaje económico e internacional y erosionó los conceptos tradicionales de soberanía económica”.

<sup>57</sup> Por ejemplo, en 1992 Robert Pastor (*op. cit.*, p. 267) escribió: “Salinas ha encontrado que es difícil mantener las barreras políticas cuando se vienen abajo las barreras económicas que separan a México y Estados Unidos. Los debates entre los dos países han establecido ya vínculos entre derechos humanos, narcotráfico y elecciones. A medida que México y Estados Unidos empiecen a responder a las legítimas preocupaciones de cada uno, el sistema político mexicano será más transparente y responsable, y es de esperarse que Estados Unidos sea más sensible y respetuoso”.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>59</sup> Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena, “Apertura comercial y reforma institucional en México”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.

áreas de competencia que anteriormente pertenecían a la Secretaría de Relaciones Exteriores; y ésta pasó a ocupar un segundo plano en el diseño y la implementación de una política exterior que se guiaba fundamentalmente por los objetivos de la reforma económica.<sup>60</sup>

El ánimo reformista fue más allá de la economía. El presidente Salinas introdujo cambios constitucionales de gran trascendencia, por ejemplo, respecto a las formas de tenencia de la tierra y las relaciones Iglesia y Estado. Sus propuestas dejaban adivinar la intención de atender no tanto a demandas internas como a su preocupación por ofrecer al mundo la imagen de México como un país en plena transformación, cuyos procesos eran en cierta forma comparables a los que en esos momentos ocurrían en la Unión Soviética, bajo el liderazgo del premier Gorbachov. Más todavía, no faltó quien hablara de la Perestroika mexicana para reprochar la ausencia de una política de transparencia, Glasnost.<sup>61</sup> En el ámbito electoral, el gobierno negoció con uno de los principales partidos de oposición, el PAN, una nueva ley electoral cuyo principal objetivo era modernizar los procesos electorales e imprimirles credibilidad. Así nació el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de 1990.

La nueva ley creó así una nueva máxima autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyas acciones iniciales aceleraron el desmantelamiento de la hegemonía del PRI mediante mecanismos de control del fraude electoral. En 1989 surgió un partido que pretendía aglutinar a todas las opiniones de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). De este modo, la noción pluralista de la democracia que prevalecía en el resto del mundo se impuso a la más tradicional de democracia mayoritaria.

Estos cambios impulsaron la transformación del régimen, pues las reglas del juego político modificaron las condiciones de acceso al poder al atribuir a la competencia electoral un peso decisivo —frente al pasado cuando la competencia cerrada en el seno del PRI era el camino seguro a la presidencia de la República y, más en general, a los puestos de poder. De manera inevitable, el juego electoral modificó las características del personal político, los patrones de comportamiento y la relación entre gobernantes y ciudadanos.

Los actores internacionales no fueron del todo ajenos a estos cambios. Su participación en temas internos, en particular en el terreno electoral y humanitario, se fortaleció. Por ejemplo, en 1992, en buena medida para

<sup>60</sup> *Loc. cit.*

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, Tomás Borge, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993, p. 157.

responder a las presiones de las organizaciones humanitarias, el presidente Salinas firmó el decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que en 1992 adquirió rango constitucional. No obstante, en 1993 el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, repudió las demandas de observadores extranjeros en el proceso de la elección presidencial con el argumento de que las elecciones eran un acto de soberanía exclusiva de los mexicanos.<sup>62</sup>

En enero de 1994, cuando hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), su líder, el Subcomandante Marcos, buscó en primer lugar la atención de los reflectores internacionales, a sabiendas de la capacidad de influencia que habían adquirido para el gobierno y para la opinión pública en general. En marzo de ese mismo año fue abatido a balazos el candidato del PRI a la presidencia de la República y nuevas y severas tensiones invadieron el ambiente político.

Una medida del cambio que acarreó la apertura política al exterior es el hecho de que en esta difícil coyuntura los actores políticos nacionales acudieron a actores externos para estabilizar los tambaleantes equilibrios internos. En mayo de 1994, el *Diario Oficial de la Federación* dio a conocer una disposición según la cual el Consejo General del IFE podía invitar a “visitantes extranjeros” que desearan “conocer las modalidades” del desarrollo del proceso electoral.<sup>63</sup> También propuso a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “brindar asesoría técnica” a los funcionarios electorales y a los partidos políticos. El colofón de estos cambios fue la creación en 1998 de una oficina en la Secretaría de Relaciones Exteriores destinada a coordinar las relaciones del gobierno con organizaciones no gubernamentales extranjeras.<sup>64</sup>

## CONCLUSIONES

Los episodios de la interacción entre contexto internacional y diseño institucional que he examinado ilustran la diversidad de la noción de “contexto

<sup>62</sup> Citado en Pastor, *op. cit.*, p. 341. Sin embargo, cabe hacer notar que desde 1991 una corriente en el interior del PRI abogaba por la presencia de observadores extranjeros que, de hecho, estuvieron presentes en varias elecciones locales entre 1991 y 1994. Entrevista con Roberta Lajous, miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI (1989-2000), 4 de octubre de 2010.

<sup>63</sup> Según Ana Covarrubias: “Al parecer el gobierno mexicano accedió a la presencia de observadores internacionales [...] una vez que se vio que las tendencias electorales favorecían al PRI”. Covarrubias, *op. cit.*, p. 342.

<sup>64</sup> González, *op. cit.*, p. 648.

internacional”, que en un caso fue un poderoso referente, pero que en los años noventa incluía la aparición de nuevos actores externos que participaron directamente en el proceso de la democratización mexicana. Ambas experiencias también muestran que esta interacción impactó instituciones electorales y administrativas, y procesos políticos y movilización antiautoritaria. Por último, la comparación entre las dos coyunturas también sugiere que la susceptibilidad del sistema político a la influencia del factor externo era mayor en 1990 que en 1944.

Existen notables semejanzas entre la coyuntura de la inmediata posguerra y la que se formó al término de la Guerra Fría: en ambos episodios, la geografía, la contigüidad territorial con la superpotencia y el imperativo de evitar conflictos con Washington, guiaron las opciones de los actores políticos mexicanos. En uno y otro caso, las élites mexicanas trataron de beneficiarse de los cambios en el contexto internacional para promover reformas políticas y económicas que demandaba la adaptación a las transformaciones del mundo exterior; de suerte que en ambos casos la distribución del poder mundial fue uno de los elementos que intervinieron en el diseño de un nuevo régimen institucional interno. La trayectoria, el alcance y el destino de estos proyectos de cambio político estuvieron condicionados por la geografía y por el hecho de que tanto en 1948 como en 1991 Estados Unidos era la única superpotencia.

No obstante, hay diferencias notables entre estos dos episodios. El objetivo de las reformas de 1944-1946 era doble: se trataba, primero, de defender la autonomía del gobierno mexicano demostrando al gobierno estadounidense que los mexicanos podían diseñar y administrar su sistema político sin la necesidad de ayudas externas; y el segundo objetivo era aprovechar las ventajas del exterior para la economía del país. En la segunda coyuntura, 1988-1994, en cambio, el contexto internacional fue un recurso de estabilización de la política interna para las élites en el poder y un apoyo efectivo para las élites de oposición que perseguían un cambio de régimen. En este caso, además, intervinieron directamente actores internacionales asociados con la defensa de la democracia electoral y de los derechos humanos.

En adición a lo anterior cabe destacar que durante la guerra bajo el lema de la unidad nacional se instaló en México una tregua entre los actores políticos que no alteró la vinculación con el exterior; en cambio, las reformas de los años noventa se llevaron a cabo en una situación de acusados antagonismos internos. La situación económica también es muy distinta, pues mientras la inmediata posguerra fue un periodo de expansión, medio siglo después el Estado aún no se recuperaba de la severísima crisis económica de los años ochenta. En estas condiciones era particularmente vulnerable a las presiones del exterior.

La evolución de la interacción entre el contexto internacional y el desarrollo institucional mexicano permite reconstruir una trayectoria que ha sido recorrida por otros países en América Latina. También revela una de las grandes discontinuidades que se operaron a finales del siglo xx: la internacionalización del sistema político. Todo indica que se trata de un desarrollo definitivo que plantea muchas preguntas a propósito del futuro de la soberanía nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.
- Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de la Embajada de México en Estados Unidos, C.946, s. f., minutas de oficios confidenciales, 1946.
- Bethell, Leslie e Ian Roxborough, *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Borge, Tomás, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993.
- Buzenberg, William, "The 1985 Elections and the North American Press", en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California San Diego, 1987, pp. 253-264.
- Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981 (Lecturas del Trimestre Económico, núm. 39), pp. 67-100.
- Carothers, Thomas, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C., The Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, ERA, 1973.
- Covarrubias, Ana, "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México", en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323-374.
- Domínguez, Jorge I. y Rafael Fernández de Castro, *Mexico and the United States: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York y Londres, Routledge, 2009.
- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-670.
- Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986.
- , "Reinventing the American State: Political Dynamics in the Post-Cold War Era", en Ira Katznelson y Martin Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 301-330.

- , “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32, 1978, pp. 881-912.
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Katz, Friedrich, *The Secret War in Mexico: Europe, the US and the Mexican Revolution*, Chicago y Londres, Chicago University Press, 1981.
- Kennan, George, *Memoirs, 1925-1950*, Boston, Little, Brown and Co., 1967.
- Le Gloannec, Anne-Marie (ed.), *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Leffler, Melvyn, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48”, *The American Historical Review*, vol. 89, núm. 2, 1984, pp. 346-381.
- Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Loeza, Soledad, “La Guerra Fría y el autoritarismo mexicano”, en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, México, Taurus, 2007, pp. 295-332.
- , “Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del Milagro mexicano”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Los actores*, México, Océano, 2005, tomo 2, pp. 117-156.
- , “En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano, 1944-1946”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-186.
- , “The Political Dimension of Germany’s Unintentional Power: The KAS and Mexican Democratization”, en Le Gloannec, *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Medina Echavarría, José, *Consideraciones sobre la paz*, México, Banco de México, 1945.
- Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de Revolución Mexicana. Período 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978.
- “Mejorar no demoler el Partido de la Revolución Mexicana”, Opinión de la CTM en respuesta al proyecto de sustitución del PRM por el Partido Democrático Nacional, Instituto de Capacitación Política, Historia documental del partido de la Revolución, México, PRI-ICAP, 1982, tomo 4, pp. 594-604.
- Meyer, Lorenzo, *La marca del nacionalismo. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 2a. ed., México, Senado de la República, 2000.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1970.
- Paz, María Emilia, *Strategy, Security and Spies. Mexico and the U. S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997.
- Pridham, Geoffrey et al., *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1994.

- Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena, "Apertura comercial y reforma institucional en México", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.
- Schmitter, Philippe, "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en L. Whitehead, (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 26-54.
- Schmitter, Philippe y Javier Santiso, "The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 1, 1998, pp. 69-92.
- Schweller, Randall, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 72-107.
- Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- "The Under-Secretary of State (Acheson) to the Ambassador in Mexico (Messersmith), 13 de febrero de 1946", *Foreign Relations of the USA, 1946*, Washington, Government Printing Office, vol. 9, p. 974.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Mass., y Oxford, Blackwell, 1992.
- Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1979.
- Waltz, Stephen, "Alliance Formation and Balance of World Power", *International Security*, vol. 9, núm. 4, 1985, pp. 3-43.
- Whitehead, Laurence, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46.
- , "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 3-25.
- Zollberg, Aristide, "International Engagement and American Democracy: A Comparative Perspective", en Katznelson y Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 24-54.