

## RESEÑAS

Fabián Herrera León y Patricio Herrera González (coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucional social, 1919-1950*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / Universidad de Monterrey / Universidade Federal Fluminense, 2013, 286 pp.

La obra es una compilación de trabajos inéditos, basados en fuentes primarias y que giran alrededor de las relaciones entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la región iberoamericana durante los primeros treinta años de vida de dicho organismo.

A lo largo de la publicación aparecen elementos comunes: Moisés Poblete como un personaje constantemente referenciado; el Congreso Regional de 1936 visto como un hito; Chile, Venezuela, México y Brasil como los países mayormente tratados; y las décadas de 1920 y 1930 como la etapa mayormente estudiada.

Yannick Wherli comenta en el prólogo que la idea para elaborar este libro surgió en el Congreso Internacional sobre las relaciones entre América Latina y las instituciones de Ginebra celebrado en 2011. Esto dio por resultado un trabajo transnacional sobre un asunto poco estudiado y que añade nuevos actores a los tradicionales estudios sobre el tema: burócratas y personal técnico.

Cabe mencionar que, hasta hace muy poco tiempo, debido a la percepción de fracaso de la Sociedad de Naciones (SDN), el estudio de las relaciones entre América y Ginebra había movido escaso interés en Latinoamérica. Igualmente el carácter periférico, política y económicamente, del continente después de la Primera Guerra Mundial tampoco había ayudado a que investigadores europeos se interesaran mayormente.

En realidad, para el caso mexicano los estudios de sus relaciones internacionales para el periodo de entreguerras se ha circunscrito

especialmente a Estados Unidos y, en menor medida, a Gran Bretaña y España. Los temas recurrentes han sido el petróleo, el respeto a la soberanía nacional, la migración y la aplicación de las normas de los gobiernos posrevolucionarios. Los huecos historio-gráficos dejados han sido subsanados paulatinamente en los últimos años, aunque de forma no tan constante, y han demostrado que los gobiernos posrevolucionarios pusieron gran interés en escenarios que no se consideraban de primer orden.

En este sentido, Fabián Herrera León, uno de los coordinadores de este libro, ha contribuido destacadamente en los últimos años a la investigación de las relaciones entre México y la Sociedad de Naciones, lo que ha ayudado a establecer un panorama mucho más amplio de la estrategia mexicana, por lo que es positivo que se siga trabajando en materiales como éste.

*América Latina y la Organización Internacional del Trabajo* contiene siete artículos de igual número de autores cuyas metodologías difieren entre sí, lo que le da mayor riqueza a la publicación. Estas colaboraciones se encuentran agrupadas en tres partes. La primera de ellas sigue a tres agentes que la OIT tenía en América Latina, la segunda sección se encarga de algunas misiones técnicas de la institución en el continente, y la parte final da cuenta sobre el impacto de las conferencias regionales. La publicación termina con un epílogo escrito por los coordinadores.

Si bien el libro se inicia tanto con un prólogo como con una introducción que son pertinentes y nos comunican sobre el origen de la obra y el contenido de ella, se echa en falta una introducción general que dé al lector un panorama general sobre el origen, los objetivos y el contexto de la OIT en los años estudiados, así como una referencia a la SDN y cómo se insertaba la Organización del Trabajo en ella, además de aclarar algunos conceptos que son constantemente utilizados, como las figuras de los corresponsales y las oficinas correspondientes o describir eventos tan trascendentales como la Conferencia Regional del Trabajo de América de 1936.

Así, la primera parte gira alrededor de tres personajes que sirvieron de vínculo entre la OIT y diversos actores gubernamentales y no gubernamentales de los países donde se encontraban. Cabe señalar que el perfil de los agentes contratados fue el de personas

locales, con alta preparación en el campo laboral, que hubieran servido como funcionarios de primer orden y que, por la estrechez económica de la OIT, tuvieran un medio de sustento propio.

El primero de ellos, analizado por Juan Carlos Yáñez Andrade, es Moisés Poblete. Éste fue un político y académico chileno que trabajó como funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) desde finales de la década de 1920 y que seguiría promoviendo la colaboración internacional y los estudios sobre el bienestar de la población hasta la década de 1950. Fue un personaje que impulsó, antes de la Segunda Guerra Mundial, el acercamiento entre los obreros de todos los países y entre la OIT y los gobiernos americanos.

Poblete fue de gran importancia para la difusión de la Organización del Trabajo en Sudamérica y para mantener las relaciones entre las instancias gubernamentales sudamericanas con la institución ginebrina, como se refleja al ser constantemente citado por todos los articulistas de este libro, en especial en esta primera parte.

Por su parte, el investigador Yannick Wherli comenta en un segundo artículo que el también chileno Francisco Walker Linares resultó ser un agente eficaz a la hora de difundir las acciones de la SDN y la OIT en el continente. Fue un buen intermediario entre los funcionarios ginebrinos y los burócratas del gobierno chileno, y entre la OIT, y el sector académico de Chile. Para Wherli, Walker Linares ante todo fue un apasionado del internacionalismo.

Por el contrario, el caso de Federico Bach fue un experimento no exitoso como agente de la SDN y la OIT en México, como lo expone Fabián Herrera. Pese a su dedicación desde que colaboraba de manera informal con las instituciones ginebrinas, Bach no era bien visto por el gobierno mexicano, lo que le impidió poder influir en los políticos del país.

Véronique Plata y Norberto Osvaldo Ferreras analizan en la segunda parte del libro las misiones que la OIT llevó a cabo en Sudamérica. Por un lado, Véronique Plata relata las cuatro misiones técnicas del organismo internacional en Venezuela que tuvieron lugar entre 1936 y 1938. Aunque existió un interés legítimo por la ayuda de la organización ginebrina en la elaboración de una legislación laboral, aparecieron múltiples obstáculos que finalmente

impidieron que los esfuerzos de los agentes de la OIT se reflejaran en la normatividad local.

Por su parte Norberto Osvaldo siguió los sucesos de la misión de Stephen Lawford Childs en 1934 en Brasil, Uruguay, Argentina y Panamá. Aunque con resultados diversos, en general las visitas de Childs permitieron mantener cierta influencia de la OIT en los países sudamericanos.

Estas misiones tuvieron como objetivo, además de ayudar técnicamente a los países receptores en sus propias reformas laborales, la de difundir los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo y estrechar los vínculos de ésta con las naciones americanas. Adicionalmente resalta el hecho de que cada técnico ginebrino añadiera a sus trabajos las experiencias concretas de su país de origen.

Estos estudios demuestran también que fue muy complicado traspasar la legislación que proponían los técnicos de Ginebra a los países americanos por sus circunstancias sumamente heterogéneas. Así, esta especificidad de Latinoamérica generó cada vez más un sentimiento regional que impulsó la búsqueda de foros continentales donde discutir los problemas laborales de Iberoamérica. Estos foros y propuestas regionales fueron vistos como un reto para la OIT que temió ver mermada su legitimidad como una organización "universal".

Precisamente, en la tercera sección Patricio Herrera muestra algunos de los efectos de la importante Conferencia Regional del Trabajo de 1936 celebrada en Chile. Para la OIT este encuentro significó profundizar en su universalismo adaptándose a la realidad latinoamericana, dando respuesta al sentimiento regionalista que algunos gobiernos mostraban. Para los obreros este escenario supuso un avance en la unidad obrera, impulsada fuertemente por Vicente Lombardo Toledano, y un puente de diálogo con los gobiernos.

Finalmente, Lisa Singleton, en el único artículo en inglés de la obra, analiza los problemas que tuvo la OIT para mantener su influencia en América Latina durante la década de 1930 y especialmente después de iniciada la Segunda Guerra Mundial. Según las pesquisas de Siglenton, para la OIT fue complicado mantener el

equilibrio entre los intereses de los diversos países americanos a la vez que competía contra organismos continentales. México, por ejemplo, resultó ser un actor poco predecible y muy complejo para los intereses de la OIT hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

En definitiva, esta obra señala nuevos campos de análisis, tales como la incorporación de actores poco convencionales como elementos importantes en las relaciones entre la OIT e Iberoamérica. Además, puesta de relieve la complejidad de las relaciones entre la SDN, la OIT y América Latina, debido al carácter regionalista hispanoamericano y por el desarrollo impar del continente, se nos ofrecen nuevas interrogantes sobre la actividad de las instituciones ginebrinas en otros lugares de América, como Centroamérica y Colombia.

*América Latina y la Organización Internacional del Trabajo* es un significativo esfuerzo para completar el vacío historiográfico respecto a las relaciones de Latinoamérica con las instituciones internacionales de la primera posguerra. Especialmente para el caso mexicano resulta un paso más en un campo muy poco explorado. Los resultados pueden estimular a otros historiadores a adentrarse en estas investigaciones recalibrando el real impacto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en América.

GUILLERMO LÓPEZ

Alberto Enríquez Perea (coord.), *Homenaje a Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz (1982)*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2013, 414 pp., ils.

A treinta y un años de habersele concedido el Premio Nobel de la Paz, y a más de cien años de su nacimiento (Zamora, Michoacán, 20 de marzo de 1911), Alfonso García Robles recibe con esta obra un reconocimiento a su labor internacionalista. Alberto Enríquez Perea –profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM– fue el eje aglutinador de un selecto grupo de académicos

y diplomáticos convocados para desvelar con sus respectivas contribuciones el legado de García Robles para la paz de América Latina y el Caribe, en el periodo bipolar especialmente conflictivo a causa de la Guerra Fría.

El libro lleva una presentación del propio Enríquez Perea, en que sobresale el interés de explicar y difundir los trabajos y el pensamiento de García Robles a manera de hitos de resonancia mundial que en su momento pusieron muy en alto la política exterior mexicana con un liderazgo reconocido en el ámbito latinoamericano y más allá de sus fronteras continentales. La estructura de la obra colectiva procuró darle un equilibrio idóneo para delinear no sólo el perfil más personal de García Robles sino también su obra diplomática, pero sobre todo para mostrar su andamiaje intelectual de primer nivel –en el ámbito del derecho y las relaciones internacionales– en la edificación de sólidos principios a favor del desarme y la proscripción de armas nucleares. Los lectores cuentan también con distintas contribuciones dentro de la obra que permiten apreciar la contextualización internacional del periodo –con serios conflictos en distintas áreas del mundo– hegemónica por Estados Unidos y la Unión Soviética.

A la vez, el libro muestra, con rigor académico, las tareas nada fáciles a las que se enfrentó García Robles con serenidad y aplomo en coyunturas especialmente polarizadas e ideologizadas, en las cuales se requería de construir consensos y dirimir controversias. Sus profundos conocimientos de la conflictividad mundial, y su propia personalidad con espíritu negociador, ágil y amoldable, le inyectaron energía para transitar por un periodo largo de la diplomacia mexicana y representar a México en los foros multilaterales más acreditados, así como desempeñar destacadas labores en las esferas más altas de las Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en Ginebra. Esta trayectoria tan relevante la inició desde muy joven, cuando ingresó al servicio exterior mexicano en 1939 en la Legación de México en Suecia, es decir, en el marco de la presidencia del general Lázaro Cárdenas –con una muy atinada presentación pública en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de París con razonamientos jurídicos en defensa del petróleo mexicano–, y la continuó a lo largo de muchos años cuando

llevó la representación de los distintos gobiernos del México pos-revolucionario y en su actuación al frente de la cancillería mexicana. En ese ámbito calibró las distintas personalidades de los presidentes en turno y sus usos particulares de la política exterior mexicana; recuérdese tan sólo a Adolfo López Mateos y Luis Echeverría, erigidos por sí mismos en prominentes campeones de la presencia mexicana en el mundo, con intereses muy personales para montar sus propias plataformas políticas.

También en la geopolítica abigarrada bipolar, sobre todo a partir de los delicados equilibrios impuestos por las órbitas del llamado “mundo libre” y del bloque soviético, García Robles tuvo la capacidad para articular sus artes de la diplomacia multilateral; estudiar y manejar en el terreno diplomático las crisis y tensiones frecuentes y de igual manera las presiones ejercidas por las grandes potencias; enfocar sus prioridades a favor de la paz y ser parte indispensable y con inteligencia en la construcción de convenios y tratados internacionales que proyectaron tesis muy firmes de convivencia entre las naciones a nivel mundial. No en balde Enríquez Perea recuerda a los clásicos: “Para ganar la guerra es preciso preparar la paz”. En esa línea humanista se movió siempre García Robles porque aspiraba a un planeta desnuclearizado, a “un desarme general y completo [...], puesto que la existencia de armas nucleares [...] pone en peligro la supervivencia misma de la humanidad [...], el mundo confronta una alternativa: o llegamos al desarme o debemos hacer frente entonces a la aniquilación”.<sup>1</sup>

Al recibir el Premio Nobel de la Paz –el 13 de octubre de 1982–, junto con la politóloga y diplomática sueca Alva Myrdal, el embajador zamorano reconoció que: “Las personas [...] no viven ni actúan en el vacío, máxime cuando se trata de actividades como aquellas que se consideran pertinentes para promover o fortalecer la paz”. Por tanto, reconoció firmemente que tras el Premio Nobel concedido a su persona, estaba, en primer lugar, México,

<sup>1</sup> “Palabras del Embajador Alfonso García Robles”, en *Sesión Solemne del Senado de la República, en homenaje al embajador Alfonso García Robles, Premio Nobel de la Paz 1982*, México, Edición de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, Legislatura LII, 1982 (Cuadernos del Senado, 7), p. 23.

mi país de origen, ya que casi todos los actos y realizaciones principales que me haya sido dado llevar a cabo en el orden internacional lo han sido en mi carácter de representante y portavoz de México [...]. En segundo lugar, las Naciones Unidas o, si se quisiera ser aún más preciso, la Primera Comisión y el Órgano Negociador sobre Desarme que desde 1962 ha venido sesionando en Ginebra con idéntica finalidad [...]. En tercer término, la América Latina en su integridad, ya que a toda ella le tocó participar en la ardua labor que hizo posible en 1967 la aprobación unánime y la apertura a la firma del Tratado de Tlatelolco, gracias al cual existe hoy en el mundo la única zona libre de armas nucleares que abarca territorios densamente poblados. Finalmente, [...] las organizaciones no gubernamentales y los movimientos pro paz, que tan importante papel pueden desempeñar en esa tarea que forma parte de la Campaña Mundial de Desarme y que el propio Comité Nobel ha definido como la de “abrir los ojos del mundo” a la amenaza que la carrera de armamentos nucleares significa para la humanidad.<sup>2</sup>

El espíritu, las determinaciones y los logros de García Robles en todos los órdenes en los cuales desarrolló sus misiones diplomáticas –que en la obra colectiva se evidencian plenamente– funcionaron como un eslabón sagaz, sutil y habilidoso para enlazar los más caros principios internacionales producto de la Revolución mexicana con el México moderno. García Robles fue parte muy destacada de una estirpe de internacionalistas que proyectaron al país en el epicentro mundial dignificando las relaciones de México con el exterior. También la labor de García Robles se instituyó en una correa de transmisión para construir puentes entre naciones.

*Homenaje a Alfonso García Robles* se despliega en seis apartados o capítulos. El primero se titula “Evocaciones y recuerdos” con testimonios muy sentidos de quienes conocieron a García Robles

<sup>2</sup> “Palabras de agradecimiento del Embajador Alfonso García Robles con motivo de su designación como Premio Nobel de la Paz 1982, Naciones Unidas, Nueva York, 18 de octubre de 1982”, *Estudios de la Política Exterior. El Nuevo Orden Internacional y el Desarme. Alfonso García Robles*, núm. 7, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, pp. 10-11.



y muy directamente trabajaron a su lado en la diplomacia mexicana. Sus relatos y vivencias rememoran la manera en que García Robles les transmitió su aliento en el negociar y en el dialogar cotidianos, es decir, en la práctica como profesionales de la diplomacia y en situaciones adversas y delicadas. El primer ensayo es de la pluma del embajador Pablo Macedo Riba: “Recordando a don Alfonso”, y el segundo de la autoría de Sergio González Gálvez, embajador emérito: “Alfonso García Robles: un diplomático ejemplar”. Ambos textos no cuentan con bibliografía final por su carácter testimonial. Las demás contribuciones que se distribuyen a lo largo del libro sí ofrecen al ávido lector la bibliografía consultada, conque resulta una sólida base referencial para la temática acotada.

El segundo bloque fue denominado “Misiones diplomáticas”, en cuyo contenido se despliegan tres ensayos. El primero de ellos, escrito por Rosa Isabel Gaytán –catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM–, bajo la denominación: “Alfonso García Robles, diplomático mexicano: el Panamericanismo, la Buena Vecindad y la construcción del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial”, ofrece una reseña de los cambios y vaivenes de la ofensiva política exterior norteamericana, para encuadrar en ese espacio geopolítico la praxis de García Robles “respecto al papel de México en la construcción de un nuevo sistema mundial de relaciones internacionales” (p. 45). En segundo término, se incluye “Alfonso García Robles, Embajador de Brasil” de Pedro González Olvera, miembro del Servicio Exterior Mexicano. En su contenido se da cuenta de un hito poco señalado en la carrera diplomática de García Robles: el trance del golpe de Estado en Brasil el 31 de marzo de 1964. Con su experiencia, pero sobre todo invocando la política de asilo mexicana, García Robles –siendo el embajador de México en Brasil– agilizó y garantizó la salida a México de un nutrido grupo de brasileños perseguidos por la dictadura.<sup>3</sup> Una tercera contribución fue la realizada

<sup>3</sup> Daniela Morales Muñoz, “La política del gobierno mexicano en relación al exilio brasileño durante la dictadura militar en Brasil (1964-1979)”, proyecto de tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, marzo de 2014, pp. 14-16.

por Leticia Bobadilla González, profesora investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; se titula: “Alfonso García Robles y su labor diplomática en el Tratado de Tlatelolco, 1963-1967”. Bobadilla da cuenta pormenorizada del largo y sinuoso camino que representó concretar el proyecto de desnuclearización del territorio continental latinoamericano y llevar a buen puerto –bajo la batuta de García Robles– la firma del Tratado para la proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina o Tratado de Tlatelolco.

Un tercer segmento, “La guerra y la paz”, contiene los estudios de Alberto Enríquez Perea: “Para ganar la guerra es preciso preparar la paz”, que ilustra desde una mirada sociohistórica de qué manera García Robles se instituyó como ciudadano del mundo, un hombre con imaginación formado en el derecho y la abogacía y avituallado de instrumental internacionalista –y ejemplo de su generación– que buscó “fórmulas” y diseñó “planes” para edificar la paz en el marco de la posguerra. De José Fernández Santillán, profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (campus Ciudad de México), se incluye su texto “Un mexicano de talla universal”, en cuyo contenido se explica de qué forma la diplomacia mexicana “tuvo la suficiente habilidad para contrarrestar los intentos de subordinación a la política exterior norteamericana y plantear una línea pacifista” (p. 188), en donde se inserta la capacidad de García Robles para convertirse en “un testigo y actor privilegiado de la política internacional del siglo xx” (p. 184). Este capítulo incluye en último término: “Principios de paz y desarme: Alfonso García Robles en la política mundial”, de Alfonso Sánchez Múgica, docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En sus páginas se hace un recuento que pone en perspectiva histórica los principios de la diplomacia mexicana; desde la llamada Doctrina Carranza, pasando por la Doctrina Estrada, hasta las aportaciones más emblemáticas al derecho internacional de figuras como García Robles y una pléyade de internacionistas de la talla de Jaime Torres Bodet, Luis Padilla Nervo, Isidro Fabela y Amalia González Caballero de Castillo Ledón, la única

mujer que por sus méritos alcanzó reconocimientos en el campo de la política internacional de mediados del siglo xx.<sup>4</sup> Sánchez Múgica hace una amplia explicación en torno al énfasis en la ruta crítica llevada a cabo por García Robles –con objetivos y metas rigurosos– para la concreción del Tratado de Tlatelolco el 14 de febrero de 1967.

El cuarto capítulo, denominado “Contextos y debates”, cuenta con un ensayo de Martín López Ávalos –profesor investigador de El Colegio de Michoacán– bajo el título de: “La política exterior mexicana, Guerra Fría y globalización”. En seguida viene el trabajo de Olga Velázquez –catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM–, cuyo encabezado es: “La pugna por la paz y la polémica ideológica en torno al uso militar de la energía atómica”. Este bloque del libro muestra en su conjunto los afanes y los avatares políticos de México y el concierto de las naciones en el marco del nuevo orden internacional instituido a partir de la posguerra, y las convulsiones sufridas por el mundo durante los conflictos más álgidos de la Guerra Fría –recuérdese la crisis de los misiles en Cuba, sólo por poner un ejemplo– hasta los contextos internacionales globalizados de más reciente configuración. Y trata de cómo ha respondido la Organización de las Naciones Unidas a lo largo de muchas décadas en el escenario mundial –con distintas gradaciones diplomáticas y en coyunturas de conflictividad extrema bajo las presiones de Estados Unidos–, y en cuyo seno finalmente se expresan la voz multilateral y la conciencia y la voluntad del mundo.

El profesor emérito de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Edmundo Hernández-Vela, integra el quinto apartado: “Hacia un desarme total”. Su contribución se titula “Situación y oportunidades actuales para el desarme nuclear”; allí explica de qué manera y con qué elementos políticos y técnicos –las llamadas zonas libres de armas nucleares– cuenta el orbe para llevar a buen puerto en el siglo XXI una política de desarme

<sup>4</sup> *Amalia de Castillo Ledón. Mujer de letras, mujer de poder. Antología*, selección y estudio introductorio de Gabriela Cano, México, Conaculta, 2011 (Lecturas Mexicanas, quinta serie), pp. 31-35.

y desmilitarización completa a nivel mundial, siempre y cuando se logre un acuerdo definitivo entre las superpotencias. El autor explica que al día de hoy “el aspecto más delicado e importante del control de armas y desarme sigue siendo el relativo a las armas nucleares, cuya complejidad ha alcanzado niveles sorprendentes” (p. 307).

El libro cierra con una última parte denominada “Tiempo y Obra”, que contiene una muy útil y sugerente “Cronobibliografía de Alfonso García Robles” de la embajadora Aída González Martínez. Su configuración fue realizada a partir del Expediente Personal de Alfonso García Robles depositado en el Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se enlistan los extractos de los ocho legajos que integran su Expediente Personal, y resulta una referencia obligada para ir tras las huellas del Nobel de la Paz, fallecido en la ciudad de México el 2 de septiembre de 1991.

La obra cuenta, además, con imágenes que le dan un mayor valor iconográfico al exponer el perfil, la personalidad y la solidez de la figura del zamorano en distintos planos de su vida pública diplomática. El *dossier* fotográfico fue integrado con reproducciones de las colecciones de la maestra Lucía Irene Ruiz Sánchez y de Alfonso García Robles Szyszlo.

La iniciativa de Alberto Enríquez Perea dio por resultado una obra colectiva que desde distintas perspectivas y miradas –la historia, la política, la diplomática, el derecho internacional, las relaciones internacionales, la política exterior– da cuenta de hasta dónde el bagaje político, internacionalista y diplomático de Alfonso García Robles se erige en la herencia mexicana más sólida por las causas mundiales a favor de la paz. Hoy en día, en pleno siglo XXI, deberíamos apelar a ellas para conjurar las fuerzas más siniestras de los grupos poderosos (formales y fácticos) que dentro y fuera de México diseñan cartografías perversas de la violencia y atizan en la sociedad escenarios de guerra.

Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, trad. de Mario A. Zamudio Vega, México, El Colegio de México / UNAM / Museo de las Constituciones, 2012, 415 pp.

*La Diputación Provincial de Yucatán. Actas de sesiones 1813-1814, 1820-1821*, México, Instituto Mora, 2006, 783 pp.

## I. LA NATURALEZA DEL FEDERALISMO MEXICANO

La reedición del texto clásico de Benson sobre el federalismo mexicano da pie a nuevas reflexiones sobre el tema, en un contexto político en el cual el régimen federal se ha convertido en elemento común del discurso, pues parece ser el marco en el que podrían encontrarse las soluciones a algunos problemas nacionales. Es pertinente, también, destacar la importancia de la publicación de las Actas de la Diputación Provincial de Yucatán en un esfuerzo editorial del Instituto Mora, pues estos documentos, con una excelente introducción de María Cecilia Zulueta, clarifican los argumentos de Benson en el libro que reeditaron El Colegio de México y la UNAM, con anuencia de la Universidad de Texas en Austin. Ambos libros, más allá de poder reseñarse, provocan un cúmulo de reflexiones sobre el federalismo mexicano y su trayectoria histórica, que resultan útiles no sólo para desarrollar un nuevo debate sobre el tema, sino para recuperar la experiencia histórica del régimen federal y proponer otras aristas para la discusión académica.

Hay poco que agregar sobre las ideas de *La diputación provincial...*, que se han convertido en piedra de toque de los estudios históricos –poco menos que de los jurídicos– sobre el federalismo en México. Primordialmente, vale la pena resaltar la idea seminal: el federalismo mexicano no es ni una copia ni una adecuación del esquema de organización política norteamericano, pues la influencia de las instituciones constitucionales españolas confirmó la tradición de gobierno descentralizado que se había desarrollado tiempo atrás, a partir de los ayuntamientos. Y es pertinente destacarlo porque, a pesar de la existencia y difusión del estudio de

Benson y de otros que le han seguido, como los de Jesús Reyes Heróles y Emilio O. Rabasa,<sup>1</sup> la ignorancia sobre el tema sigue siendo frecuente.

El análisis de Benson deja claro, además, el origen práctico –y no teórico ni constitucional– del federalismo en México. Es preciso apuntar que, si bien la denominación de cómo debía organizarse el país, tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución de 1824, fue tomada de modelos ya operativos, ni necesaria ni totalmente ese modelo fue el norteamericano. Hubo, como lo señala Reyes Heróles, influencia de aquellos federalismos europeos ya existentes.<sup>2</sup>

Hay que destacar varios elementos de la argumentación de Benson, que abonan a la discusión que es urgente dar sobre el federalismo en México. Primero, es pertinente reconocer una tradición descentralizada de gobierno, anterior a la promulgación de las disposiciones constitucionales de Cádiz.<sup>3</sup> Segundo, las diputaciones provinciales, con las características originales que les dio el constituyente, a partir de la propuesta de Ramos Arizpe, fueron un espacio de participación política que permitió la formación de élites locales, las cuales, una vez consumada la independencia, dieron forma al federalismo y se encargaron del gobierno de sus estados, recuperando la experiencia institucional de las diputaciones.<sup>4</sup> Tercero, que las diputaciones provinciales ofrecieron a los

<sup>1</sup> Véanse las *Obras completas* de Jesús Reyes Heróles, particularmente los tomos II al IV; Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM, 1990; Emilio O. Rabasa, *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, 2004.

<sup>2</sup> Reyes Heróles cita a Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, 1832.

<sup>3</sup> Esa tradición se asentó en los ayuntamientos, como único espacio institucional de participación política. Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 1998, p. 39.

<sup>4</sup> Véanse los apéndices A, B y C de Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, trad. Mario A. Zamudio, México, El Colegio de México, 1955, y los apéndices D al H de Michael P. Costeloe, *La primera república federal en México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, trad. de Manuel Fernández Gasalla, México, FCE, 1975, así como la discusión desarrollada a partir de este tema en Jaime Hernández Colorado y Rainer Matos Franco, “La

grupos locales una oportunidad de participar políticamente, en algunos casos, de forma muy activa, teniendo en cuenta las particularidades e intereses de las regiones.<sup>5</sup> Cuarto, que teniendo en cuenta la fuerza de esa tradición de autonomía regional, los diputados que dieron forma a la estructura constitucional del país en 1824, no podían más que reconocer lo que en la práctica ya sucedía, auxiliándose para ello de un modelo –el federal– que ya había mostrado su eficiencia en algunos países europeos.<sup>6</sup> En este mismo sentido, retomando la idea principal del libro de Benson y la argumentación de Reyes Heróles, es posible entender que “si las ideas del federalismo europeo no hubieran llegado, si el modelo federal norteamericano no hubiera existido, en México habríamos tenido que inventar el régimen federal”.<sup>7</sup>

No hay ningún mérito en establecer las ideas que hemos vertido en los párrafos anteriores, sin embargo, es pertinente destacarlas para delinear el argumento: a pesar de la existencia de varios y excelentes estudios históricos y políticos sobre el origen y la naturaleza del federalismo mexicano, persiste la errónea interpretación de que éste surgió como copia del norteamericano. Las soluciones a los conflictos de competencias y a la falta de coordinación actual, entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, no podrán diseñarse si no se entiende que la experiencia histórica manifiesta que la dinámica del federalismo mexicano es totalmente distinta a la del norteamericano. Para desgranar plenamente la naturaleza del federalismo, es preciso entenderlo como una dualidad en la cual la práctica es inseparable del diseño constitucional o de las concepciones teóricas que originaron los márgenes constitucionales del federalismo.

---

impronta de las instituciones constitucionales de gobierno. Las diputaciones provinciales en la consolidación de élites políticas regionales en el siglo XIX mexicano”, artículo inédito, México, 2014, pp. 11-32.

<sup>5</sup> María Cecilia Zulueta, “Estudio introductorio”, en *La diputación provincial de Yucatán...*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 18-19.

<sup>6</sup> François-Xavier Guerra, *México: Del antiguo régimen a la revolución*, t. I, México, FCE, 1998, pp. 43-45, y Jesús Reyes Heróles, *Obras completas. II*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles-SEP-FCE, p. 40.

<sup>7</sup> Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 41.

## II. LA DUALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO: PRÁCTICA Y DISEÑO CONSTITUCIONAL

Al federalismo mexicano debe entenderse como una dualidad. Como ha quedado claro en el apartado anterior, el origen práctico de éste determinó los alcances y el funcionamiento de la federación mexicana, enmarcada en la Constitución de 1824. Sin embargo, si una de las dos caras de ese federalismo fue la práctica, la otra fue el diseño constitucional, que tiene que ver con la conceptualización teórica que el constituyente tuvo en cuenta para integrar la federación.

Por una parte, al existir antes que el Acta Constitutiva y la Constitución federal de 1824, la práctica descentralizada de gobierno dictó los alcances que tendría el marco constitucional de la federación. Así, si bien el ejemplo norteamericano ofrecía ya una clara distinción entre la fortaleza del gobierno nacional y los estatales, el Acta Constitutiva nada señaló sobre la supremacía del gobierno central—en el ejercicio de las funciones gubernativas—sobre ellos. Sí, en cambio, destacó en su articulado las atribuciones de los estados para ejercer soberanamente facultades de gobierno interior. En sentido similar, la Constitución de 1824, que tuvo un articulado idéntico en lo que se refiere a la federación, omitió detallar los términos en que debía desarrollarse la relación federal entre ámbitos de gobierno.<sup>8</sup>

De ese modo, el marco normativo sobre el que se asentó el primer federalismo, si bien desarrolló enunciados que podían interpretarse como límites a la acción de los estados y del gobierno nacional, ni amplió esos enunciados, ni detalló los márgenes que regirían la convivencia en la federación. Estos olvidos se convirtieron en arma de doble filo, pues, por una parte, previeron un esquema laxo para el funcionamiento del federalismo y, por otro lado, al evitar referirse con concreción a la naturaleza de la relación y los alcances de cada ámbito de gobierno, dejaron abierta la puerta a la

<sup>8</sup> Véanse *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, México, 1824, y *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1824, particularmente la parte referente a la forma federal de gobierno y a las facultades de las entidades federativas.



interpretación. Este diseño constitucional respondió a una lógica muy clara: la de normalizar lo que en el ejercicio ya existía.<sup>9</sup>

Pese a que, si se tiene en cuenta el contexto histórico junto al constitucional, se entiende bien la intención del Constituyente de 1824 de regularizar y dar nombre a las prácticas que habían construido la tradición descentralizada de gobierno –que la Carta Magna de 1824 tradujo en “república representativa popular federal”–, la amplitud de los enunciados constitucionales, que ya hemos señalado, ha permitido a los estudiosos del derecho desarrollar argumentos en dos sentidos: uno normativo y otro ficticio.

Las dos categorías de argumentos aquí propuestas son sólo una forma de simplificar dos modelos de entender y explicar el federalismo desde los estudios jurídicos. Primero, aquellos denominados “normativos” son tesis que han señalado que la práctica del federalismo mexicano, al menos durante los dos primeros tercios del siglo XIX, no se apejó al diseño constitucional.<sup>10</sup> La respuesta a estas interpretaciones debería ser la de los párrafos anteriores: si la tradición descentralizada de gobierno –a la que el constituyente denominó federalismo– fue anterior a la redacción de la primera Constitución federal, ésta no podía más que dar nombre a esas prácticas y diseñar un esquema jurídico que, por su laxitud, permitiera que continuaran. Así, si bien la práctica del federalismo en México no fue ortodoxa respecto de los ejemplos internacionales, puede denominarse legítimamente federalismo, pues en sí misma antecedió a los dos textos normativos que se han mencionado y, por sus características, éstos la llamaron federal.<sup>11</sup>

El segundo tipo de argumentación, que hemos sugerido denominar “ficticia”, tiene que ver con la interpretación que los juristas han hecho de los enunciados constitucionales de 1824 (y 1857 y 1917), a la luz del modelo norteamericano. Esas interpretaciones,

<sup>9</sup> Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 40.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el capítulo I de Emilio Rabasa Estebanell, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.

<sup>11</sup> Algunos estudiosos del federalismo, como Edward L. Rubin, lo han conceptualizado más con las características prácticas del régimen federal mexicano que del norteamericano. “Puppy Federalism and the Blessings of America”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 574, 2001, pp. 37-53.

que aún persisten entre los estudiosos del derecho constitucional en México, han descrito al modelo mexicano a partir de características que no existen en la realidad. Esas explicaciones, que están, por ejemplo, en un libro coordinado por Mariano Palacios,<sup>12</sup> han descrito un régimen perfecto, en el cual las entidades federativas interactúan con el gobierno nacional en un marco perfectible que tiene exactamente las características que se pueden desarrollar a partir de los enunciados generales de los textos constitucionales.

Uno de los peligros de las explicaciones “ficticias” es uno de los vicios de los que alertó William H. Riker: cuando la interpretación jurídica insiste en sostener que, por la sola existencia de la constitución, también existe el federalismo, en los términos en que ésta lo define, se corre el riesgo de elaborar razonamientos que carecen de base en la realidad.<sup>13</sup> Así, el caso mexicano, durante el Porfiriato y el autoritarismo del partido hegemónico, estuvo plagado de interpretaciones que, sólo con base en la vigencia de la Constitución, describieron un federalismo que no existía, ignorando el esquema centralizado de ejercicio del gobierno, en el que los gobernadores eran correas de transmisión subordinadas al gobierno central no por medios constitucionales, sino a través de mecanismos metaconstitucionales.<sup>14</sup>

Ambos tipos de interpretaciones tienen relación con la idea del federalismo que propuso Riker, entendiéndolo en términos constitucionales. Es decir, por un lado, una de las limitantes de la propuesta de Riker –que ha señalado Ostrom– es que, en el punto en el cual la práctica del régimen federal no se apegue al tipo ideal diseñado por el constituyente, entonces no se puede llamar federalismo.<sup>15</sup> Por otro lado, otra deficiencia de entender el federalismo sólo en términos constitucionales es suponer que éste termina

<sup>12</sup> Mariano Palacios Alcocer (coord.), *Ensayos sobre el federalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

<sup>13</sup> William H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987.

<sup>14</sup> Como los denominó Jorge Carpizo en *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1985.

<sup>15</sup> Vincent Ostrom, “Can Federalism Make a Difference?”, *Publius*, vol. 3, núm. 2, 1973, pp. 202-203.

cuando concluye la vigencia de la constitución que lo consagra. Así como Riker alertó de la posibilidad de que regímenes autoritarios ejercieran el poder manteniendo la vigencia de la constitución, y que eso pretendidamente significara la permanencia del régimen federal, también es posible señalar lo contrario: que, en caso de que dejara de regir una constitución, el federalismo, si está asentado en elementos prácticos de larga data, seguiría existiendo a menos que una acción o estrategia del gobierno central lograra suprimirlo.

El justo medio, el análisis político, es la posibilidad de solucionar las desavenencias analíticas entre las interpretaciones puramente constitucionales y las históricas acerca del federalismo. La necesidad de concebirlo como un elemento dual de la historia política mexicana ofrece la posibilidad de quitar los límites al análisis, dejando de circunscribirlo a los términos constitucionales –ambiguos desde la Carta Magna de 1824– y ampliándolo al estudio de la práctica. De esta manera, por ejemplo, podría comprenderse bien la forma en que, en el federalismo primigenio, los estados rebasaron al gobierno federal y lo mantuvieron en condiciones de debilidad, sin que por ello hayan entrado en disputa con los postulados de la Constitución de 1824. Por otro lado, también podría entenderse por qué, en el Porfiriato, dejó de existir el federalismo a pesar de que no se interrumpió la vigencia de la Constitución de 1857, cuando el gobierno nacional subordinó plenamente a las entidades federativas, desarrollándose un esquema en el cual los gobernadores se convirtieron en correas de transmisión del gobierno de Porfirio Díaz.

### III. APUNTE FINAL

Pese a todo, no es posible culpar a los juristas por las limitaciones de sus análisis sobre el federalismo, pues, como hemos dicho, los han desarrollado a partir de los textos constitucionales, haciendo uso de las herramientas de estudio que tienen a la mano. Sin embargo, es preciso señalar que algunos analistas del tema han combinado, en justa medida, las herramientas metodológicas de

los estudios jurídicos, históricos y políticos. A investigaciones de este tipo, como las de Reyes Heróles, Rabasa y González Oropeza, entre otros,<sup>16</sup> debemos mucho del conocimiento del federalismo mexicano. Dichos estudios, en consonancia con el libro clásico de Benson y con varias publicaciones de Vázquez y algunos otros autores,<sup>17</sup> dejan claro que el federalismo mexicano tiene dos aristas: las prácticas y las normativas, que lo hacen un objeto de estudio sumamente complicado de diseccionar. Además, si cualquier análisis ignora alguna de las dos vertientes que nutren al federalismo, estará irremediablemente incompleto. Como ha quedado claro tras la lectura de Benson, la autora analiza con destreza esas dos vertientes y propone premisas sobre el federalismo mexicano, que ayudan no sólo a entenderlo en términos históricos, sino en su circunstancia estructural. Así, la urgencia de revisar estudios como el de Benson, los textos de Reyes Heróles, Rabasa (Estebanell y Mishkin), González Oropeza, Mauricio Merino, Rogelio Hernández,<sup>18</sup> y otros más, no sólo toca a los juristas; también a los politólogos y a quienes, desde las herramientas de la administración pública, hoy pretenden introducir cambios para oxigenar el régimen federal mexicano que, en la novedad del pluralismo democrático, parece estar destinado a ser la única solución.

<sup>16</sup> Véase Manuel González Oropeza, *El federalismo*, México, UNAM, 1995.

<sup>17</sup> Entre muchos: Josefina Vázquez y Vera, "Un viejo tema: el federalismo y el centralismo", *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 3, 1993, pp. 621-631; y Josefina Zoraida Vázquez, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, 2009; Alicia Hernández Chávez, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México / FCE, 1996.

<sup>18</sup> Autores como Hernández, Fernando Escalante, Jaime Olveda y Wil G. Panseters, entre otros más, no necesariamente han tratado al federalismo como tema. Han desarrollado análisis acerca de la formación del Estado nacional, el sistema político mexicano y los intereses y cacicazgos regionales en la trayectoria histórica de México. Esos estudios abonan a esta discusión sobre el régimen federal, pues caracterizan los términos históricos y políticos que han sido el fundamento institucional de las entidades federativas y han dado forma a la vinculación de éstas con el gobierno nacional. Véanse, por ejemplo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992; *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el estado de México*, México, El Colegio de México, 1997; *Gordiano Guzmán. Un cacicazgo del siglo XIX*, México, INAH, 1980; *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, trad. de Willy de Winter, México, FCE-BUAP, 1998.

Algo que pareciera un lugar común, pero que no lo es, es concretar la idea de que el régimen federal ofrece herramientas suficientes para garantizar la buena interacción entre ámbitos de gobierno. Sin embargo, eso no será posible hasta que los tomadores de decisiones entiendan las bases históricas y el origen y funcionamiento estructural del federalismo mexicano. Mucho más importante: no será posible hasta que se asimile que, aunque parezca difícil de creer, en un régimen democrático el imperio de la ley no garantiza, por más positivista que sea el enfoque que lo identifique, la buena marcha de un país.

Como primera síntesis de lo que se ha discutido aquí, se puede afirmar que las prácticas descentralizadas que dieron origen al federalismo siguen allí, en los estados, y que sería un error grave ignorarlas o desacreditarlas de inicio. Por ende, la renovación del régimen federal no vendrá únicamente de los marcos normativos, por muchos que haya. Para lograr hacer funcional el federalismo, será condición necesarísima tener en cuenta el componente práctico, representado simbólicamente en la autonomía, elemento caro a las entidades federativas.

Muchos problemas públicos, empezando por los de seguridad, que apremian en la circunstancia actual, podrían tener vía de solución en esquemas de colaboración y coordinación entre estados, municipios y gobierno nacional. Sin embargo, la persistencia de las ideas legalistas que asumen que la sola vigencia de las leyes garantiza su observancia y la buena marcha del país es un obstáculo para hallar en la historia de México las soluciones que se necesitan hoy. Esas ideas no sólo ignoran que un marco como el federalista –garante de particularidades regionales– podría ofrecer algunas posibilidades de salida, ignoran igualmente la trayectoria histórica del federalismo, así como el proceso de construcción del Estado nacional en México, sustentado en rasgos y liderazgos regionales. También ignoran que la experiencia demuestra que la aplicación de la ley en México no sólo no es la más simple de las soluciones, sino que, históricamente, ha sido la más complicada.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Véase la discusión que ofrece Emilio Rabasa para sustentar la dificultad de

En suma, esos argumentos plantan cara al cúmulo de claves que se pueden extraer del siglo XIX mexicano, no sólo para entender su régimen federal y sus componentes regionalistas, sino para darle dimensión realista, por ejemplo, a los problemas de seguridad, y poder esbozar soluciones que, tomando en cuenta la historia regional, tengan resultados funcionales.<sup>20</sup> En ese tema, la situación actual del país ha mostrado que las estrategias de intervención exógena, desvinculadas de los gobiernos estatales y municipales, en un talante centralista, no sólo no han sido la solución: frecuentemente han provocado resultados opuestos a los buscados.<sup>21</sup>

En ese tenor, cualquier iniciativa de política que pretenda renovar la relación entre ámbitos de gobierno, para obtener vías de solución a algunos problemas nacionales, debe tener en cuenta no sólo los términos constitucionales del federalismo, sino la realidad política de los estados que, desde siempre, han sido actores fuertes y que, como deja claro Benson, han sido elementos esenciales en el proceso histórico del sistema político mexicano.

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

---

la aplicación de la ley en México, cuyas bases encuentra en la complicada trayectoria del siglo XIX. Emilio Rabasa Estebanell, *op. cit.*

<sup>20</sup> Por ejemplo, en un artículo reciente, Viridiana Ríos señaló “[...] legitimar a las autodefensas fue tomar el camino equivocado. La dicotomía entre represión y cooptación que dio pie a pensar que cooptar era el único camino para salvar a Michoacán del crimen organizado es falsa. Había otros caminos. El más simple: aplicar la ley”. Y ni una cosa ni la otra. De entrada, la dicotomía mencionada ignora flagrantemente al federalismo, como si en el país sólo existiera el gobierno nacional. Por otro lado, en efecto había otros caminos, pero aplicar la ley no era el más simple. Uno podría haber sido el diseño de un esquema de acción conjunto que, circunstancialmente habría servido para aplicar la ley. Desafortunadamente, la coordinación y colaboración entre ámbitos de gobierno es elemento perenne en los discursos sobre seguridad pública, pero, hasta la fecha, no se ha materializado. Viridiana Ríos, “Autodefensas: el riesgo de no aplicar la ley”, *Nexos*, abril de 2014, en <http://www.nexos.com.mx>

<sup>21</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, *Nexos*, diciembre de 2012, en <http://www.nexos.com.mx>

Gabriel Negretto, *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, 283 pp.

Más allá de las preguntas clásicas sobre el diseño, en la agenda actual de investigación del nuevo institucionalismo, destaca la preocupación por el cambio de las instituciones. Este enfoque teórico ha girado su foco hacia dos elementos: por un lado, se ocupa de la forma en que la estabilidad institucional —o la falta de ella—, incide en el comportamiento y las estrategias de los actores; y, por otro, discute la naturaleza exógena de éstas. La visión unidireccional, que considera que a determinado diseño institucional corresponde cierto comportamiento político, se ha puesto en duda, señalando más bien la influencia mutua que se ejerce entre actores e instituciones, y cuestionando que las últimas preexistan a los intereses de los primeros. *Making Constitutions* se inserta de lleno en este debate, proponiendo como punto de partida el cambio por encima de la inmutabilidad institucional, y reconociendo que las instituciones son endógenas a los intereses de los actores.

Al analizar cuáles son los elementos que determinan las elecciones de diseño constitucional en las reformas ocurridas en los países latinoamericanos entre 1900 y 2008, Gabriel Negretto propone que las características y el contenido del cambio constitucional están determinados preponderantemente por los cálculos y negociaciones de los actores en la coalición reformista, cuyo peso depende de los eventos que detonan el cambio constitucional, y del grado de certidumbre que exista sobre los efectos de las instituciones sobre sus posiciones políticas futuras. De este modo, el libro desarrolla una explicación comparada de los orígenes de los diseños constitucionales, reconociendo que las instituciones no figuran sólo como variables independientes, sino que son producto de los recursos, los intereses de los actores y la coyuntura en la que se lleva a cabo la reforma constitucional.

Negretto desmitifica tres ideas recurrentes en la discusión politológica: la primera, que las constituciones son marcos estables; la segunda, que los presidencialismos son, por naturaleza, rígidos; y la tercera, que las últimas reformas constitucionales en América

Latina son incongruentes. El libro demuestra que, en realidad, los momentos de cambio constitucional no son eventos excepcionales. En América Latina, las reformas a la Constitución y los reemplazos del documento completo han sido un elemento persistente: entre 1900 y 2008 se han aprobado 103 constituciones, cuya vida promedio ha sido de poco más de 23 años. Para 2009, todos los países latinoamericanos habían adoptado una constitución nueva, excepto Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Con ello se demuestra que, contrario a la noción clásica de las rigideces del presidencialismo propuesta por Linz, las constituciones presidenciales tienen una gran capacidad adaptativa, al permitir la convivencia de criterios distintos, e incluso contrapuestos, y la asignación simultánea de mecanismos de exclusión y competencia entre Ejecutivo y Legislativo. Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde también el cambio constitucional es frecuente (por ejemplo, Austria), en América Latina las reformas constitucionales suelen ser drásticas y ligadas a temas de alta sensibilidad: las reglas para la toma de decisiones y la configuración de la distribución de poderes se han visto notoriamente afectadas por el cambio constitucional. La evidencia muestra que los cambios en estas dos esferas han seguido principios de diseño opuesto para la organización de un régimen democrático, concentrando poder en una, pero dispersándolo en la otra, lo que origina la percepción de que el proceso de cambio constitucional carece de lógica. En *Making Constitutions* se sostiene que, detrás de la adopción conjunta de reformas en apariencia paradójicas, yace una racionalidad estratégica que las explica, y que los diseños constitucionales híbridos son la regla más que la excepción. Esta supuesta incongruencia en realidad es el reflejo de la forma en que regionalmente se han enfrentado los problemas comunes de gobernabilidad en las nuevas democracias, y transmite la pluralidad del proceso de reforma constitucional en las nuevas democracias.

Es posible notar varias tendencias en las reformas que se han llevado a cabo en las constituciones latinoamericanas en los últimos treinta años. Negretto encuentra que en la esfera electoral se ha optado por adoptar reglas más inclusivas para la elección presidencial al optar por fórmulas de mayoría absoluta o de mayoría



relativa calificada. Para la elección de legisladores también se observa una tendencia a preferir fórmulas más proporcionales y más incluyentes, aunadas a una mayor personalización del voto, lo que sugiere mayor pluralidad y competencia. Sin embargo, al mismo tiempo se han adoptado medidas que otorgan permisividad más amplia para la reelección de los presidentes. En la esfera de distribución de poderes, las reformas han mitigado los poderes de gobierno de los Ejecutivos, trasladándolos hacia los Congresos, las Cortes, el ámbito de gobierno local o los órganos autónomos. Pero, simultáneamente, se han adoptado reformas que incrementan los poderes de agenda de los presidentes al otorgarles mayor capacidad de intervenir de forma proactiva en la legislación. Este rasgo de las reformas restringe la influencia del pluralismo en la hechura de políticas y concentra mayor poder en la toma de decisiones alrededor del presidente (p. 41).

¿Cómo se explican estas tendencias? En cercana conversación con quienes han abordado reformas en los sistemas electorales,<sup>1</sup> la reasignación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo,<sup>2</sup> o la adopción de mecanismos que alteran los contrapesos tradicionales,<sup>3</sup> Negretto ofrece un modelo integral que permite abordar los cambios institucionales que se han estudiado de manera aislada. *Making Constitutions* propone dos hipótesis para dar cuenta de los contenidos de las reformas constitucionales. La primera establece que los incentivos y las capacidades relativas con que cuentan los actores

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Kenneth Benoit, "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies*, núm. 23, 2004, pp. 363-389; Josep M. Colomer, "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)", *Political Studies*, núm. 1, 2005, pp. 1-21; Daniel Buquet, "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 16, 2007, pp. 35-49.

<sup>2</sup> Matthew Shugart, "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, núm. 28, 1998, pp. 1-29.

<sup>3</sup> Monica Barczak, "Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin America Politics and Society*, núm. 3, 2001, pp. 37-60; Daniel Smith y Dustin Fridkin, "Delegating Direct Democracy: Interparty Legislative Competition and the Adoption of the Initiative in the American States", *American Political Science Review*, núm. 3, 2008, pp. 333-350.

constituyen el factor más importante para explicar el cambio. La segunda hipótesis sugiere que el impacto de los recursos electorales e institucionales no son iguales en todos los casos; éste depende del evento que detona la reforma y de la incertidumbre presente en la coyuntura en que se desenvuelve: si ésta es respuesta a una crisis de desempeño y los reformadores enfrentan un contexto de alta incertidumbre electoral, surgirá una reforma cooperativa y se privilegiarán los efectos de largo plazo; por el contrario, si la reforma es producto de cambios en el realineamiento de partidos políticos o en la coalición gobernante, la reforma será un reflejo de la competencia, y su resultado estará determinado por las diferencias en la distribución de recursos, tal y como lo establece la primera hipótesis. Con estos argumentos, Negretto subraya la naturaleza dual de las constituciones: como estructuras cooperativas y como estructuras de poder, distinguiéndose de otros autores<sup>4</sup> que consideran únicamente una de las dos dimensiones para explicar el cambio institucional; y al incluir en su explicación la historia –para entender la orientación general de los modelos constitucionales– y el contexto –para entender el origen de las reformas y los niveles de incertidumbre–, el autor también se diferencia de los enfoques convencionales del neoinstitucionalismo de la elección racional.

Para probar sus argumentos, Negretto opta por la utilización de una metodología mixta. La influencia de los recursos de los actores que integran las coaliciones de reforma se trata por medio de un análisis estadístico, mientras que los efectos del evento detonador y del grado de certidumbre coyuntural se estudian según un método cualitativo que integra rastreo de procesos y análisis contextual. Los casos elegidos son cuatro: Argentina en 1949 y en 1994, Colombia en 1991 y Ecuador en 1998.

Paralelamente a sus propuestas principales, en el análisis de regresión Negretto pone a prueba hipótesis alternativas, extraídas de la vertiente histórica del nuevo institucionalismo, que sugieren que el legado institucional o el “contagio” regional son variables

<sup>4</sup> Por ejemplo, M. Shugart, art. cit.; o Alexander Gerard “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation”, *Journal of Theoretical Politics*, núm. 3, 2001, pp. 249-270.

que intervienen en la elección de un determinado diseño institucional.<sup>5</sup> Estos elementos probaron tener efectos moderados o no significativos estadísticamente para el análisis del cambio constitucional, mientras que el mayor efecto provino, en todos los casos, de la distribución de recursos entre actores y de la dinámica de competencia que se tiende entre ellos.

Los hallazgos del análisis empírico se complementan con los cuatro estudios de caso. El autor muestra la influencia de la coyuntura y la incertidumbre, y presenta las condiciones bajo las cuales los reformistas se ven obligados a subordinar sus necesidades estratégicas de corto plazo a objetivos de más largo alcance, privilegiando principios de cooperación (pp. 110-111). Para los dos casos de Argentina, el cambio constitucional fue iniciado por la élite gobernante, como respuesta a variaciones en la distribución de poder. En 1949, la reforma respondió a la necesidad de consolidar el poder, mientras que en 1994 constituyó una estrategia para redistribuirlo. Ambas reformas toman un carácter distributivo y quedan suficientemente explicadas a partir de los intereses partidistas y los recursos de los actores, en tanto fueron desencadenadas por cambios en la configuración de poderes, y ocurrieron en un contexto de baja incertidumbre electoral y estabilidad económica. Las diferencias entre estas dos reformas se deben a los recursos relativos de los actores: en 1949, cuando la coalición gobernante tenía la posibilidad de imponer por sí misma los resultados, las reformas apuntaron a reglas más restrictivas y mayores poderes de gobierno para el presidente Perón. En contraste, en 1994, la coalición reformista incorporaba a miembros de oposición, lo que daba lugar a una reforma híbrida que incluía la reelección presidencial consecutiva por una ocasión a cambio de reglas electorales más inclusivas, reducción en el periodo presidencial y mayores controles del Congreso hacia el Ejecutivo.

Por otro lado, en los casos de Colombia y Ecuador, el cambio constitucional fungió como respuesta a las presiones populares ocasionadas por crisis institucionales profundas: en el caso colombiano, por la incapacidad de contener la violencia; y en el ecuatoriano,

<sup>5</sup> Paul Pierson, *Politics in Time*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

por la inestabilidad y la ingobernabilidad. Negretto muestra que en los cambios constitucionales impuestos por crisis de desempeño institucional y presiones populares los resultados dependen de las características de la coyuntura y del evento detonador de la reforma. En el contexto colombiano de incapacidad estatal para contener la violencia y proveer seguridad pública, alta fragmentación del sistema de partidos y alta descentralización de los partidos, en la reforma se optó por establecer reglas electorales más inclusivas y reducir los poderes emergentes y de gobierno del presidente. La lógica era incrementar la participación del Congreso en la elaboración de políticas públicas y en el mantenimiento del orden público. Por su parte, la coyuntura ecuatoriana se caracterizaba por una alta inestabilidad de los gobiernos, fallas de gobernabilidad y un sistema de partidos atomizado, de tal modo que se eligieron reglas electorales más restrictivas, incrementando, a la par, los poderes de agenda del presidente. El objetivo era mejorar la gobernabilidad frenando la extrema fragmentación del sistema de partidos y otorgando al Ejecutivo mayor capacidad de intervención en la política pública. A partir de la complementariedad de las dos fases del análisis, se desprenden varios hallazgos que permiten dar cuenta de los patrones de reforma constitucional en América Latina.

Sobre las reformas relativas a la esfera electoral, en lo concerniente a la elección y reelección del presidente, se encuentran los siguientes patrones:

1. Cuando el partido del presidente tiene mayoría para aprobar un cambio constitucional, se optará por adoptar fórmulas más restrictivas para elegir al presidente, usualmente en combinación con elecciones legislativas concurrentes para excluir de la competencia electoral a segundas y terceras fuerzas. En ese escenario, se apoyarán reglas más permisivas para la reelección.

2. Cuando el partido del presidente necesita del apoyo de la oposición para aprobar un cambio constitucional, se optará por una fórmula de mayoría relativa con umbral mínimo y las reglas para la reelección serán más restrictivas.

Sobre las reformas que modifican la distribución de poderes, en lo relativo a los poderes de gobierno del presidente, se presentan los siguientes hallazgos:

1. El partido del presidente respaldará una reforma que incremente los poderes de gobierno del Ejecutivo sólo si carece de una mayoría cohesionada en el Congreso. Esta situación suele suceder cuando se requiere más de un partido para aprobar cambios constitucionales, y generalmente viene aparejada a un intercambio de concesiones en otras áreas de la política, lo que explica los diseños que concentran y dispersan poder alrededor del Ejecutivo de forma simultánea.

2. Una reforma que incremente los poderes legislativos del presidente se verifica generalmente como estrategia para enfrentar crisis, ante las que el modelo clásico del Ejecutivo con poder de veto fuerte pero con capacidades de agenda débiles resulta inoperante, y en entornos de alta fragmentación política. Estas reformas surgen de procesos de negociación y no de acuerdos extendidos.

Con lo anterior, *Making Constitutions* pone al descubierto la doble naturaleza del cambio constitucional: aunque los objetivos explícitos de una reforma aludan al principio de cooperación, lo cierto es que en todos los casos existe cierto grado de conflictividad distributiva y comportamiento competitivo entre los actores involucrados. En otras palabras, la baja política, que conduce a elegir diseños por debajo del óptimo social, siempre está presente y en pugna con los objetivos cooperativos y de largo plazo, aunque en algunos casos las crisis sirven como atemperante.

Los hallazgos de Negretto conducen a reflexionar en torno a las implicaciones de los modelos constitucionales híbridos para el desempeño de las nacientes democracias latinoamericanas, en las que la toma de decisiones ha dejado de ser unilateral. Como él señala, “no es claro que los diseños híbridos sean óptimos para mejorar el desempeño y la calidad de las nuevas democracias de la región” (p. 239). A pesar de que la mayoría de las crisis de gobernabilidad en América Latina ha sido provocada por la debilidad estructural de los Estados para la provisión de bienes públicos, pocas reformas han tenido en la mira este objetivo, de tal suerte que ni siquiera las presiones sociales o los eventos críticos garantizan que las reformas constitucionales mejoren el desempeño del régimen. De hecho, es frecuente que prevalezca una lógica de “enmienda”, en la que las reformas sólo sirvan para apaciguar las presiones y no

para corregir el funcionamiento institucional. Y es que precisamente las reformas profundas, cuyos efectos sólo se perciben a largo plazo, son las que resultan menos atractivas para las élites gobernantes, en tanto no les representan ningún dividendo político inmediato.

GRISSEL SALAZAR REBOLLEDO