



Análisis de la ideología empresarial regiomontana.

Un acercamiento a partir del periódico El Norte.

Cintia Smith Pussetto

Justicia y decisión en el discurso presidencial argentino sobre la memoria

(2003-2007).

Ana Soledad Montero

Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)

Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García

El papel de la prensa en la construcción de la democracia española:

de la muerte de Franco a la Constitución de 1978

Ricardo Zugasti

Canada-U.S. Relations and the Impermeable Border Post 9/11:

The Co-Management of North America

Daniel Drache

costo unitario:
\$ 90.00

Publicación del Departamento de
Relaciones Internacionales y Ciencia Política
de la División de Humanidades y Ciencias Sociales
del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey
ISSN: 1870-3569



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY.

ÍNDICE



Presentación 7

Artículos

Análisis de la ideología empresarial regiomontana. Un acercamiento a partir del periódico *El Norte*
Cintia Smith Pussetto, Nancy Janett García Vázquez y Jesús David Pérez Esparza..... 11

Justicia y decisión en el discurso presidencial argentino sobre la memoria (2003–2007)
Ana Soledad Montero.....27

Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964–2006)
Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García.....43

El papel de la prensa en la construcción de la democracia española. De la muerte de Franco a la Constitución de 1978
Ricardo Zugasti..... 53

Canada–U.S. Relations and the Impermeable Border Post 9/11: The Co–Management of North America
Daniel Drache.....69

Ensayos

Winning is Everything: The Presidency of George W. Bush
Richard E. Hartwig..... 85

In fieri

Corresponsabilidad Estado–sociedad civil. Greenpeace y el caso *Prestige*
Paulina Coronel, Elisa G. Gaxiola, Nancy J. García, Ana L. Mendoza y Aída Patiño.....105

Ex libris

Los partidos políticos latinoamericanos bajo la lupa	
José Ruiz Valerio.....	121
La desilusión de la unión en América del Norte	
Víctor López Villafañe.....	127
Algunas teorías de la Ciencia Política se derrumban en las democracias emergentes	
Jesús Cantú Escalante.....	129

Communitas

Cuarenta años de estudios internacionales en México	
Orietta Perni.....	135

Colaboradores	141
----------------------------	-----



PRESENTACIÓN

En este número 7 de la revista *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* podemos leer los artículos presentados según diferentes ejes: el eje dimensional, que va desde lo micro a lo macro, con el estudio de un caso regional hasta llegar a políticas fronterizas, y pasando por realidades estatales; el eje geográfico, con la presencia de textos que abarcan realidades europeas, sudamericanas y norteamericanas; y finalmente, el eje metodológico, donde prevalecen el discurso y la prensa como instrumentos de análisis.

Con el trabajo de Cinthia Smith conocemos la ideología empresarial regiomontana como fenómeno peculiar en el ámbito mexicano. A través de *El Norte*, el más importante periódico de la ciudad de Monterrey, se analizan los valores de esta comunidad, donde las doctrinas socialcristiana se funden con los elementos básicos del capitalismo con el fin de promover la justicia social. *El Norte* cumple la función de vehículo difusor del patrón ideológico de la ciudad. Las temáticas políticas y económicas destacan en primer lugar en la cobertura del periódico, además de crear una interesante dicotomía entre la imagen del estado como organismo corrupto y la de la empresa local como competitiva y exitosa.

Quedándonos en el continente americano, Ana Soledad Montero ilustra la presencia de los temas de memoria y justicia en la agenda política del ex presidente argentino Néstor Kirchner. La democracia se enfrenta a serios dilemas a la hora de encontrar principios universales que garanticen la vida en común en un marco de igualdad y diferencia. Lo político y lo jurídico se entrelazan en el intento de superar las tensiones entre pasado y presente.

Colombia es objeto del artículo de Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García. Los autores analizan la evolución del paramilitarismo y sus relaciones con los diversos grupos sociales como los campesinos, el narcotráfico y las Fuerzas Armadas. El fenómeno paramilitar ha sacado partido de las contradicciones de la sociedad colombiana, profundamente afectada por el conflicto interno y se ha venido degradando hasta formalmente desaparecer en el año 2006. Sin embargo, los autores argumentan que no se tiene una solución definitiva de la cuestión, sobretodo porque algunos de estos grupos se dedican a la delincuencia común o siguen en pie de guerra.

El cuarto artículo de este número 7 retoma el tema de la prensa con una variante geográfica –ya que trata la prensa española y una variante temática –ya que se estudia el papel de ésta en la transición hacia la democracia. El análisis de Ricardo Zugasti concluye que, a pesar de las diferencias ideológicas de los periódicos tomados en consideración, se logró centrarse en los conceptos compartidos en lugar de fomentar la discordia. La prensa fue un actor importante en este periodo crucial de la historia reciente de España y contribuyó a la reconstrucción pacífica de la sociedad.

El último artículo de Daniel Drache nos da una visión diferente del tema de las fronteras norteamericanas. En este caso, se trata de la frontera entre los Estados Unidos y Canadá, tradicionalmente considerada menos importante desde el punto de vista analítico por su menor conflictividad y por el tipo de relaciones históricas entre los dos países que divide. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001 abrió una nueva serie de preocupaciones para el gobierno canadiense, entre las que destacan la seguridad, la protección del derecho a la privacidad, su concepción de la ciudadanía, la agilización del comercio fronterizo y la regulación del flujo de refugiados.

Concluimos esta breve introducción presentando una nueva sección de Confines llamada 'Ensayos' que nos permite abrir un espacio para una reflexión más pausada y de divulgación. En este caso, el escrito de Richard E. Hartwig nos proporciona elementos para algunas consideraciones sobre la actual política externa e interna de los Estados Unidos, partiendo de la postura 'ganar lo es todo'. El autor concluye que esta fórmula no ha dado resultados en ninguno de los dos ámbitos. En el exterior, el conflicto en Irak está siendo realmente desgastador para los Estados Unidos; y en lo doméstico, se distorsiona las reglas y se ignoran a los árbitros, creando problemas potencialmente desastrosos.

Orietta Perni
Coordinadora editorial

Análisis de la ideología empresarial regiomontana. Un acercamiento a partir del periódico *El Norte*

Cintia Smith Pussetto*, Nancy Janett García Vázquez y Jesús David Pérez Esparza**

La ciudad de Monterrey se ha caracterizado por un destacado proceso periférico de industrialización, surgido a finales del siglo XIX y consolidado en el transcurso del siglo XX, el cual la convierte en un objeto de estudio único en la medida en que entrelaza las estructuras industriales con los procesos de formación de una burguesía local, conservadora y resistente a las fuerzas centralizadoras del Estado mexicano. Este trabajo presenta los resultados de un análisis de contenido realizado con la finalidad de comprobar si el periódico *El Norte*, principal medio de comunicación escrita de la ciudad, funciona como propagador de la ideología empresarial local.

Palabras clave: ideología empresarial, empresariado, ética del trabajo, elites industriales, El Norte.

The Business Ideology in Monterrey, Nuevo León. A content analysis of the local newspaper 'El Norte'.

Monterrey, capital city of Nuevo León, has distinguished itself for an outstanding peripheral industrialization process that started at the end of the nineteenth century and achieved its consolidation during the twentieth. Monterrey is an unique object of study in the extent that it links the industrial structures with the development of a conservative local bourgeoisie, which has showed resistance toward the centralizing trends of the Mexican State. This paper presents the results of a content analysis of the city's most important newspaper, El Norte, in order to determine its role as a broadcaster and reinforcer of the local bussiness ideology.

Key words: business ideology, entrepreneurial class, work ethic in Northern Mexico, industrial elites, El Norte.

Fecha de recepción: 31/08/07

Fecha de aceptación: 02/03/08

La ciudad regiomontana comienza a contar como una ciudad positiva hace menos de un siglo. Una recta administración [...] la dotó de centros fabriles y educó a sus hijos en las intachables prácticas del trabajo [...]. A través de nuevas turbulencias, su población conserva la brújula, porque ha hecho ya del deber una costumbre. Y aun en medio de las crisis [...] la ciudad sobrenada siempre con ritmo de bienestar. Honesta fábrica de virtudes públicas, vivero de ciudadanos, [...] prueba evidente de la voluntad que se impone sobre la geografía, de la mente que se apodera de la materia y la pone a útiles rendimientos. [...] El regiomontano, cuando no es hombre de saber, es hombre de sabiduría [...] es un héroe en mangas de camisa, un paladín en blusa de obrero, un filósofo sin saberlo, un gran mexicano sin posturas estudiadas para el monumento, y hasta creo que un hombre feliz.¹ (Reyes, 1958: 181-182)

La ciudad de Monterrey² se ha caracterizado por un destacado proceso periférico de industrialización, surgido a finales del siglo XIX y consolidado en el transcurso del siglo XX. Este fenómeno convierte a la ciudad en un objeto de estudio único en la medida en que entrelaza las estructuras industriales con los procesos de formación de una burguesía local, conservadora y resistente a los procesos centralizadores del Estado nacional mexicano. La construcción de este modelo se reforzó, gracias a la capacidad de dicho grupo de poder, a fin de construir patrones ideológicos comunes a toda la ciudad y hacer que este discurso se legitimara en el tiempo. Para la consecución de tal fin, el periódico *El Norte* ha cumplido, desde su creación, un rol preponderante en el reforzamiento de dicha ideología local.

La primera parte de este trabajo presenta una reseña histórica para comprender la formación de la clase empresarial regiomontana y su relación con el Estado nacional, así como un estudio de los componentes ideológicos conservadores de este grupo en relación con la familia, el trabajo, la empresa y el Estado. La segunda parte recopila los eventos más destacados de la historia del periódico *El Norte*, con la finalidad de observar los lazos de pertenencia que unen dicha empresa con la sociedad regiomontana. Por último, se presentan los resultados más importantes de un análisis del contenido del periódico a fin de comprobar si los patrones ideológicos identificados previamente se hacen evidentes en los contenidos y en el enfoque de la cobertura del periódico.

* Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. csmith@itesm.mx

** Asistentes de investigación de la cátedra "Globalización y Desarrollo en el Área del TLCAN".

1 Discurso pronunciado por Alfonso Reyes en septiembre de 1943 en la Universidad de Nuevo León (hoy Universidad Autónoma de Nuevo León).

2 Ciudad ubicada en la frontera noreste de México. Su activa economía industrial la convierte en la tercera ciudad con mayor importancia en el país, sólo después del Distrito Federal y del Estado de México.

I. FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL EMPRESARIADO REGIOMONTANO

Las últimas décadas del siglo XIX implicaron para la ciudad de Monterrey el inicio de un proceso de industrialización que le permitiría destacar y convertirse en un bastión económico del norte de México. Este proceso de industrialización se originó, en términos generales, por la confluencia de intereses provenientes tanto de un Estado facilitador como de las elites locales. El primer factor estatal se caracteriza por el desarrollo propio de la época porfirista –basada en el fomento al orden y progreso– y el segundo, relativo a las elites, se sustenta en la existencia de familias con capital los cuales aprovecharon esas oportunidades para consolidarse como una burguesía de carácter regional que hizo de Monterrey el centro de sus operaciones.³

La estructura política porfirista fue decisiva para que se produjera el despegue industrial de la ciudad. En este sentido, la administración de Bernardo Reyes (1886–1909), como gobernador de Nuevo León, representó un papel clave. La legislación del estado le había conferido el derecho de dispensar del pago directamente y por un período máximo de veinte años a “cualquier actividad útil para el desarrollo de la región” (Vellinga, 1988: 32). Además de la exención impositiva, el gobierno de Reyes combinó y fomentó otras obras públicas como el drenaje y el sistema de transportes, convirtiendo a Nuevo León, y especialmente a Monterrey, en un centro hegemónico. Estas acciones le dieron a Reyes un vínculo directo con los intereses de los empresarios, quienes gozaban de un fácil acceso al poder político regional y tenían una fuerte conciencia localista (p.33).

Una vez que el proceso económico regional cobró impulso, los efectos multiplicadores comenzaron a trabajar sobre la base de: capitales previamente acumulados, la expansión del mercado interno y la presencia de mano de obra. Sin embargo, fue sólo un grupo limitado de empresarios el que pudo destacar: “militares y políticos, propietarios tradicionales, inversionistas extranjeros residentes, jóvenes intelectuales positivistas (‘científicos’) que consiguieron insertarse en el sector financiero, se fundieron, en gran medida, en una clase dominante que poseía coherencia relativa y estaba relacionada internamente” (Cerutti⁴, 1992:25).

Este reducido grupo de familias comenzó a desarrollar una extensa red de relaciones interpersonales que les permitió

compartir los riesgos de la diversificación de sus inversiones, en una atmósfera de confianza. La reafirmación de la confluencia de capitales se refrendó mediante lazos de sangre. En otras palabras, Vellinga (1988) expresa este fenómeno de la siguiente manera:

La integración sobre la base de intereses económicos comunes fue seguida por la integración de tipo social: las familias involucradas en las mismas empresas sellaron su cooperación mediante matrimonios. Por lo tanto, se inició un proceso de formación de clase que habría de conducir al surgimiento de una genuina burguesía regional (pp. 52–53).

La prosperidad económica que se había alcanzado a finales del siglo XIX tuvo una pausa a raíz de la Revolución Mexicana, en especial, debido a los ataques de los carrancistas y villistas que exigían constante tributo a los hombres de negocio de Monterrey (p. 36). Como resultado, los empresarios regiomentanos se vieron obligados a cerrar las incipientes empresas y, al menos temporalmente, los industriales –junto con sus capitales– emigraron a Estados Unidos en busca de estabilidad.

Sin embargo, cuando la época más agresiva de la Revolución Mexicana llegó a su fin, los industriales decidieron regresar a Monterrey. Lo anterior tuvo un efecto positivo; a partir de entonces, se logró alcanzar un mayor nivel de inversión en las empresas que años atrás habían dejado de funcionar.

En el año 1927, al igual que en el período de Bernardo Reyes, fue promulgada una nueva ley de reducciones impositivas para estas nuevas empresas por un lapso de 10 a 25 años, dependiendo del ramo industrial (Vellinga, 1988: 37). Las próximas décadas de gran bonanza económica se vieron influidas por un factor fundamental: la implantación de un sistema político unipartidista que determinó las relaciones de poder en el país hasta finales del siglo XX.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (PNR y posteriormente Partido Revolucionario Institucional, PRI), se inició un proceso en el que el Estado central estaba obligado a atender las demandas populares que le habían permitido su acceso al poder. De tal forma que, a partir de ese momento, el Estado mexicano inició una transformación interna caracterizada por la aplicación de políticas intervencionistas de tendencia socialista. Estos cambios fueron vistos por los empresarios regiomentanos como fenómenos que atentaban contra sus intereses económicos regionales.

³ Cabe destacar que la acumulación y distribución de capital en México no se dio de manera homogénea en todo el país sino que se desarrolló sobre bases estrictamente regionales.

⁴ El mismo autor, en un estudio pormenorizado, destaca las siguientes familias: Milmo, Rivero, Calderón, Zambrano, Madero, Hernández con sus parientes Mendirichaga, Armendáriz, Ferrara, Belden, Maiz, Berardi, Sada, Muguera, Garza y González Treviño (144).

El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934–1940) es, precisamente, el período de consolidación de este nuevo modelo intervencionista que dio pie a una suerte de “tensión continua” entre los esfuerzos de los empresarios regiomontanos por edificar un bastión económico regional (con capacidad desafiante) y los esfuerzos del gobierno federal por controlar las acciones de este grupo de poder (p. 74).

Como consecuencia de esa tensión, los empresarios de Monterrey comenzaron a preocuparse por combinar sus fuerzas con hombres de negocios de otras regiones y, a nivel local, se fue construyendo una serie de alianzas interempresariales que sirvieron como contrapeso a las políticas provenientes del gobierno federal. En este contexto, Monterrey se convirtió en la base de sustentación de un proyecto que alcanzaría dimensiones nacionales. Esto implicaba el uso de confederaciones empresariales creadas en el periodo posrevolucionario, pero, ahora, adaptándolas a las nuevas necesidades de contrapeso frente a la acción política del Estado. Como ejemplo de ello, se encuentra la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN).

Debido a que la CONCAMIN comenzó a tener un mayor carácter público, dada su creciente integración en las redes controladas por el Estado y el incremento de la influencia de ideas “radical-socialistas”, los empresarios propusieron la creación de una nueva organización –de hecho un sindicato– que aglutinara sus intereses. En este sentido, y bajo un objetivo claramente político, surgió la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

También se dio origen a la Cámara de la Industria de la Transformación en Nuevo León (CAINTRA), que pareció ser la única organización fuerte con base regional. Su estatus, como organismo de consulta del estado, trajo una actitud más moderada hacia la política “oficial” y un mayor pragmatismo hacia las posiciones estatales en las cuestiones que afectaban a las políticas nacionales sobre el desarrollo industrial y el comercio (Vellinga, 1988: 61).

Con la conformación de las nuevas agrupaciones y con las ya existentes, se fue moldeando la acción política del Grupo Monterrey frente al Estado, particularmente, en tres períodos presidenciales que implicaron riesgos de nacionalización: Lázaro Cárdenas (1934–1940), Adolfo López Mateos (1958–1964) y Luis Echeverría (1970–1976).

Con la consolidación del Estado protector, para los empresarios regiomontanos se abrieron importantes oportunidades de negocio, estrechamente relacionadas con el mercado interno y los beneficios que otorgaba el gobierno, en términos de subsidios, exenciones de impuestos y crédito público. En este periodo, que se extiende entre la década de 1940 y 1960, se dio un nuevo apogeo industrial en Monterrey y su área metropolitana.

Este *boom* llegó finalmente a su clímax con el auge petrolero de finales de la década de 1970, llevando a las empresas regiomontanas a tomar créditos extranjeros para financiar procesos inusitados de crecimiento. Tal es el caso del Grupo ALFA, que financió al menos el 90% de su crecimiento con capital proveniente del extranjero, vía crédito internacional (Fouquet, 1999: 154).

Con la crisis de la deuda de 1982 se hizo evidente el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y, con ello, la debilidad de los empresarios locales para afrontar el pago de compromisos asumidos en años anteriores. Esto llevó a que el Estado, a pesar de que había empezado su proceso de desvinculación del mercado productivo, se viera en la necesidad de salir en defensa de los pasivos de las empresas regiomontanas que representaban la tercera parte del total de la deuda privada mexicana (Cerutti, Ortega y Palacios, 2000: 19).

Esta crisis llevó a la necesidad de reconvertir la industria local, permitiendo el paso de un modelo enfocado principalmente al abastecimiento del mercado interno a otro de producción, destinado a mercados extranjeros e inversión internacional. El Estado mexicano potenció tales oportunidades con la entrada al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1986 y con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1992.

La consolidación del modelo económico neoliberal permitió la sintonía de las políticas públicas federales con los intereses de la burguesía local. A raíz de este nuevo escenario, los empresarios regiomontanos comenzaron a participar abiertamente en política a través del partido oficial (PRI) y, desde la oposición, a través del Partido de Acción Nacional (PAN). Ejemplo de ello fue la transición ocurrida en Nuevo León en 1997, donde el gobernador interino, Benjamín Clariond Reyes del PRI, le cedió el poder al primer gobernador panista electo en el estado, Fernando Canales Clariond.⁵

5 Estos dos personajes son miembros destacados del Grupo Monterrey y están unidos por lazos familiares.

II. LA IDEOLOGÍA EMPRESARIAL REGIOMONTANA

La ideología de los empresarios de Monterrey comenzó a cimentarse, a finales del siglo XIX, sobre la base de las doctrinas socialcristianas –en boga durante ese tiempo– que sirvieron como contrapeso ideológico al incipiente desarrollo del socialismo que ponía en cuestionamiento los fundamentos básicos del capitalismo.

Estas ideas socialcristianas, que se expresaron en varias encíclicas papales (*Rerum Novarum*, 1891, *Quadragesimo Anno*, 1931, *Mater et Magistra*, 1961), presentan, entre sus puntos principales, que la propiedad privada no debe ser abolida, como sugería Karl Marx. En cambio, el sistema capitalista debía ser reformado y tener la capacidad para promover la justicia social, “sirviendo a la dignidad humana e incrementando las oportunidades de vida de los individuos” (*Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*, 1952: 128 y 116, citado por Vellinga, 1979:102).

En este marco, la estructura de la empresa regiomontana se cimentó sobre la base de un modelo familiar tradicional y celosamente conservador, sustentado en una religiosidad sincrética que complementaba la dimensión humanista del catolicismo con la visión pragmática de las corrientes puritanas angloamericanas, donde el trabajo, el ahorro y la generación de la riqueza son muy valorados.

De este modo, la empresa fue concebida como una “gran familia”, como “una unidad orgánica que funciona sobre la base de la armonía de propósitos entre las partes” (Vellinga, 1988: 63). Lo anterior, en términos de catolicismo social, se refiere a que “los intereses patronales y los de los obreros no son contradictorios sino que convergen en uno mismo: el éxito de la empresa. Este postulado permite pensar que el conflicto es un acto marginal y no justificado en el que se rompe el equilibrio entre las partes” (Fouquet, 1999: 138).

Esta ideología dio a los empresarios una visión muy positiva de su papel y justificó su paternalismo en el manejo de las relaciones laborales por el bien de sus empleados (Vellinga, 1988: 63). En síntesis, los valores de familia, empresa y trabajo se entremezclaron en un sistema de valores integral.

Ya desde el periodo revolucionario, la actividad sindical era asumida por el “patrón” en el marco de la caridad cristiana

y la responsabilidad paternalista que propugnaba el modelo. Esto incluía varias facetas que iban desde el otorgamiento de vivienda y educación hasta la alimentación y la recreación.

Con la llegada de Cárdenas al poder, se consolidó el movimiento sindical nacional bajo la tutela del gobierno federal y, con ello, el partido oficial. Con esto se puso en riesgo la relación patronal-sindical, diseñada previamente en el contexto local de Monterrey. Esto llevó a los empresarios regiomontanos a responder al nuevo escenario organizando su propio sistema sindical: el de los sindicatos blancos. Este modelo fue muy exitoso ya que logró congregarse a la mayoría de los grupos de trabajadores de Monterrey.⁶

Un mecanismo efectivo para mantener la influencia del Estado al margen de las decisiones industriales locales fue la firma de contratos colectivos de trabajo. En éstos, las alzas salariales establecidas por el gobierno eran superadas por las empresas, en un pequeño margen, a fin de prevenir cualquier tipo de reclamo que pusiera en cuestionamiento la distribución del poder local. Vellinga (1988) expresa esta relación de la siguiente manera: “La estrategia fue tomar la iniciativa en el tema de salarios y condiciones de trabajo, anticipándose a las demandas de los trabajadores, y en el caso en que las demandas fueran presentadas, se seguía el ritual de las ‘concesiones significativas’ ‘otorgadas’ después de ‘arduas negociaciones’ en las cuales se cooptaba a los líderes sindicales” (p.68). Este tipo de prácticas, relacionadas con el ámbito sindical, era indicativo de un fenómeno más generalizado respecto al rol que debería cumplir el Estado en la sociedad.

En este sentido, puede observarse la divergencia de intereses entre la burguesía local y el aparato del Estado federal priísta, divergencia que se mantuvo constante hasta la década de 1980. Por un lado, la visión que el empresariado regiomontano tenía sobre el rol del Estado era la de limitarse a las funciones básicas de mantenimiento de la estabilidad social y política, ambas indispensables para el desarrollo, sin trabas, de las fuerzas del mercado; en otras palabras, un Estado ajeno a cualquier intervención en la economía y a la aplicación de políticas redistributivas del ingreso. En contraposición, el modelo priísta del Estado intervencionista estaba caracterizado por su centralismo y la suficiente legitimidad para intervenir en los asuntos de las empresas.

El modelo ideológico empresarial prevaleció en la ciudad a lo largo de todo el siglo XX. Sin embargo, como consecuencia

⁶ Lylia Palacios (2005) define este esquema laboral como *cultura del trabajo de colaboración subordinada* (p.3).

de la crisis económica de 1982, se inició un “profundo proceso de reestructuración tanto del aparato productivo como de los mecanismos de organización empresarial, reconversión orientada a operar en un nuevo escenario económico internacional” (Cerutti, Ortega y Palacios, 2000:18). Un ejemplo de estas transformaciones se puede visualizar en los comentarios del director de la subsidiaria PROEZA TI con relación a los cambios gerenciales de las empresas familiares de la ciudad (extracto obtenido en la muestra analizada):

No basta con el apellido familiar. Para ganarse un puesto directivo en alguna de las empresas regiomontanas se necesita cumplir una serie de requisitos. [...] El aspirante debe tener una maestría o doctorado en una de las mejores universidades del mundo, hablar dos idiomas adicionales al español, trabajar tres años en otra empresa, y al menos uno de ellos en el extranjero. [...] El aspecto familiar y los principios son fundamentales para la buena marcha de la empresa. De esto se habla en las reuniones de todos los domingos con sus padres [Zambrano Benítez], y en los retiros que año tras año efectúan en otras ciudades para conocer mejor a todos los miembros de su familia. Todo mundo tiene que vivir los principios dentro del grupo, y si alguno no los vive, no tiene derecho a estar en él. (Cepeda, F., 2005a: A1)

Esto implicó un proceso de ajustes que hicieron evidente la consolidación de los grupos industriales locales en una dimensión global o regional–continental. Asimismo, se produjo una reducción del control familiar en relación con la participación accionaria de los conglomerados⁷, a través de esquemas que van desde la venta de paquetes de porciones accionarias y coinversiones con capitales extranjeros hasta la gestación de alianzas estratégicas con capitales internacionales. Finalmente, se manifestó una deslocalización de las plantas industriales de la mayoría de los grupos regiomontanos fuera de la Zona Metropolitana de Monterrey, dejando de ser generadoras de empleo industrial en la ciudad, pero manteniendo en la misma las oficinas corporativas (Palacios, 2005: 4–5).⁸

En el ámbito de la relación laboral se destacan los siguientes cambios. Por un lado, se observó una reducción de plantas de personal administrativo con la finalidad de reenfocar el recurso humano en nuevos esquemas laborales. Dichos cambios han dado como resultado, modelos –como la tercerización de ciertos servicios subcontratados a empresas externas– y procesos de flexibilización laboral⁹.

Tales fenómenos, sin lugar a duda, están teniendo efectos importantes en el modelo ideológico empresarial que se forjó a lo largo del siglo pasado. Lo interesante a observar es que, a pesar de los grandes cambios que se produjeron en la base material de dicho modelo, los valores que definían a este sistema no sólo se mantienen sino que se refuerzan, pero, ahora, a través de un nuevo esquema en el marco de la competitividad.

Palacios (2005:8) asegura que, desde 1995 se consolida una nueva cultura laboral concebida con el objetivo de validar, a nivel de discurso, los cambios drásticos, en la relación laboral, sin necesidad de reformar la base ideológica de la misma. Esta nueva cultura es la reedición del antiguo modelo de relaciones laborales vigente desde principios del siglo XX.

En ella se percibe que los organismos sindicales, tradicionalmente cercanos a las estructuras gerenciales, continúan suscribiendo contratos colectivos de amplio beneficio para los grupos de poder, sustentados en el mantenimiento de la productividad y el aseguramiento de la fuente de trabajo. De igual forma, se observan cambios en los contratos de empleados no sindicalizados –profesionales o ejecutivos– quienes han perdido importantes prestaciones generando “una percepción polivalente entre el orgullo de pertenecer al corporativo y la decepción de la pérdida de beneficios asociados a esta pertenencia” (Palacios, 2005:12). Es precisamente este último sector –depositario del modelo ideológico del trabajo y del ahorro en su formación educativa– el que se encuentra, ahora, frente a una realidad distinta, en la cual las aspiraciones laborales, concebidas dentro del modelo conservador, no se ven satisfechas.

Como se puede observar, el modelo ideológico de la ciudad, creado a principios del siglo XX, se sigue reformulando en la actualidad, para adaptarse al nuevo contexto de la globalización y los cambios políticos y económicos de México. Según Palacios (2007):

Se manifiesta en una visión dicotómica de un antes y un ahora, entre una sociedad cerrada donde los valores morales tendían su correlato con una estabilidad económica y social, cimentada en el desarrollo industrial y bajo la guía paternal de empresarios emprendedores; frente a una sociedad abierta que desplaza vertiginosamente ese mundo de certidumbre a otro caso impredecible con modos de vida degradantes. [...] La cultura del trabajo y el ahorro se ha recorrido hacia el ensalzamiento

7 Sin embargo, esta reducción no implica necesariamente perder el sello de propiedad y amplio control familiar de las empresas locales (Cerutti, 2002:25).

8 El caso más representativo de esta visión, a nivel local, es el de CEMEX. Esta empresa, que comenzó su estrategia de expansión externa a partir de la crisis de 1982, se posiciona hoy como la primera cementera de Norteamérica y la tercera en el mundo; con presencia en cincuenta países de América, Europa, África, Medio Oriente y Asia (CEMEX, 2006).

9 La flexibilización laboral implica: contratos temporales, por honorarios, premios de productividad, renuncia “voluntaria” y disminución de las prestaciones.

to de la cultura emprendedora como su versión actualizada, donde son las leyes del mercado las que determinan las metas a alcanzar y las armas a emplear para ocupar un lugar en la sociedad. (p.190)

En este sentido, la presente investigación pretende describir la forma en que los medios de comunicación, específicamente *El Norte*¹⁰, cumplen un rol clave en el proceso de difusión de la información para el mantenimiento y reforzamiento del patrón ideológico de la ciudad.

III. EL CASO DE EL NORTE

El periódico *El Norte* constituye un claro e interesante ejemplo para interpretar cómo los medios de comunicación locales han jugado un papel importante en la consolidación de la elite empresarial regiomontana a través de la elaboración y propagación de su misma ideología. Su historia comienza el 2 de abril de 1922 con la creación del periódico vespertino *El Sol* por Rodolfo Junco de la Vega Voigt, de tradición familiar en el negocio periodístico y que, en sus inicios, tuvo que enfrentarse al predominio del periódico *El Porvenir*.

El contexto de la crisis mundial de la década de 1930 evidenció la falta de capitales para asegurar el sostenimiento del periódico y llevó a Rodolfo Junco de la Vega Voigt a solicitar financiamiento externo para mantener su empresa. Este apoyo fue otorgado a través de un convenio con la Cervecería Cuauhtémoc en el cual Luis Garza Sada –como representante del Grupo Monterrey– impulsaría la fundación de un nuevo periódico. Así lo expresó el mismo Garza Sada: “no sólo vamos a consolidar *El Sol*, Rodolfo, sino a fundar otro periódico” (citado en Esquivel, 2003: 41). Dicho diario sería *El Norte* que, a partir de entonces, jugaría un rol fundamental como vocero de los intereses empresariales regiomontanos. El primer ejemplar se publicó el jueves 15 de septiembre de 1938.

El objetivo de la familia Garza Sada al promover este nuevo matutino (al igual que en el caso de la formación de COPAR-MEX en 1929) fue defender los intereses del sector privado en el contexto nacional. En ese sentido, vale la pena destacar que la participación de la Cervecería en las decisiones editoriales del diario fue la de censor verificador a fin de garantizar que en los contenidos del ámbito regional no se inmiscuyeran las políticas nacionales con tendencia socialista. Desde esta pers-

pectiva, José Esquivel (2003) señala que “*El Norte* representó una buena opción para apoyarlo [a Garza Sada y su grupo] en la tarea de inculcar valores y principios contrarios a los oficiales de entonces” (p.43).

Desde sus inicios, el diario nació para cumplir una función de contrapeso frente a las políticas y la ideología del poder federal; y, en específico, frente a la doctrina socialista del presidente Lázaro Cárdenas. Los empresarios regiomontanos vieron en *El Norte* la oportunidad de propagar sus ideales a la población local, a través de la prensa, reforzando los principios de la defensa de los derechos humanos, la libertad de empresa y el combate al comunismo (Esquivel, p.45).

En ese sentido, el periódico desempeñaría dos roles fundamentales. Por un lado, en la dimensión local, serviría como reforzador de la cultura conservadora regiomontana; mientras que, en el contexto nacional, cumpliría la función de contrapeso ante la ideología estatista que caracterizó al poder central en el apogeo del sistema priísta.¹¹

A partir de la década de 1970, con el cambio de estafeta de Rodolfo Junco de la Vega Voigt a Alejandro Junco de la Vega González, se produjo una transformación que tenía la intención de renovar la redacción con jóvenes periodistas profesionalizados, en su mayoría egresados de la carrera de comunicación. En este sentido, la profesora norteamericana Mary Gardner coordinó una serie de cursos de profesionalización en el interior de la institución, los cuales impulsarían la llamada “Escuela de *El Norte*” (Esquivel, p.77).

El propósito fue impulsar un nuevo estilo de periodistas con amplia autonomía con respecto a los poderes públicos y privados a fin de publicar noticias con mayor objetividad. También se presentaron importantes avances tecnológicos relacionados con la impresión, a través de la implantación de la técnica *offset* y de la computarización del proceso periodístico (Esquivel, p.71). Más adelante, en la década de 1980, se produjo otra innovación que consistía en la conformación de consejos editoriales que generaban un “proceso abierto a la participación ciudadana” donde lectores, líderes de opinión y expertos tomaban parte en la revisión y enriquecimiento de los contenidos editoriales a través de críticas y sugerencias (p.117). Finalmente, se comenzó un proceso de segmentación de audiencias que permitió proximidad con el lector, reforzamiento de ciertos círculos sociales y abaratamiento de la publicidad.¹²

10 Se eligió el periódico *El Norte*, dado que es el líder, sin competencia, en la distribución de diarios en el Área Metropolitana de Monterrey y un formador clave de la agenda periodística local (Esquivel, 2003).

11 Nótese que en 1962 se produjo una ruptura de la alianza Cervecería Cuauhtémoc–*El Norte* por una disputa en torno a la propiedad de acciones por parte de la familia Junco en la empresa de los Garza Sada. A partir de ese momento, *El Norte* se vio en la obligación de contraer créditos en Estados Unidos. A pesar de este conflicto, la línea editorial de este periódico no sufrió grandes cambios.

12 El caso más representativo es la edición *Sierra Madre*, creada en 1977 y enfocada a la cobertura de los eventos sociales del sector económicamente más poderoso del área metropolitana (Esquivel, 2003: 85).

Muchos de estos cambios se dieron durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970–1976), período histórico muy convulsionado para México y, en particular, para la ciudad de Monterrey. Durante dicha administración, se tomaron una serie de medidas de tendencia nacionalista que amenazaban los intereses empresariales regiomontanos¹³ en la medida que atentaban contra el principio de la propiedad privada. A esto se sumó la efervescencia de grupos subversivos de izquierda que pusieron en riesgo los intereses industriales locales, cuyo ejemplo más evidente fue el asesinato de Don Eugenio Garza Sada, el mayor exponente de los empresarios de Monterrey.

En este contexto, *El Norte* logró consolidarse con un sello distintivo de independencia con respecto al régimen central, pero de notorio apoyo a los valores locales. En palabras de Esquivel (2003):

El Norte [...] vigorizó su independencia con una franca defensa de las libertades y acusando a Echeverría de los ataques que sufría la iniciativa privada, así como de provocar con el famoso tercermundismo del presidente la plaga de falsos redentores que proliferaron al amparo de los discursos oficiales teñidos de simpatía por los hombres de confesión comunista, que parecían alentar desde algunas sedes ministeriales a los guerrilleros de entonces. (p.75)

En el caso particular de *El Norte*, este tipo de conflictos se hizo visible con los problemas derivados por la dotación de papel prensa. Durante el régimen priísta, uno de los elementos fundamentales de control de la prensa escrita se ejercía a través del monopolio estatal del papel –insumo básico para la producción– que estaba en manos de la empresa estatal PIPSA (Productora e Importadora de Papel, S.A.).

Dada la abierta disidencia del periódico regiomontano con respecto a la administración de Echeverría, esta última decidió boicotear al periódico, restringiendo la cantidad de papel –que le otorgaba– a sólo el 17% de lo que este medio requería. Sin embargo, dicha sanción por parte de la Presidencia fue un fracaso, no sólo porque la empresa fue capaz de soportar durante varios años tal situación, sino porque, además, obtuvo mayor legitimidad al mostrarse como un periódico independiente del poder político central.

Tal escenario de confrontación cambió a partir de la década de 1980 al hacerse evidente un proceso de transformaciones que impactaría en el país tanto económica como políticamente. En el ámbito de lo económico, con la implantación de políticas macroeconómicas de tinte neoliberal y, en lo político, con la aceleración de la caída del régimen priísta y la apertura democrática.¹⁴

Este nuevo contexto que enfrentó el país hizo que los principios básicos del periódico *El Norte* fueran una manifestación vanguardista de lo que debería ser el periodismo, a nivel nacional, exaltando los valores de libertad y justicia. Aprovechando esta situación ventajosa y siguiendo el exitoso modelo de *El Norte*, en 1993, la familia Junco tomó la decisión de abrir un periódico en la capital del país: el periódico *Reforma*.

Dicho periódico fue un éxito rotundo en términos de circulación ya que contó con la capacidad de transferir los aspectos más liberales de la visión emprendedora regiomontana al contexto específico de la Ciudad de México. En el ámbito político, el periódico *Reforma* se presentó con una postura crítica hacia políticas oficiales y, en el ámbito económico, se caracterizó por la promoción de un modelo que favorecía la libertad de mercado.

Con el paso de los años, en el ámbito local, *El Norte* ha logrado consolidarse no sólo como cuasi-monopolio de la prensa escrita en Monterrey, sino también como el medio de comunicación con mayor capacidad de imponer la agenda de la ciudad.

IV. METODOLOGÍA APLICADA

A continuación, se presenta un análisis de contenido del periódico *El Norte* con el objetivo de conocer si la postura de este medio reafirma el patrón ideológico de la ciudad de Monterrey planteado en el marco teórico.

Para este fin, se dio paso a la determinación de una serie de variables cuantificables que midieran la postura del periódico en temas esenciales vinculados con el Estado, la empresa, el trabajo, la religión, la tecnología, la globalización y la relación entre los poderes locales y el gobierno federal. Posteriormente, con la finalidad de medir dichas variables, se realizó un manual de codificación en el cual se presentan categorías¹⁵ que ubican

13 Como el caso de la reforma a la Ley de Asentamientos Humanos.

14 La participación de *El Norte* en la apertura democrática se refleja claramente a partir del año 1976, en el ámbito local, cuando el periódico comenzó a exhibir fenómenos típicos de fraudes electorales, a través de una fiscalización informal de los procesos electorales con observadores que hacían evidente las irregularidades del sistema (Esquivel, 2003: 87).

15 Las categorías son: “sí se justifica”, cuando se hace referencia a afirmaciones explícitas que validen el argumento planteado; “no se justifica”, cuando se hacen afirmaciones explícitas que refutan el argumento; y “no aplica”, cuando no existe una postura explícita sobre el argumento.

la posición del periódico y sus fuentes con respecto a cada una de las variables.¹⁶

En relación con la muestra, se decidió elegir aleatoriamente una semana de 1995 y otra de 2005. Lo anterior, con la finalidad de observar, en una brecha de diez años, semejanzas y algunos cambios significativos que pudieron suscitarse en el transcurso de dicho período. A su vez, se decidió escoger solamente algunas secciones del periódico: local, negocios, vida, consumidor, interfase y bienes raíces.^{17,18} Todas estas, pero especialmente las tres primeras, son consideradas las más importantes para responder a las variables establecidas en la presente investigación; particularmente, aquellas que hacen referencia a los conceptos de empresa y trabajo, el modelo del Estado y su relación con la empresa.

V. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

En primera instancia, se presenta un análisis de la distribución de los temas a los que se dedicó mayor espacio en la muestra de periódicos, comparando la muestra del año 1995 (gráfica 1) y del año 2005 (gráfica 2). Es notorio comprobar que, por lo menos en las secciones escogidas, la distribución de temas (en muestras aleatorias que difieren en diez años) presenta un comportamiento que permanece constante, demostrando una agenda muy planeada con respecto al espacio que se asigna a las diferentes temáticas.

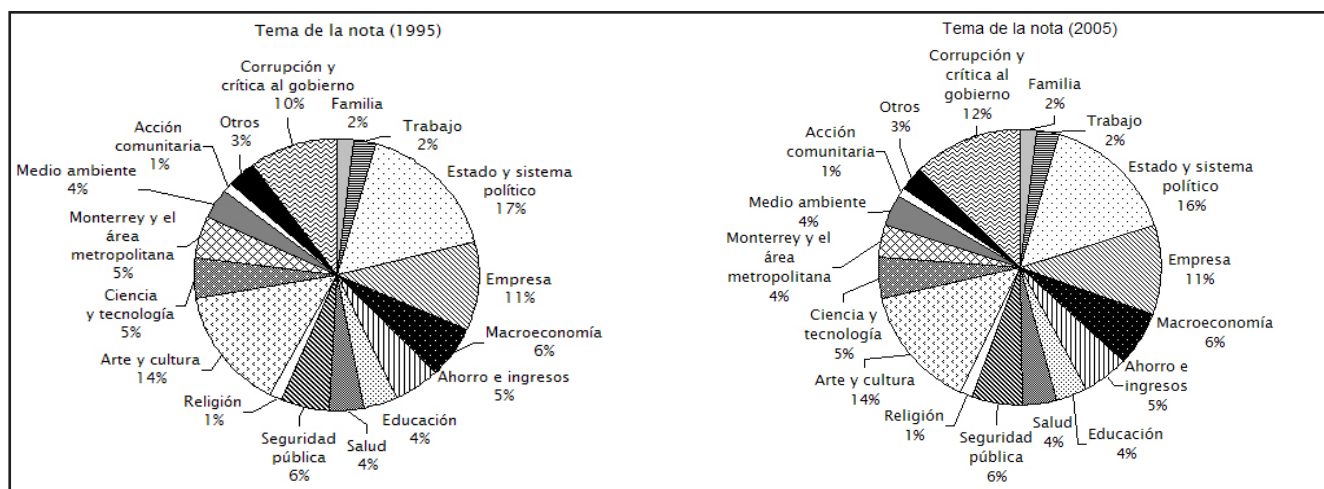
Nótese que, si se agruparan las temáticas políticas (“Estado y sistema político” y “Corrupción y crítica al gobierno”) y las económicas (“Macroeconomía”, “Empresa” y “Ahorro e ingreso”), ambos integrarían la mitad de la muestra. Desde esta perspectiva, resulta evidente que dichos temas son fundamentales para la agenda del medio informativo.

Es llamativo que los temas que se refieren a las acciones del gobierno (estatal y municipal) son los que aparecen con mayor frecuencia en la cobertura del periódico. En segundo término, se destaca la importancia asignada a los fenómenos de tipo económico, particularmente a cuestiones empresariales, información sobre tendencias macroeconómicas así como a la cuestión del ahorro y los ingresos, desde una perspectiva individual. En contraposición, es importante destacar que algunos temas, que en el análisis teórico se consideraron importantes en la estructura ideológica de Monterrey, no destacaron por su cobertura en el periódico. En este sentido, dos ejemplos que llaman la atención son las cuestiones del trabajo y la religión.

En primer lugar, tomando en consideración la importancia de los temas industriales para la ciudad, se podría pensar que la cuestión del trabajo generaría mayor cobertura. Sin embargo, lo que se pudo observar es que el tratamiento sobre el tema es mínimo (2%). Tomando en consideración lo previamente analizado en el marco teórico, se cree que esto se relaciona con el modelo local de colaboración entre las estructuras sindicales y los empresarios. En otras palabras, el hecho de que

Gráfica 1

Gráfica 2



16 Una vez elaborado el manual y la hoja de codificación, se dio paso a la elaboración de una prueba de confiabilidad. Los datos se corrieron a través del programa estadístico SPSS.

17 Todos los resultados que se analizan en el presente trabajo son inferencias con base en las secciones escogidas y no pretenden hacer generalizaciones de todo el periódico.

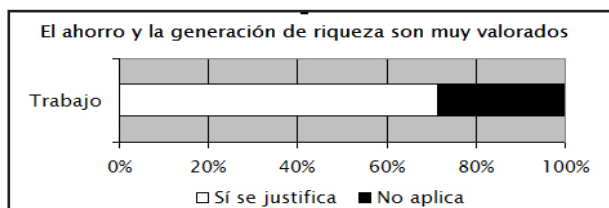
18 Se decidió no incluir la sección Nacional porque, al estar elaborada en la ciudad de México por parte de los reporteros del periódico *Reforma*, no se podrían observar los fenómenos estudiados desde el punto de vista local.

no haya conflictos laborales podría justificar la poca cobertura en la prensa sobre dicho tema.¹⁹ A su vez, contribuyen otros factores como los siguientes: para el periodo de análisis de la muestra, la cuestión del trabajo ha dejado de ser de interés del periódico; así mismo, el tema del trabajo, desde la ideología empresarial, es tratado como un tema interno de las propias empresas a través de sus medios de comunicación.

Como ejemplo de este sistema colaboracionista se presenta un extracto de la muestra obtenida para el estudio. La misma se refiere a una entrevista realizada a Eduardo Garza T., del Grupo FRISA, donde comenta que: “la empresa emplea a 165 trabajadores y jamás ha tenido una demanda laboral, además de que la rotación es muy baja (...). La participación y el compromiso de todos los miembros de la organización son indispensables en el éxito de cualquier proceso de cambio” (Castilleja, 1995: A23).

De la misma manera, cuando se quiere establecer la relación existente entre el tema del “trabajo” y su valoración, en términos de la importancia del ahorro y la generación de riqueza (véase gráfica 3), se encontró que, en la mayoría de las notas, se da una justificación importante de las mismas, reforzando la relevancia de la cultura local del trabajo como mecanismo de crecimiento individual.

Gráfica 3



Por otro lado, en referencia a las cuestiones religiosas, se observa que, aunque la cantidad de notas sobre el tema fue mínima (1%), cuando éstas aparecen refuerzan los patrones conservadores que se plantearon en el presente trabajo.²⁰ En todas las notas se presenta una justificación explícita de la importancia de la religión como componente central y fuerza guía de la vida social. A continuación, se presentan ejemplos claros de dicho fenómeno, obtenidos de la muestra. En el contexto de la crisis de 1995, el periódico *El Norte* retomó las palabras de Monseñor José Ochoa Gutiérrez quien, en su homilía, comentó: “nos *conviene* [resaltado en itálica por los autores] que se mantenga vivo el culto a la Virgen porque ella

es muy bondadosa y vela por nosotros aun en tiempos de crisis [...] los lazos espirituales son los que nos unen y ahora nos toca que sea difundida su fe” (Guerrero, 1995: D1).

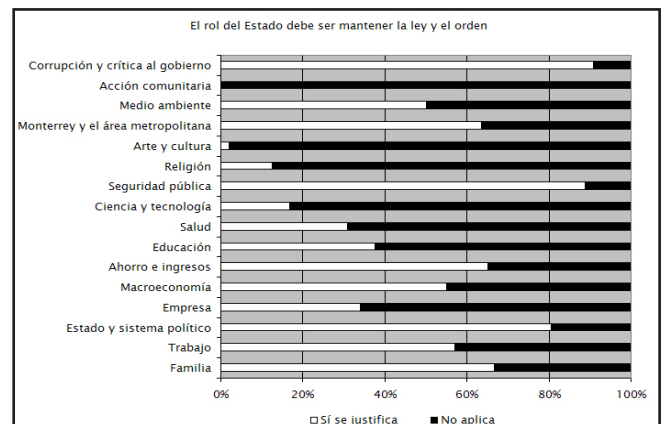
Otro caso interesante, que manifiesta la importancia de la práctica religiosa como fuerza guía de la vida social, se refleja con la cobertura de la celebración de los 25 años de pláticas matrimoniales impartidas en la Catedral de Monterrey. El matrimonio que preside estas reuniones señala con preocupación, la inestabilidad de las parejas en la actualidad y su incumplimiento del sacramento matrimonial.

La mecánica de trabajo no ha cambiado, sin embargo, la calidad de las parejas que asisten en la actualidad es muy distinta a como era en las primeras sesiones. Hace 25 años pedían que tuvieran cinco años de casados, que estuvieran casados por la Iglesia, que fueran una pareja estable, no sin problemas, pero que no fueran parejas a punto de divorciarse. Ahorita, desgraciadamente, algunas de las parejas que entran a los encuentros no están casadas o están casadas sólo por el civil, cada vez hay más (Franco, 2005: D3).

Volviendo a las temáticas más tratadas por el periódico, un punto sensible, que se ha trabajado con profundidad en el marco teórico, es el referente al grado de injerencia que debe tener el Estado en el ámbito de la vida privada y su participación en el sistema económico, según el modelo ideológico local.

Como se observa en la gráfica 4, es llamativa la justificación que se otorga al Estado en su participación como garante de las relaciones humanas, no solamente en ámbitos vinculados al sistema político sino también en esferas de la vida social.

Gráfica 4

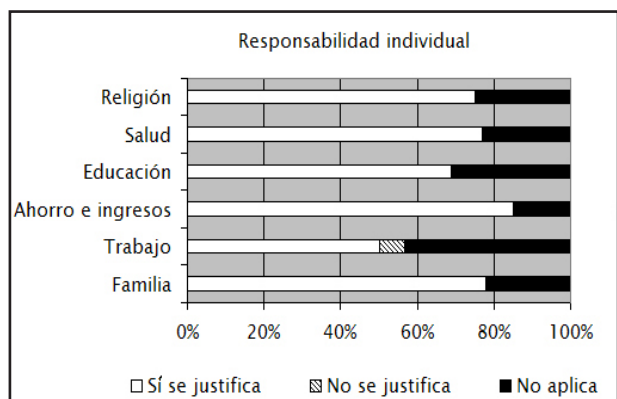


19 El Lic. Héctor S. Maldonado Pérez, Presidente Ejecutivo del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad, comentó en un foro electrónico del Gobierno de Nuevo León (2006a, 6 de abril) que: “la cultura laboral que se da en el estado ha permitido el diálogo y las negociaciones civilizadas y no obstante los trabajadores disponen del derecho de huelga, no han tenido que llegar a esos conflictos por la armonía que priva en el estado. La última huelga que estalló fue a mediados de 1998” [sic].

20 Es interesante destacar que, para este tema, todas las apariciones se dieron en la sección Vida.

Ahora bien, cuando se trata de medir el nivel de participación que debe tener el Estado, particularmente en la esfera privada (del individuo) y en la económica, los resultados son más complejos.

Gráfica 5



Por un lado, en la esfera privada (veáse gráfica 5), como es de esperar, los resultados que se presentan justifican ampliamente la responsabilidad individual en los ámbitos de la familia, la religión y la generación de ahorro e ingresos. Sin embargo, es llamativo observar los datos arrojados con respecto a cuestiones como la salud, la educación y el trabajo. Las mismas, que pueden ser asociadas con dimensiones de tipo colectivo –en el caso de Monterrey y su cobertura periodística por parte de *El Norte*– se encuadran también en el ámbito de la responsabilidad individual. De forma que, en este modelo localista, el Estado no debe participar en políticas redistributivas a través de su participación en temas como la educación y la salud. Un ejemplo, obtenido de la muestra y que se vincula con el tema de salud, resalta la importancia de que los individuos tomen conciencia del uso de fármacos. En una entrevista, el especialista en genética Howard Coleman comenta:

En coordinación con su médico o equipo de médicos, [el individuo] debe poner atención en su cuerpo y hacer investigación sobre cada producto que toma para ver si puede estar ocasionando algún efecto secundario o reacción en su cuerpo [...] Los pacientes consumidores están tomando las riendas de su salud. La gente está haciéndose cargo de su condición, esto debe incluir un poco de investigación de su parte también. (Franco, 2005: D1).

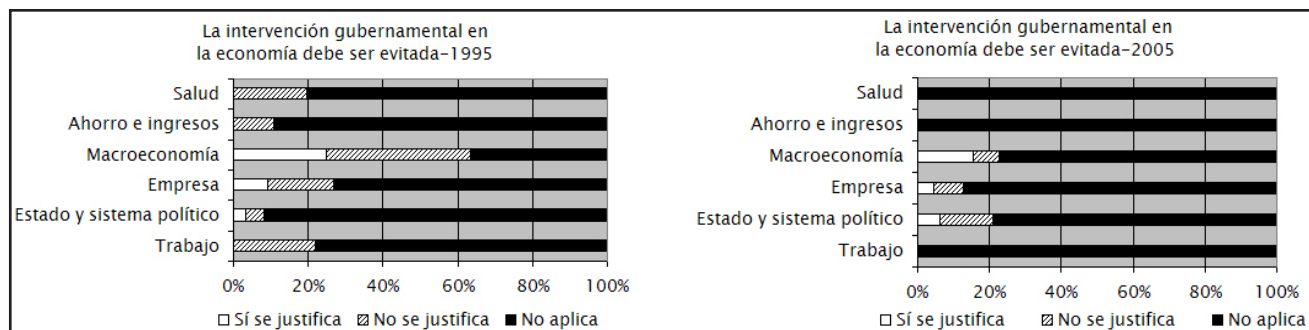
Por otro lado, la cuestión del rol del Estado, en el ámbito económico-empresarial, representó un reto para la investigación. En el estudio de los resultados, en contraposición al modelo planteado en el marco teórico, se observó una justificación importante de la intervención del Estado en la economía. Esto llevó a un análisis más exhaustivo de la muestra seleccionada en la que se encontró que, así como en ocasiones la ideología plantea que el Estado se debe mantener al margen de la economía, existen contextos especiales en los que la intervención del Estado resulta benéfica para el crecimiento de las industrias locales. Es así como, en este escenario, la participación del Estado no sólo se acepta sino que se demanda como una exigencia.

En este sentido, para analizar el rol del Estado en la economía, se consideró oportuno segmentar la muestra en función de los años analizados, ya que, en 1995 (de crisis económica), se manifiesta un comportamiento muy diferente al de 2005 (de estabilidad económica) (véase gráficas 6 y 7).

Como se puede observar, en 1995, cuestiones como macroeconomía, ahorro e ingreso, empresa y trabajo aparecen como variables donde se demanda la participación del Estado. En este tipo de notas, los mecanismos de participación del mismo están vinculados con políticas de estabilización, reestructuración y emisión de deuda en mercados globales para impul-

Gráfica 6

Gráfica 7



sar la inversión. En otras palabras, se solicita que el gobierno reformule la política económica para retornar a la certidumbre.

En 2005, no es tan explícita la demanda de intervención del Estado, sin embargo, cuando ésta aparece se refiere a la generación de mecanismos para incentivar el crecimiento económico. Entre ellos se destacan: atracción de inversión extranjera; inversión en obra pública; promoción de turismo; otorgamiento de créditos a PYMES; fomento del empleo estable, digno y remunerado; así como reformas fiscales y laborales para estimular la competitividad.²¹

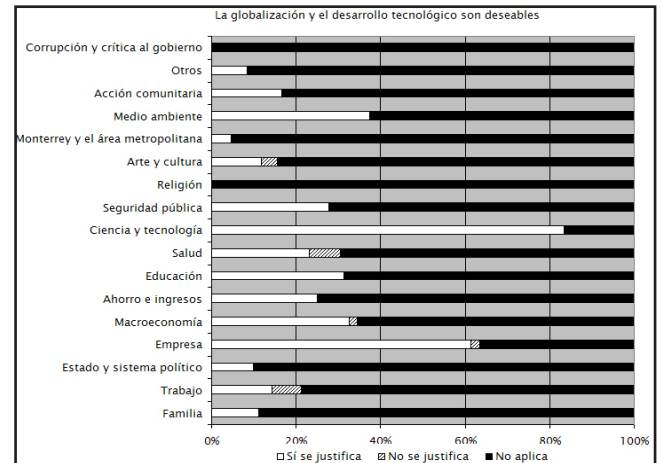
En este contexto de demandas al Estado, en el área económica, es importante analizar el tema referente a la histórica defensa de los intereses locales por parte los empresarios con respecto al poder federal. Sobre este aspecto, se puede concluir que, después de experimentarse un cambio en el modelo del Estado mexicano en la década de 1980, se generó una sintonía entre las necesidades empresariales locales y el rol del nuevo Estado neoliberal.²² Por lo tanto, la postura de resistencia por parte de la elite empresarial local comenzó a plantearse sobre cuestiones puntuales, siendo, probablemente, ésta la razón que justifica los pocos casos encontrados en la muestra (5.6%). Por ejemplo, en 2005, se presentó un conflicto vinculado con el alto precio del gas natural como recurso energético de las industrias locales. Éste es un claro ejemplo de los procesos de negociación que emprenden los empresarios locales ante el gobierno federal. En la columna “De Regios” (obtenida de la muestra), apareció:

AMANECEN los líderes de la industria regia en la capital azteca con su presidente, Alberto Fernández Garza, a la cabeza. Se preparan a estrenar a su paisano Fernando Canales Clariond [ex gobernador panista de Nuevo León] como Secretario de Energía, para insistirle en la prioridad de bajarle el fuego al precio del gas. En una encerrona esperan apagar la caldera o por lo menos hacer valer el compromiso de su paisano (*sic*). (De Regios, 2005: A4).

Como se ha observado a lo largo de la investigación, la crisis de la década de 1980 operó como un parteaguas de las posibilidades de crecimiento de las empresas locales en términos de su expansión geográfica. Las mismas se reestructuraron de manera que pasaron de un modelo productivo, destinado al mercado nacional, a otro de tipo global en el cual, para ser

competitivas, revaloraron la tecnología y el capital extranjero. En este contexto, se considera interesante medir la importancia que el periódico otorga en su cobertura a cuestiones vinculadas con la globalización y el desarrollo tecnológico (véase gráfica 8). Los resultados fueron los esperados, en la medida en que hay una visión positiva de la globalización así como hay también muestras de orgullo sobre los logros y conquistas de las empresas locales en mercados internacionales. En numerosas ocasiones, el periódico *El Norte* cubre las acciones de empresas regiomontanas llevadas a cabo en el exterior.

Gráfica 8



Un ejemplo de lo anterior es comentado por el Director de Proeza en un evento de empresas familiares de la UDEM (obtenido de la muestra): “la subsidiaria de TI con una asociación con una empresa estadounidense ya vende a algunas de las agencias federales del gobierno de la Unión Americana como es el FBI y el Home Security, un software para el rastreo de camiones, barcos, vehículos y armamento” (Cepeda, F., 2005b: A3).

Todos los datos analizados llevan a reflexionar sobre las diferencias que existen en la cobertura del periódico al presentar información sobre el Estado y las empresas. Para dar luz sobre estas divergencias, se decidió analizar la postura del periódico a través de categorías de problemas.²³ La intención es mostrar “cómo” se habla del Estado y de las empresas, independientemente del tema al que se refiera la nota. Mc Combs, autor que se ha dedicado a realizar estudios acerca de la agenda de los medios de comunicación, describe la “situación problemática” como un concepto que va más allá de

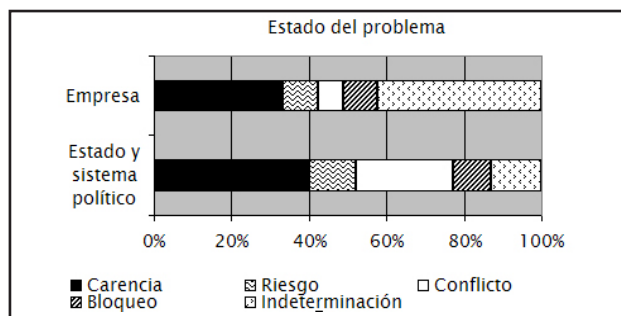
21 Cabe aclarar que ese tipo de políticas deben siempre inscribirse en el marco del libre mercado.

22 Monterrey fue declarada la “Mejor ciudad para hacer negocios en América Latina” por la revista *Fortune* (Diciembre de 1999) y, de acuerdo con la Revista *América Economía* (Mayo 2003), Monterrey, Nuevo León está clasificada como la Ciudad con mayor facilidad para hacer negocios, con base en la cooperación existente entre los sectores económico y político, así como su actitud hacia las empresas emprendedoras. Estos reconocimientos fueron publicados en la página oficial del Gobierno de Nuevo León (2006b).

23 Las categorías de problema establecidas para el análisis son las siguientes: carencia (falta o privación de algún elemento); riesgo (que exige pronto auxilio); conflicto (antagonismo, rivalidad); bloqueo (acción, postura o situación que obstaculiza el desarrollo de un proceso de negociación); indeterminación (situación en la que no se presenta un problema concreto).

la categorización de las noticias por temas y se introduce en el ámbito de la percepción (Edelstein, 1993: 93-94). De esta manera, el trabajo no se enfoca exclusivamente en el análisis de temas sino que pretende llegar, a través de la exposición de los problemas, al estudio de la construcción de imágenes y perspectivas; siendo éste último el nivel donde se da la influencia de los medios en la construcción de representaciones sociales por parte de la sociedad (véase gráfica 9).

Gráfica 9



Como se puede observar en el gráfico, el encuadramiento de la empresa y el Estado presenta diferencias sustanciales. La más llamativa de ellas es la referente al ámbito de la “indeterminación”. Alrededor de la mitad de las notas que tratan el tema empresa no presentan explícitamente problemas, asumiendo que éstas generan constantemente nuevos emprendimientos. Un claro ejemplo de ello se muestra en el éxito del Grupo IMSA que se extrae de la muestra analizada. Después de participar en el evento sobre empresas familiares organizado por la UDEM, Marcelo Canales Clariond, director de finanzas del Grupo IMSA, comentó:

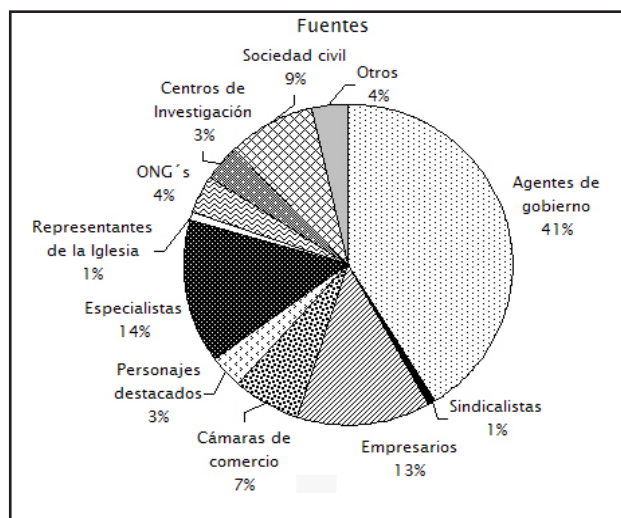
Antes de que finalice el presente año, Grupo Imsa arrancará operaciones de su planta en Louisiana, Estados Unidos, en la cual está invirtiendo 200 millones de dólares a largo plazo. [...] La idea de la nueva planta, dijo el directivo, es repetir el éxito de las fábricas establecidas en Los Ángeles, Alabama y Oregon, pero ahora en el sureste de la Unión Americana. [...] Nos hemos organizado de tal manera que la capacidad de producción empezando desde el planchón y siguiendo con acero rolado en frío y caliente, galvanizado y pintado y paneles tanto en México como en el mercado de Estados Unidos, nos va a permitir una plataforma para crecer (Cepeda, F., 2005c: A3).

No obstante, para el caso del Estado, se observa que más del 80% de las notas presentan algún tipo de problemática,

particularmente identificada como “carencias” y “conflictos”. Frecuentemente, el periódico, en su sección local, hace investigaciones especiales para poner en evidencia los descuidos de la administración pública. En el siguiente ejemplo, obtenido de la muestra, se cuestiona acerca del estado de los espacios verdes de la ciudad: “En un recorrido realizado por *El Norte* por los municipios de Monterrey, San Nicolás, Guadalupe, Apodaca, Escobedo y Santa Catarina, se comprobó la situación delicada que sufren estos espacios de esparcimiento y recreación. Las plazas públicas del área metropolitana sufren un grave deterioro: están pasando del verde al gris y muchas parecen selvas” (Cepeda C., 2005: B1). Esto lleva a concluir que –mientras para el ámbito de la empresa se presenta una perspectiva ampliamente positiva, de generación de oportunidades, crecimiento y bienestar– para el caso del Estado, la visión es más crítica, dado que este último es mostrado como un organismo ineficiente, corrupto e incapaz de generar las condiciones necesarias de fomento al orden y bienestar social.

Por último, se presenta un análisis de las fuentes a las cuales recurre el periódico como una forma de evidenciar a “quiénes” y “en qué medida” el diario acude para la construcción de la agenda informativa. Cabe mencionar que, al igual que en la distribución de temas, la asignación del espacio dedicado a las fuentes es prácticamente igual para la submuestra de 1995 y la de 2005. Esto evidencia que el periódico tiene una agenda muy planificada, no sólo de los temas que trata sino también con respecto a las fuentes a las cuales acude para cubrirlos (véase gráfica 10).

Gráfica 10



En primer término, se observa la importancia que otorga el periódico a las fuentes gubernamentales. Este fenómeno, que ya ha sido estudiado ampliamente por diferentes teóricos, se presenta recurrentemente en diferentes medios de comunicación. Tal como lo comenta Lozano (1996:73), las dependencias gubernamentales cuentan con departamentos de comunicación social que facilitan la labor de los reporteros y, al mismo tiempo, la legitimidad derivada del puesto que ocupa el funcionario público evita que el reportero pierda tiempo en la búsqueda de otras fuentes en las que no se puede comprobar la credibilidad.

Por otro lado, es de destacar que los empresarios y las cámaras de comercio constituyen el 20% del total de las fuentes informativas a las que acude el periódico. Esto se vincula con el espacio que otorga el periódico a información relacionada con la evolución y el crecimiento de las empresas. Lo interesante de ello es que, además de ser un alto porcentaje, este mismo contrasta con el 1% de la información proveniente de parte de los sindicalistas. Esta significativa diferencia reafirma que el peso específico que le da el periódico al "factor capital" es muy superior al otorgado al "factor trabajo". Colateralmente, este fenómeno se asocia con la poca cobertura de las cuestiones laborales donde el modelo del sindicalismo colaboracionista minimiza, como ya se mencionó anteriormente, cualquier fenómeno de conflicto.²⁴

VI. APRECIACIONES FINALES

A inicios del siglo XX comenzó a gestarse en Monterrey un exitoso modelo industrial que, favorecido por el apoyo del sector gubernamental, permitió la formación de un centro hegemónico regional en el noreste del país. El mismo fue coordinado por un grupo de familias vinculadas por lazos de sangre, capaces de generar una sólida red empresarial en la que se compartieron los riesgos y oportunidades de un mercado nacional creciente.

La argumentación ideológica de este modelo se cimentó en las doctrinas socialcristianas que, sin cuestionar los fundamentos básicos del capitalismo, tuvieron la capacidad de promover la justicia social. De este modo, la empresa integraba a los empresarios y los trabajadores en una unidad orgánica donde el conflicto era marginal. Dados los postulados de estas doctrinas y ante la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario, caracterizado por un perfil socialista, este grupo

se conformó, a través de cámaras empresariales, como una resistencia clara a la intervención del Estado en la economía.²⁵

En ese marco, en la década de 1930, se crea el periódico *El Norte* con la finalidad de cumplir dos funciones clave. Por un lado, servir de contrapeso ideológico con respecto al poder federal de tendencia socialista y, por el otro, fungir como medio propagador de los ideales conservadores (en lo social) y de libre empresa (en lo económico) del grupo empresarial regiomontano hacia la población local.

A partir de la década de 1980, con la entrada del sistema económico neoliberal en México, este modelo, que había sido concebido en Monterrey y que hasta ese momento era disidente con respecto al poder federal, encontró condiciones propicias en las que la libertad de empresa, la globalización, el desarrollo tecnológico y la flexibilidad laboral se incorporaron al discurso oficial. En este escenario se destacan: el arribo de tecnócratas al control del gobierno federal; la entrada de México al TLCAN y la internacionalización de las empresas regiomontanas; y, en el caso particular del periódico *El Norte*, el acceso al mercado de la capital del país a través de la creación del periódico *Reforma*.

Después de todas estas consideraciones teóricas e históricas resulta claro entender el sentido de esta investigación como un aporte más para describir la forma en que el periódico *El Norte* cumple la función de reforzar el patrón ideológico de la ciudad. Probablemente este fenómeno se repita en otros medios locales como la televisión o la radio, lo que se podría comprobar en futuras investigaciones.

Dando paso a los resultados empíricos de la investigación, a continuación, se presentan los hallazgos más importantes. En primer término, cabe resaltar la similitud en la distribución de temas y fuentes dentro de la cobertura del periódico; destaca para el primer rubro, una fuerte concentración en las temáticas políticas y económicas; y, en el segundo, una sobrerrepresentación de las fuentes gubernamentales y empresariales por sobre los demás grupos de la sociedad civil.

Otro dato por resaltar es el referente a la función normativa que debe cumplir el Estado en el ámbito de la economía. El Estado, según la cobertura del periódico, no debe generar políticas que promuevan la redistribución del ingreso económico sino que debe limitarse, pero no desentenderse, de la generación de mecanismos para incentivar el crecimiento económico.²⁶

24 También es notoria la participación de los especialistas como fuente de información del diario, lo que denota el interés del mismo por mostrar mayor profesionalismo en la cobertura de temas.

25 Posición vigente hasta la actualidad.

26 Este tipo de discursos se expone, coincidentemente, en la página electrónica del Gobierno del Estado de Nuevo León, particularmente en las declaraciones de los funcionarios de gobierno.

En este contexto, se resalta un fenómeno más profundo –relacionado con las percepciones que se generan a partir del periódico– con respecto a lo que representan el “Estado” y la “empresa”, como entes, dentro del imaginario local. En el caso de la cobertura que se da a las cuestiones referentes al Estado, generalmente, es mostrado como un organismo ineficiente y corrupto; y en cambio, se presenta frecuentemente a la empresa como competitiva, exitosa y generadora de nuevos proyectos que benefician a la sociedad.

Finalmente, es interesante rescatar los resultados obtenidos sobre a la cuestión del trabajo y el capital y la manera con que dichos temas son tratados por el periódico. Cabe resaltar que la poca cobertura que brinda el periódico a las cuestiones laborales y el poco espacio dedicado a las fuentes que las re-

presentan son síntomas de la aceptación del modelo de *trabajo de colaboración subordinada*, definido por Lylia Palacios.

Esto es todavía más significativo si se considera que, debido a la reestructuración económica que ha vivido el país desde la década de 1980 (a causa de las crisis económicas y la necesidad de insertarse en el marco de la competitividad global), los beneficios laborales que ofrecía el modelo benefactor de las empresas regiomontanas a las clases trabajadoras se han ido desvaneciendo con la flexibilización laboral. Sin embargo, en esta coyuntura, no se cuestiona el modelo ideológico sino que se refunda sobre nuevas bases que justifican, en el marco de la competitividad, una aceptación de condiciones laborales menos favorecedoras, incentivando, a su vez, el desarrollo de nuevos valores individualistas para alcanzar el progreso personal.



Referencias

- Castilleja, J. (1995, 04 octubre). "Calidad no es suficiente". *El Norte*, Sección Negocios, p. A23.
- CEMEX. (2006). *Nuestra historia*. Consultado en diciembre de 2006 de la página oficial de CEMEX. Disponible en: http://www.cemex.com/espa/tc/tc_oh.asp
- Cepeda, C. (2005, 02 octubre). "Plazas públicas parecen selvas". *El Norte*, Sección Local, p. B1
- Cepeda, F. (2005a, 05 octubre). "Ponen reglas firmes empresas familiares". *El Norte*, Sección Negocios, p. A1.
- _____(2005b, 05 octubre). "Planea PROEZA operar en China". *El Norte*, Sección Negocios, p. A3.
- _____(2005c, 05 octubre). "Arrancará en diciembre planta de Imsa en Louisiana". *El Norte*, Sección Negocios, p. A3.
- Cerutti, M. (1992). *Burguesía, capitales e industria en el norte de México; Monterrey y su ámbito regional, 1850-1910*. Monterrey, México: Alianza.
- Cerutti, M., Ortega, I. y Palacios L. (2000). "Empresarios y empresas en el norte de México. Monterrey: del Estado oligárquico a la globalización". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 69, 3-27.
- "De Regios". (2005, 03 octubre). *El Norte*, Sección Negocios, p. A4
- Edelstein, A. (1993). "Thinking about the criterion variable in Agenda-Setting research". *Journal of Communication*, 43 (2), [Biblioteca Digital ITESM]. Consultado en julio de 2007. Disponible en: <http://research.stlouisfed.org/wp/2000/2000-017.pdf>
- Esquivel, J. (2003). *El Norte: líder sin competencia*. Monterrey, México: Cerda.
- Fouquet, A. (1999). *Maquiladora et relations de travail au Mexique: Quels modèles, Quelle histoire*. Tesis Doctoral. Universidad de París-X Nanterre, Francia.
- Franco, D.I. (2005, 03 octubre). "Alertan contra consumo ilimitado de medicinas". *El Norte*, Sección Vida, p. D1
- _____(2005, 04 octubre). "Festejan 25 años de brindar 'tips' a matrimonios". *El Norte*, Sección Vida, p. D3
- Gobierno de Nuevo León (2006a, 6 de abril). *Registro Diálogo - Chat en Vivo: Programas de Empleo*. Funcionario invitado: Héctor S. Maldonado Pérez. Consultado en diciembre de 2006 del Portal de Atención e Información Ciudadana del Gobierno de Nuevo León. Disponible en: http://64.233.179.104/custom?q=cache:jKuayQbkkQEJ:www.nl.gob.mx/pics/pages/chats_base/2006ABR06_chat_CRLYP_Emplo.doc+huelga&hl=en&ct=clnk&cd=5&ie=UTF-8
- _____(2006b). *Economía robusta y ambiente de negocios*. Consultado en diciembre de 2006 de la página oficial del Gobierno de Nuevo León. Disponible en: http://www.nl.gob.mx/?P=economia_robusta
- Guerrero, V. (1995, 01 octubre). "Madrugan para festejar a la Virgen". *El Norte*, Sección Vida, p. D1
- Lozano, C. (1996). *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. México: Alhambra Mexicana.
- Palacios, L. (2005). *De héroe del trabajo y el ahorro al anonimato: Cambios y persistencias en las relaciones laborales en Monterrey*. Conferencia presentada en Primer Encuentro Regional Norte, AMET. Monterrey 10-11 octubre 2005.
- _____(2007). "De la cultura de trabajo a la cultura de la competitividad". en I. Ortega (Ed. de la serie) y V. López Villafañe (Ed. del volumen), *Nuevo León en el siglo XX: Tomo III. Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo* (pp. 163-196). México: Fondo Editorial de Nuevo León.
- Reyes, A. (1958). "Los regiomontanos". *Obras Completas de Alfonso Reyes: Tomo VIII* (pp. 176-182). México: Fondo de Cultura Económica.
- Vellinga, M. (1979). *Economic Development and the dynamic of class: industrialization, power and control in Monterrey, Mexico*. Países Bajos: Van Gorcum.
- _____(1988). *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*. México: Siglo XXI.

Justicia y decisión en el discurso presidencial argentino sobre la memoria (2003–2007)*

Ana Soledad Montero**

El reclamo de "memoria" y "justicia" con respecto a los crímenes de la última dictadura militar ocupó un lugar central en la agenda política del ex presidente argentino N. Kirchner (2003 – 2007). En este trabajo se analizan las tensiones y complejidades que supone todo proceso de construcción de una memoria colectiva en el marco de la democracia: ¿cuál es el rol de la autoridad y de la decisión política? En el caso del discurso presidencial argentino, ¿cuál era el principio de justicia invocado? ¿Cuáles eran los criterios de tolerancia y los límites de la unidad política kirchnerista? Este trabajo aborda el problema de la justicia, el pluralismo y la tolerancia en la democracia en general y, en particular, plantea los principales desafíos que enfrenta la Argentina para la elaboración del pasado dictatorial y la consolidación de una convivencia democrática.

Palabras clave: democracia, decisión, justicia, tolerancia, memoria, derechos humanos.

Justice and Decision in the Argentinean Presidential Discourse About Memory (2003–2007)

The claim for "memory" and "justice" regarding the crimes of the last military dictatorship took a central place in the agenda of Argentina's former president N. Kirchner (2003 – 2007). The purpose of this work is to analyze the tensions and complexities entailed in any process of construction of a collective memory within democracy: What is the role of the authority and the political decision? How can we find common tolerance principles to establish the limits of the political community? Finally, we wonder about the theoretical and practical possibility of justice, tolerance and pluralism in democracy and, particularly, about the main challenges faced by the Argentinean democracy in order to become a consolidated political community.

Key words: democracy, decision, justice, tolerance, memory, human rights.

Fecha de recepción: 19/07/07

Fecha de aceptación: 22/02/08

El enemigo es, en un sentido singularmente intenso, existencialmente, otro distinto [...] en el cual caben, en el caso extremo, conflictos existenciales. Estos conflictos no se pueden resolver ni con normas generales preestablecidas, ni mediante la intervención de un tercero "descomprometido" y por eso 'imparcial'.

C. Schmitt (1987: 57)

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos novedosos y distintivos de la gestión y del discurso del ex presidente argentino Néstor Kirchner (2003–2007) reside, por una parte, en la recuperación de la memoria del pasado reciente y, por otra, en la centralidad acordada en la agenda del gobierno a la cuestión de los derechos humanos y al juzgamiento de los delitos de la última dictadura militar. Esto ha dado lugar a una mayor visibilidad pública del tema, a una revisión de la legislación vigente desde los años ochenta y noventa (especialmente, la anulación e inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final) y a la reactivación de los juicios y procesamientos, entre otras medidas políticas de fuerte contenido simbólico –por ejemplo, la creación

del Museo de la Memoria en el predio de la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), donde otrora funcionara un centro clandestino de detención.

Las políticas referidas a la memoria y las medidas orientadas a la revisión del pasado reciente han recibido un fuerte apoyo de parte de la sociedad, en general, y de los organismos de derechos humanos, en particular. No obstante, estas intervenciones presidenciales también han puesto de manifiesto que, en la sociedad argentina, no existe un acuerdo unánime acerca de la gravedad de los delitos y crímenes perpetrados por el régimen militar. Así, la posición presidencial ha hecho

* Una versión original de este trabajo fue discutida con el profesor Martín Plot: a él mi más sincero agradecimiento por su pensamiento crítico y por sus generosos y agudos comentarios. Deseo agradecer también al equipo de la cátedra Sociología Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con quien intercambiamos a menudo enriquecedoras discusiones sobre las temáticas y teorías que abordo en este artículo.

**UBA/CONICET (Argentina). solmontero@hotmail.com

visible y puesto sobre el tapete una escisión, en términos de nosotros/ellos, que había permanecido latente y que se ha actualizado en los últimos años, y que atañe a cuestiones políticas y morales fundamentales, como la misma noción de justicia. En efecto, es sabido que en la Argentina persisten algunos sectores –no significativos en términos cuantitativos, pero sí en términos de poder político y económico– que, con argumentos de distinta índole¹, o bien reivindican o bien no condenan aquellas acciones violatorias de los derechos humanos.

En ese contexto, también se sabe que, durante sus cuatro años y medio de mandato, el ex presidente Kirchner ha despertado, además de fuertes pasiones y adhesiones que se expresaron en un masivo apoyo electoral y popular, una serie de críticas que lo acusaban de “decisionista”, “personalista”, “autoritario” o “conflictivo”: en síntesis, se le objetaba cierta “falta de apego a las instituciones republicanas”. Se decía, así, tanto desde la crítica más ramplona hasta la más elaborada, que la democracia estaba en riesgo en la medida en que en la Argentina regía la “decisión” presidencial y no había lugar para el “pluralismo”. De modo que la figura de N. Kirchner, como actor político, ha provocado –en algunos sectores– cierta antipatía, lo que ha dado lugar a un discurso opositor minoritario, pero relativamente expandido en el sentido común, fundado en argumentos que podrían denominarse, en términos generales, “anti-populistas”². Una de esas voces críticas sostenía, por ejemplo, que la “personalización” de la ley; la numerosa cantidad de decretos de necesidad y urgencia emitidos por el ex presidente; la “vasta concentración de recursos institucionales en manos presidenciales” y la “unilateralidad en la toma de decisiones relevantes” abonarían la hipótesis de que la de Kirchner era una “presidencia imperial” que “afecta la calidad de la democracia”. Esta perspectiva no alude solamente al tema del presidencialismo o al desequilibrio de poderes, sino a “la ausencia de otras garantías, en particular, la garantía del acatamiento a las normas”: “esto implica que tenemos un grave

déficit en materia de estado de derecho, en particular, con el imperio de la ley. [...] Ésta es la cuestión más grave en la Argentina, pues abre las puertas a la arbitrariedad y la discrecionalidad” (Mustapic, 2005; 101–104).

Como decíamos, las políticas de derechos humanos emprendidas por el gobierno de Kirchner han sido fuertemente celebradas por los organismos de derechos humanos, sectores de la sociedad civil y la opinión pública en general; sin embargo, ellas tampoco han estado exentas de críticas, críticas que apuntaban, en particular, al tono “personalista” que el ex Presidente imprimió a la causa³. Y, aunque muchos organismos de derechos humanos han sido aliados y han apoyado activamente las intervenciones del gobierno, algunos otros han reclamado que el ex Presidente ha “cooptado” sus demandas y han cuestionado el modo con que éste se posicionó, por ejemplo, en el acto del Museo de la Memoria⁴.

Un primer corolario de esto es que tales disputas dan cuenta del carácter fundamentalmente conflictivo de todo proceso de construcción de una memoria colectiva, proceso que se produce en el marco de luchas por la hegemonía y por la instauración de criterios legítimos de interpretación del pasado (Smulovitz, 2005; Jelin, 2007). Como sugiere Forster (2002),

la memoria es una política. La memoria es un territorio de conflictos. La memoria nunca es ingenua, nunca es neutral, nunca es objetiva. [...] La memoria entonces es un campo de batalla, es un lugar de conflicto, es un lugar bélico. (p.16)

Pero, además, esos discursos críticos ponen en el tapete el tema del fundamento y la función de la decisión política en relación con la ley y el Estado de derecho. Por ello, partiendo de ese diagnóstico –que se ha hecho oír en no pocos ámbitos políticos y mediáticos– proponemos indagar en el modo en que el discurso presidencial aborda las nociones de justicia

1 Son públicamente conocidas las reacciones de algunos sectores de la Iglesia, las Fuerzas Armadas, o algunos periodistas frente a las políticas de derechos humanos llevadas adelante por este gobierno. Asimismo, las apariciones públicas de la agrupación Memoria Completa (que pregonaba la idea de una “justicia completa” que alcance a los militantes de organizaciones armadas durante los años setenta y reconozca como delitos las muertes de militares); y hechos como la desaparición de Jorge Julio López, en 2006, (ex desaparecido y testigo en una causa contra el represor M.A. Etchecolatz); o el misterioso “suicidio” del ex prefecto H. Febres, en 2007, (a pocos días de declarar en un juicio por secuestros y torturas), dan cuenta de la existencia de sectores políticos renuentes a revisar el pasado y a establecer condenas y castigos.

2 La alusión al discurso populista o antipopulista se emplea aquí en sentido amplio y se vincula con la tradición peronista y las críticas que ese movimiento político ha recibido históricamente. Al respecto, el politólogo E. Rinesi sostuvo, en una entrevista reciente, que “hay un regreso, sobre todo después de las elecciones, de un discurso antiperonista muy rudimentario, muy básico, revelador de un conjunto de prejuicios antipopulares que llaman la atención [...] por su extraordinaria tosquedad” (diario *Página/12*, 12/11/2007).

3 Por caso, en algunos medios se insinuó que, si bien el proceso de anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final (en 2003) incluyó debates parlamentarios en el Congreso y el Senado y la intervención activa del poder judicial, finalmente fue la presión presidencial, sumada a la mayoría partidaria afín al primer mandatario, la que terminó de dar forma definitiva a la aprobación normativa. Los periódicos no han dejado de remarcar que la sanción de la nulidad en el Senado, “empujada por el bloque del PJ [oficialista] y resistida por la UCR [opositor]”, implicó un “previsible y veloz cambio de postura” y un “claro alineamiento con el presidente Néstor Kirchner” de dicha Cámara como resultado de las insistencias del Poder Ejecutivo, a lo que se agregaron las presiones de los organismos de derechos humanos (*Clarín*, 21/08/03). En 2005, luego de que el entonces Presidente pidiera públicamente que la Justicia se expidiera sobre la inconstitucionalidad de las “leyes del perdón”, la Corte se mostró “molesta” con el Presidente porque éste la hacía aparecer “como una Corte dependiente” y le “marcaba los tiempos” (*Clarín*, 06/05/05). Finalmente, el fallo de la Corte se aprobó por mayoría (siete jueces sobre nueve) el 14/06/05.

4 En un interesante artículo sobre el acto de inauguración del Museo de la Memoria, V. Carnovale (2006) hace referencia a las diversas reacciones (celebratorias y críticas) que éste desencadenó; entre las últimas se encuentran las de los sectores que cuestionaron el “rasgo personalista” que el Presidente le imprimió, al no aludir a la gestión alfonsínista y al no remarcar el carácter “estatal” de la ceremonia (p.21). Véase también el artículo de H. Charosky y A. Bonvecchi (2004), y el número 11 de la revista *Puentes para la memoria* (mayo de 2004).

y tolerancia, especialmente en relación con la memoria, los derechos humanos y la lectura del pasado reciente. A partir de los argumentos críticos que acusan al ex presidente Kirchner de “decisionista”, intentaremos, entonces, reflexionar sobre el rol de la decisión presidencial en el proceso de construcción de una memoria colectiva para, así, dilucidar cuáles son los límites, las fronteras y las características de la identidad kirchnerista.

En este marco, el planteamiento general que guía este trabajo es: si partimos de la visión que sostiene que, en virtud del respeto a la legalidad vigente y al pluralismo, el Presidente –en tanto representante del Estado de derecho– no debe “invadir” el terreno de la justicia, ¿con qué criterios se puede afirmar que las políticas de derechos humanos y las disposiciones presidenciales, tendientes al enjuiciamiento y el castigo de los represores que actuaron durante la última dictadura militar (medidas progresivas que apuntan a consolidar la democracia argentina), son decisiones justas y legítimas? Si, como toda ley o disposición que emana de una decisión política, ésta supone cierto grado –por otra parte inerradicable– de exclusión, ¿sobre qué principios se puede sostener su legitimidad? ¿Y, por otro lado, cómo convivir con aquellos con quienes no se comparten esos mismos principios? En otras palabras, y retomando un debate clásico, ¿cuál es el fundamento de la decisión política?⁵ Yendo un poco más lejos, con estas preguntas quisiéramos señalar que –más allá del contenido de la ley– cuando hablamos de derechos, ley y decisión lo que se pone en juego no es más que el tema de lo *justo*, lo *bueno*, lo *razonable* o lo *moralmente aceptable*, la posibilidad o imposibilidad de encontrar criterios o fundamentos universales con los cuales pensar el orden político y la cuestión de quién está autorizado a decidir sobre esto. Más aún, se trata de preguntarse por la posibilidad de “resolver definitivamente la cuestión del pasado” (Smulovitz, 2005), cuando la magnitud de los crímenes es tan cruenta y traumática, cuando no hay acuerdos inmutables y el conflicto parece siempre una herida abierta.

Esquemática y quizás un poco simplificada, se pueden plantear dos posibles respuestas a esta situación: por un lado, algunas posturas teóricas suponen que es posible acceder a un terreno común de valores que comprenda a todos los hombres, y alientan el diálogo y el consenso, o reclaman

un acatamiento estricto de la legalidad como marco universal que debe regular la acción presidencial. Por otro lado, otras teorías políticas argumentan que el conflicto y el antagonismo son la condición misma de la política y que la democracia no es otra cosa que el único régimen capaz de “institucionalizar” ese conflicto. Estas últimas sugieren, además, que no existe una legalidad fundamental y que toda ley es producto de luchas y articulaciones políticas. Desde este punto de vista, la noción de unidad es imposible sin exclusión y el horizonte de la reconciliación y del acuerdo entre los hombres ha demostrado ser teórica y empíricamente inalcanzable. Si tomamos esto por cierto, ¿entonces debemos renunciar a la pretensión de encontrar criterios comunes fundamentales y acuerdos permanentes que garanticen la convivencia entre diferentes en el marco de la democracia? ¿O simplemente debemos aceptar la inconmensurabilidad de los diversos criterios sobre la justicia? ¿Cuál es el rol de la autoridad presidencial en ese proceso?

Con base en estos múltiples interrogantes, este trabajo espera contribuir al debate sobre el rol de la memoria y la justicia en la configuración política argentina de los últimos años y su relación con la decisión política con el propósito de finalmente plantear los desafíos abiertos para la consolidación democrática en la Argentina.

II. JUSTICIA Y ANTAGONISMO EN KIRCHNER

1) En otras ocasiones, nos hemos referido a las estrategias discursivas desplegadas por el ex presidente Kirchner para la constitución de un *ethos*⁶ que se muestra, desde el punto de vista argumentativo, como juvenil, informal y, a la vez, beligerante y desafiante. En el marco de una investigación doctoral, en la que intentamos establecer vínculos, recurrencias, continuidades y rupturas –en términos de *memorias discursivas*– entre la serie de discursos del ex presidente N. Kirchner y la matriz discursiva de la militancia juvenil peronista de los años setenta, hemos denominado *ethos militante* a esta construcción discursiva y retórica de la imagen presidencial, en profunda continuidad con el imaginario militante setentista.⁷ Asimismo, basándonos en una reflexión de S. Barros (2006a), hemos sugerido que, en el plano de la concepción de la justicia, también resuenan ciertos ecos con el imaginario militante.

5 Es evidente que no alcanza con señalar que el Presidente es el representante electo “por mayoría” o que la opinión pública pareció avalar, en una alta proporción –como se observa en los sondeos de opinión–, los actos gubernamentales. Sin duda que la dimensión ascendente de la representación es un dato a tener en cuenta, pero no es nuestro interés aquí cerrar el debate aludiendo a la regla del número o a la aprobación de la opinión pública.

6 La categoría de *ethos*, proveniente de la retórica clásica y retomada por las teorías contemporáneas de la argumentación, remite a la imagen que el locutor construye de sí mismo para los fines argumentativos y al modo con que éste se inviste de determinados atributos para otorgar legitimidad y credibilidad a su palabra.

7 Uno de los rasgos más salientes del tratamiento presidencial del pasado reside en la recuperación de la práctica política setentista. Aunque no nos dedicaremos a ello en este trabajo, consideramos que tanto el modo con que esa experiencia es abordada en el discurso presidencial como las consecuencias políticas (y morales) de esa revisión del pasado, en términos de responsabilidad, son algunos de los temas más acuciantes a ser pensados. Referencias fundamentales son Hilb (2003) y la reciente compilación de artículos *Sobre la responsabilidad: no matar* (2007).

Esta afirmación amerita, evidentemente, ser matizada y desarrollada, a fin de evitar lecturas simplistas y categóricas.

En numerosas ocasiones, el ex mandatario se ha referido a la necesidad de “hacer justicia” con el fin de lograr la unidad nacional. Al mismo tiempo, declaró que su concepción de la justicia “no es neutral” y que él “está de un lado de la trinchera”⁸. Vale decir que este modo rupturista de concebir la justicia ciertamente coexistía con un aspecto fuertemente institucional, también presente en el discurso de Kirchner, que se manifestó en la afirmación, recuperación y defensa del rol del Estado y de sus instituciones, como una apuesta central del gobierno. Sin embargo, más allá de esta tensión entre ruptura e institucionalización –por otra parte, constitutiva de toda lógica política–, es la dimensión rupturista y anti-institucional la que nos interesa abordar aquí, en la medida en que es ella la que más embates sufre por parte de los sectores críticos y la que consideramos más rica para el análisis.

Para Barros, esa concepción “no neutral” de la justicia, que “no puede ser encorsetada en un marco institucional porque depende de una convicción y un compromiso éticos”, es uno de los rasgos que permiten definir la identidad kirchnerista como populista, en la medida en que el kirchnerismo da voz a “demandas que no estaban articuladas en el campo de lo simbólico” y que éste “irrumpe y distorsiona el hasta el momento orden natural que estructuraba el discurso de los derechos humanos: un discurso que suponía un estado imparcial y neutral” (2006a: 10). En efecto, ése es uno de los rasgos distintivos del discurso kirchnerista con respecto al alfonsinista. Se suele decir que Alfonsín (1983–1989) gestionó los juicios a los responsables de crímenes durante la dictadura con un discurso fuertemente institucionalista tendiente a reforzar el sistema democrático y a despersonalizar las medidas políticas, y que sus decisiones fueron tomadas en nombre de la democracia, del Estado de derecho y de la justicia, como instituciones neutrales capaces de “sanear” la sociedad argentina, según parámetros universales. En Kirchner, en cambio, la noción de justicia posee un matiz más personalista, “no neutral” y, en cierta medida, antiinstitucionalista. Retomando la distinción de Acuña y Smulovitz (1995), puede decirse que, en relación con la justicia y los derechos humanos, mientras en Alfonsín ha primado la “lógica jurídica”, en Kirchner ha predominado la “lógica política”⁹.

Si los derechos humanos pueden ser pensados como garantías universales de no intromisión del poder estatal en la esfera individual, en el discurso presidencial tanto los derechos humanos y el principio de justicia asociado a ellos, son, en cambio, invocados desde un ángulo singular. Por ejemplo, el Presidente afirma, desde una posición de enunciación autorizada y estatal, que su noción de derechos humanos y de justicia no es neutral ni imparcial, y plantea un escenario de batalla. Así, Kirchner no sólo enuncia, da entidad y pone el conflicto explícitamente en escena, como una escisión radical de la sociedad en dos campos antagónicos, sino que “se sitúa discursivamente de un lado del conflicto” (Barros, 2006a: 10).

De modo que, si algo caracteriza al discurso kirchnerista (y lo distingue del alfonsinista, al menos en materia de derechos humanos) es que, aunque en Kirchner la *memoria* funciona como un significante que proporciona un cierre comunitario, una unidad nacional y un futuro promisorio, la conflictividad no es, sin embargo, jamás clausurada definitivamente. Bien al contrario, la conflictividad está presente de manera constitutiva y permanente. En Alfonsín, en cambio, el aspecto rupturista fue central en los primeros años de gobierno, durante los cuales la clase militar y los responsables de los crímenes de la dictadura militar se constituyeron en los principales adversarios del gobierno. No obstante, con la sanción de la ley de Punto Final se produce un intento de clausura de las adversidades, tendiente a limar las confrontaciones y a negociar con el sector castrense con el objetivo de “poner fin a las divisiones que atravesaban a la sociedad argentina” (Aboy Carlés, 2001). En contraste, en el discurso kirchnerista no hay vocación reconciliatoria ni neutralidad posible con los sectores definidos como adversarios y alteridad. ¿Qué implicancias tiene esto?

La concepción kirchnerista de la justicia, expresada en la consigna “Memoria, verdad y justicia” de los organismos de derechos humanos –consigna reiteradamente retomada y actualizada por el ex Presidente–, apunta, en primer lugar, a la cúpula militar y al sector castrense, en el marco de una revisión del último régimen militar que busca la verdad y el castigo de aquellos que violaron derechos humanos durante ese período. Pero es posible detectar una serie de desplazamientos en la definición del blanco sobre el cual debe hacerse justicia: si el llamado a “hacer memoria” remite inmediata y automáticamente al sector militar –responsable de crímenes, desapariciones y torturas durante la última dictadura– la memoria permi-

8 “En este tiempo de la historia –que quede bien grabado– *yo no soy*, como dije respecto de otros temas días pasados, *neutral*, no vengo a mezclar todo, no me interesa bajo ningún aspecto; lo dije el día que me tocó asumir como Presidente de la Nación Argentina: *no vengo a dejar los principios en la puerta de la casa de Gobierno*” (07/12/2004); “*Estoy en una trinchera sola, no tengo un pie acá y otro allá*, tengo los pies puestos en el corazón, en el cariño, en el afecto y en la decisión de abrazarme permanentemente al pueblo argentino, sin distinción de colores o partidos” (14/07/2005).

9 Según Acuña y Smulovitz (1995), la “lógica política” se diferencia de la “jurídica” en que en la última “las partes con intereses estrictamente políticos [se convierten] en ‘observadores’ de la acción de un conjunto de jueces que se presentan como ‘neutrales’ porque definen la contienda desde reglas preestablecidas sobre la base de principios generales legitimados por preferencias sociales mayoritarias”. Además, la lógica jurídica trata la información como “prueba”, a las víctimas como “testigos” y a los victimarios como “acusados”, y se caracteriza por reducir los márgenes de negociación en sus resoluciones y por emitir fallos sobre responsabilidades y costos a partir de una escala preestablecida (1995: 57).

te, asimismo, asociar con ese plan a la Iglesia y a sectores de la sociedad civil. Y, en un segundo desplazamiento, aun más significativo, la lectura presidencial del pasado reciente introduce una operación discursiva que da lugar a una homologación de la dictadura militar con la década del noventa, períodos que aparecen, así, como un bloque con idénticos principios políticos, económicos e ideológicos, en el cual la represión política está asociada a la introducción e implantación del modelo económico neoliberal. Así, esta identificación presenta, al menemismo, a la “ortodoxia” económica neoliberal, a los sectores “de interés” y a ciertos sectores de la prensa como responsables (o cómplices) de la debacle económica y social de las últimas décadas y como la otra cara, complementaria, de la dictadura militar de los años setenta (vale la pena observar el carácter “equivalencial” del adversario, que aparece integrado en una cadena de asociaciones que potencialmente puede ampliarse o reducirse en función de la coyuntura). Es así como termina de configurarse el haz de adversarios sobre los que debe hacerse justicia a fin de construir la unidad nacional.

2) Como apuntamos, gran parte de la población argentina coincide en que es necesario ejercer justicia sobre los responsables y cómplices de las violaciones de derechos humanos durante la última dictadura militar, para lograr una definitiva consolidación de la democracia. También hay amplias coincidencias en que es fundamental que en la sociedad argentina se reconozca la aberración de esos crímenes, desapariciones y torturas.

En defensa del castigo a los culpables de los crímenes militares de los años setenta y para legitimar la necesidad de “hacer justicia”, es posible evocar algunos principios universales: el derecho humano a la vida, a la libertad de opinión y a la asociación política, y la condena del abuso del poder estatal (y paraestatal) que llevó a la violación de esos derechos. Pero, como se sabe, incluso esos principios y esa verdad (la cruda existencia de crímenes y desapariciones) están sujetos a debate y discusión pública. Lo cierto es que ese acuerdo unánime sobre el principio de justicia y verdad que, según creen muchos, debería regir en la Argentina en relación con la última dictadura, está lejos de ser evidente, tanto fáctica como teóricamente. A nivel fáctico, aún existen sectores que se muestran reacios a reconocer la existencia de crímenes durante la última dictadura. Sobre esto, C. Smulovitz (2005) señala que, en la Argentina, las políticas públicas que han intentado resolver el desafío de construir una memoria sobre la cuestión del pasado no han podido “soslayar la dificultad que supone la inexisten-

cia de acuerdos inmutables acerca de cuál es el ‘pasado’ que debe ser reparado” (p. 68). En la misma línea, E. Jelin (2007) sostiene que los “intentos de cierre, de solución o sutura final de las cuentas con ese pasado [de represión y ‘experiencias límite’] [...] serán siempre cuestionados y contestados por otros. Los procesos de construcción de memorias son siempre abiertos y nunca ‘acabados’” (p. 308). Y a nivel teórico, se sabe que diversas teorías clásicas y contemporáneas alertan sobre la imposibilidad de pensar el concepto de unidad sin exclusión. De ahí que resulte dificultoso concebir una unidad política que, en su totalidad, haya consensuado sobre la necesidad de condenar aquellos crímenes, puesto que el mismo acto de consenso presupone el de crimen y, por lo tanto, el de adversario u otredad. Esta perspectiva pone plenamente de manifiesto las ambigüedades y tensiones entre unidad y heterogeneidad, particularidad y universalidad, decisión, conflicto y poder, presentes en toda relación de representación política¹⁰.

Por el momento, nos basta con señalar la impronta de parcialidad con que la noción de justicia aparece en el discurso del ex presidente argentino: esto invita a reflexionar, y a eso nos abocaremos en la última parte de esta presentación, sobre la relación entre esa dimensión de parcialidad y la universalidad de la ley.

III. DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA

La igualdad [...] no nos es otorgada, sino que es el resultado de la organización humana, en tanto que resulta guiada por el principio de la justicia. No nacemos iguales; llegamos a ser iguales como miembros de un grupo por la fuerza de nuestra decisión de concedernos mutuamente derechos iguales.

Arendt (1994: 380)

Si por un momento –más allá de las propias posiciones ético-políticas que nos llevan a apoyar la condena de los responsables de violaciones de derechos humanos– ponemos entre paréntesis el “contenido” que la figura del enemigo adquiere en el discurso kirchnerista, y reflexionamos sobre la dimensión *formal* del principio de justicia y sobre cuál debería ser el fundamento último que legitime su ejercicio *como principio regulador de la vida en común*, nos encontramos frente a un problema filosófico profundo y de larga data: la relación entre la igualdad democrática, el Estado de derecho y la decisión de la autoridad política.

10 El empleo de la noción de “representación” merece una aclaración: las democracias modernas, por amplitud y extensión, no pueden prescindir de la instancia de representación. No me extenderé aquí sobre ese concepto, pero basta con mencionar que las democracias modernas requieren instancias de mediación y articulación de demandas y voluntades; de allí la centralidad de la figura del líder (representante). El problema, largamente discutido por la teoría política moderna, consiste en determinar quién tiene el derecho de representar al pueblo, bajo qué procedimientos, y cuál es el vínculo que debe existir entre el representante y la voluntad popular.

1) Acuñados originalmente por la tradición teórica liberal, los derechos humanos y la idea de que la justicia debe ajustarse a ellos suelen evocarse como garantías de que en la comunidad política rige el Estado de derecho y de que, por lo tanto, bajo el imperio de la ley (una ley universal, imparcial y universalmente reconocida), allí se respetan los derechos de los ciudadanos *qua* individuos. El derecho está delimitado por la ley, por una serie de normas que lo restringen y lo protegen. Así, el derecho privado y derecho público se complementan, en la medida en que, como señala Arendt (1994), no es posible pensar en la categoría de derechos humanos fuera de una comunidad política: es la pertenencia a una comunidad en la que nos tratamos como iguales, lo que nos otorga los derechos humanos y ciudadanos. Desde este punto de vista, los derechos humanos y la ley están fuertemente vinculados, y los primeros no pueden ser concebidos fuera de (o previos a) la política. Es en ese sentido que Lefort (1990) sostiene que “la conciencia del derecho y su institucionalización mantienen una relación ambigua. Por un lado, la institucionalización implica [...] la posibilidad de una ocultación de los mecanismos indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos por parte de los interesados; por el otro, suministra el apoyo necesario para la conciencia del derecho” (p. 26).

2) La noción de Estado de derecho supone la existencia de ciertos principios comunes e inalterables (los derechos fundamentales, una concepción común de lo justo, lo bueno o lo moralmente aceptable) cuyo estatus de trascendencia es necesario para la estabilidad de una comunidad política. Esto requiere, entonces, una instancia de consenso y acuerdo por parte de los miembros de la comunidad política sobre dichos preceptos o criterios comunes, instancia ajena al momento político de institución de la comunidad, destinada a regular y controlar el ámbito de la política y a hacer, así, viable la vida en común. Sin embargo, es sabido que en las sociedades seculares actuales dicha coincidencia de principios no es evidente. Sociedades históricas y plurales por excelencia, las actuales tienen dificultades para encontrar fuentes trascendentes de legitimidad que garanticen el fundamento necesario para la existencia y permanencia de la unidad política, y que proporcionen un marco de legalidad extrapolítico, como factor de cohesión moral y social, al que la sociedad deba ajustarse: en la medida en que cualquier fundamento extrapolítico se ha vuelto discutible y está permanentemente sujeto a debate público, es en el terreno de la política donde se dirime su carácter universal y cohesivo. El Estado de derecho supone, asimismo, la existencia de un tercero excluido de las contro-

versias particulares, un “garante” o “árbitro” neutral del orden, la justicia y la aplicación de la ley. Pero, ¿se puede ser neutral cuando se trata de intervenir en un terreno tan conflictivo y complejo como lo público?

3) La tradición democrática, por su parte, se funda en la categoría de igualdad e identidad, en una pretensión universalista que aspira a una representación de la comunidad política como totalidad. Para la teoría democrática, los derechos, la ley, e incluso la misma distinción entre lo justo y lo injusto, aparecen como un producto de la voluntad popular, como una consecuencia de la conformación de la unidad política. Fuera de eso, sólo hay conflicto, parcialidad e injusticia, debido a la heterogeneidad y la dispersión de puntos de vista; así, el pluralismo y la diferencia atentarían contra la identidad y estabilidad de la unidad política. Pero, al mismo tiempo, ésta depende, para su existencia, de un elemento excluido, una frontera que delimita lo que ella misma no es. Este principio de exclusión y, por ende, el conflicto y el antagonismo son, entonces, indistinguibles del principio de unidad, por lo que toda tentativa de consenso o acuerdo con los elementos excluidos pondría en cuestión la misma identidad de la comunidad.

Es evidente que en las democracias contemporáneas la cuestión de la diversidad, la pluralidad y la diferencia plantean un límite teórico y práctico a esa pretensión de unidad: en efecto, la existencia de divergencias sobre los principios morales, de justicia y del bien que deben fundamentar la comunidad política parece inerradicable. Pero es, precisamente, esa coexistencia de puntos de vista plurales y diversos, unida a la incertidumbre radical que esto imprime a la democracia, lo que constituye su fortaleza: para Lefort (1990), la concepción del poder como “lugar vacío” y la incertidumbre y contingencia que rigen en todo régimen democrático son las únicas garantías que la democracia puede proveer sobre su apertura y pluralismo.

No obstante, cuando la “diferencia” en cuestión es existencial, radical, y adquiere el pleno carácter de “enemigo”, la pregunta por los límites de la unidad política se vuelve compleja: ¿qué hacer con el *otro*? ¿Qué criterios sobre lo justo, lo bueno o lo deseable debemos aplicar para justificar su exclusión o su inclusión en la comunidad política?

Si invocamos principios generales y universales de justicia –ya sea basados en la voluntad divina, en la naturaleza humana, en lo “más razonable” o en el “mejor argumento”– esas preguntas encuentran un anclaje extrapolítico: evocando di-

chos principios, se podría elaborar legítimamente una doctrina sobre lo justo y lo verdadero sin referirse al rol instituyente de la voluntad política. Ahora bien cuando estos principios generales se vuelven discutibles, y cuando la legitimidad se juega en el terreno de la política, el principio de unión comunitaria y, por lo tanto, el de exclusión pierden evidencia y deben pensarse como producto o bien de la lógica del consenso y la negociación, o bien de la lógica de la *hegemonía política* y, por ende, del orden de la decisión y del poder¹¹. De la misma manera, los criterios de inclusión/exclusión de determinados sectores en el seno de la unidad nacional, y, en consecuencia, el grado de “pluralismo” o “diferencia” tolerado, son criterios políticos, producto de las luchas y las articulaciones hegemónicas en una coyuntura dada. El carácter no sustancial del adversario permite, además, que estos criterios varíen en función de la decisión política: no hay pautas prepolíticas ni unívocas para determinar qué “diferencias” deben ser, “con justicia”, toleradas.

IV. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA EN UN ORDEN DEMOCRÁTICO. LEALTAD AMPLIADA, HEGEMONÍA, JUICIO

Volviendo al tema que aquí nos ocupa, la justicia y los derechos humanos en la Argentina reciente, se sabe fehacientemente que hay quienes aún hoy reivindican, o al menos no condenan, las violaciones de derechos humanos perpetradas durante la última dictadura militar. Eso plantea una escisión irreductible, en términos de nosotros/ellos. Los puntos de vista sobre lo justo y lo injusto, sobre las nociones de crueldad y compasión parecen no tener medida común entre las dos partes: no habría una moralidad o un terreno común de valores sobre los que fuera posible tan sólo discutir o negociar sobre lo más justo o al menos lo “más razonable”. ¿Cómo convivir con *los otros*, entonces? ¿Hay posibilidades de coincidir en determinados principios fundamentales o la exclusión y el conflicto son efectivamente inerradicables? ¿Quién da forma y decide sobre la configuración política de la comunidad?

El panorama que acabamos de describir –según el cual el Estado de derecho y la democracia parecen no poder pensarse por fuera de la lógica de la política y el conflicto, en virtud de la imposibilidad de encontrar criterios últimos en lo referente a la justicia y a la validez normativa– lleva, entonces, a buscar

mediaciones teóricas que propongan una salida a esta encrucijada. Proponemos repasar someramente las reflexiones de R. Rorty, E. Laclau, C. Mouffe y H. Arendt¹² sobre las posibilidades y límites de la democracia para encontrar fundamentos normativos legítimos que regulen la vida en común, resolviendo la tensión entre pluralidad y autoridad.

1) Desde una perspectiva pragmática, R. Rorty (1996) sugiere que las sociedades contemporáneas, seculares y liberales, imposibilitadas ya de fundar su legitimidad en la invocación de principios divinos o prepolíticos, deben buscar sus principios de justicia en el orden de lo histórico y lo común, fundarse en lo que el autor denomina una “narración histórica de un nosotros”. La pregunta por lo justo o lo moral no puede, entonces, apelar a principios universales sino a la cuestión de la identidad y la historia –contingente– de cada comunidad: “¿quiénes somos nosotros? ¿Cómo llegamos a ser lo que somos y qué podríamos llegar a ser?” (p.78). Esta “retórica de lo común” debe orientarse pragmática, y no “revolucionariamente”, a privilegiar lo común antes que las diferencias, poner de relieve lo compartido y el orgullo histórico de nuestra comunidad antes que las libertades individuales: “hay que ser leales a un país soñado, más que al país en que nos despertamos cada mañana” (Rorty, 1999: 91–92), abandonar las visiones de “ángeles y demonios”, los ideales imposibles y radicales, para adoptar una retórica reformista y realista que nos permita pensarnos como una comunidad liberal y occidental.

Para esto, y refiriéndose específicamente al crucial papel de la justicia, sugiere reemplazar la dicotomía lealtad/justicia por la de “lealtad restringida/lealtad ampliada” (dicotomía basada en la teoría de Walzer), en tanto “lealtades en conflicto”. Desde esta perspectiva, lo justo puede definirse no como lo más razonable¹³, sino en términos de grados de lealtad a identidades narrativas en el marco de nuestras prácticas sociales históricas: así, no hay principios universales, sino particulares e históricamente situados. La justicia como “lealtad ampliada” implica que las identidades morales deben ampliar su círculo de confianza y abrirse a otras, con base en lo común y en la “superposición de creencias y deseos” (en el límite, se puede ser leal en virtud de la pertenencia común a la “humanidad” o a “las cosas vivientes”). El otro se vuelve, así, esa “clase de persona con la que uno puede vivir y, eventualmente, el tipo

11 Con respecto a la relación entre política y poder, tanto Lefort como Laclau sostienen, desde distintos ángulos, que el hecho de que estos dos conceptos suelen funcionar asociadamente no debe aparecer como una “imperfección empírica inevitable” (Laclau, 2004: 210) sino como un vínculo necesario que asegura la pluralidad, la permanencia de la lucha política y, por lo tanto, la posibilidad de la emancipación. Para Lefort (1990), como se sabe, el hecho de que en el régimen democrático el del poder sea un lugar “vacío” constituye la garantía última de su naturaleza democrática y plural. Laclau, por su parte, sostiene que toda configuración hegemónica democrática requiere una instancia de poder, en tanto capacidad de un grupo de asumir una representación universal (Laclau, 2004; 2002).

12 Demás está decir que estas propuestas teóricas no agotan el vasto campo de reflexiones y debates existentes en teoría política sobre esta polémica temática, pero, por el momento, nos contentamos con invocar estas reflexiones por ser suficientemente agudas y complejas para pensar la cuestión.

13 Según la concepción kantiana –que Rorty objeta–, la justicia se distingue de la lealtad en que la primera surge de la razón y la segunda, de los sentimientos (Rorty, 1998b). La ruptura con el racionalismo kantiano constituye, asimismo, la principal controversia entre este autor y Habermas, con quien, sin embargo, al decir de Mouffe, Rorty “es más afín de lo que podría esperarse”, en la medida en que ambos –por diferentes vías– sostienen la necesidad de lograr un consenso liberal (1998: 24).

de persona de la cual uno puede ser amigo o con la que uno puede casarse, etc.” (Rorty, 1998b: 121).

La ampliación de la lealtad de las identidades morales consiste, según Rorty, en un proceso de persuasión sobre “lo preferible”, desde el punto de vista empírico y práctico: en la medida en que una sociedad “idealmente liberal” debe tolerar el enfrentamiento libre y abierto de distintas identidades y puntos de vista, debe, por ende, aceptar el resultado de esa deliberación. El problema surge, evidentemente, cuando las identidades son incompatibles y cuando los otros no nos resultan “dignos de confianza”: cuando el otro “no parece compartir suficientes creencias y deseos relevantes con nosotros [...] tenemos que dejar de intentar que amplíe su identidad moral y comenzar a tratar de construir un *modus vivendi* que podría incluir la amenaza o incluso el uso de la fuerza” (1998b: 122). Éste es, entonces, el límite de la justicia como lealtad ampliada. Y volvemos al problema original: ¿cómo vivir con aquellos que no comparten nuestros deseos y creencias más relevantes sobre la construcción de un orden político?

2) La crítica de Mouffe (1998) y Laclau (1996) a la perspectiva rortiana apunta a que ésta no resuelve el punto límite de antagonismo irreductible que se plantea en las situaciones límite, en las que el acuerdo, simplemente, no es viable. Y nada dice sobre la función del poder y la política como terreno de lucha de puntos de vista radicalmente irreconciliables y antagonicos.

Desde la perspectiva de Mouffe, el conflicto y el antagonismo son inerradicables, y la tarea de la política democrática consiste en reconocer ese dato y “construir la unidad en un contexto de conflicto y diversidad; [la democracia] está ocupada en la formación de un ‘nosotros’ en oposición a un ‘ellos’”. Lo específico de la democracia política no es la superación de la oposición nosotros/ellos sino la manera diferente en que es manejada” (Mouffe, 1998: 27). La democracia debe, desde este punto de vista, “legitimar el conflicto”, no eliminarlo por la imposición de un régimen autoritario, y comprender la diversidad de diversos puntos de vista sobre el bien. Esta perspectiva antagonística (o “agonista”) da cuenta de la función integradora del conflicto en la democracia y de la imposibilidad de concebir un consenso sin exclusión.

En esa misma línea, Laclau sostiene que toda organización comunitaria requiere cierto grado de intolerancia: “la neutra-

lidad de las instituciones del Estado frente a las concepciones rivales del bien es un requisito de toda sociedad que ha alcanzado determinado nivel de complejidad. Pero, exactamente por esa razón, si las bases de la tolerancia han de ser halladas en la viabilidad de un ordenamiento comunitario, se sigue que la tolerancia –esto es, el respeto por la diferencia– no puede ser ilimitada. Una tolerancia ilimitada sería tan destructiva del tejido social como una unificación ética totalitaria” puesto que “la intolerancia es al mismo tiempo la condición de posibilidad e imposibilidad de la tolerancia”. Ahora bien, en la medida en que la figura del adversario político es contingente y no sustancial, para Laclau no hay ningún criterio *a priori* sobre los límites de la tolerancia, ni sobre la línea o frontera de demarcación: “por dónde pasará la línea divisoria entre tolerancia e intolerancia, es un asunto claramente indecible” y se juega en la lógica de la hegemonía política (Mouffe, 1998: 106– 107)¹⁴.

Según este autor, la construcción de un espacio político hegemónico consiste en un lazo político de las identidades políticas entre sí y en relación con un líder. La comunidad política se figura mediante un doble proceso de articulación y diferenciación, y la hegemonía se define, entonces, como el proceso por el cual un discurso particular asume la representación de una comunidad política (Laclau, 2005)¹⁵. Para Laclau, este momento representativo no tiene un fundamento absoluto sino que consiste en “actos parciales de institución política” a cargo del representante o líder político. Es, por tanto, la noción de *hegemonía*, como estabilización provisoria del poder y articulación contingente de las luchas políticas, la que distancia a Laclau de Rorty y la que resuelve, en última instancia, la indecibilidad de los diversos criterios de justicia y tolerancia: “sus ambigüedades internas, la indecibilidad entre los varios movimientos que son posibles en su interior, transforman a la relación de representación en el campo de batalla hegemónico entre una multiplicidad de decisiones posibles” (Laclau, citado en Mouffe, 1998: 103).

3) La cuestión de la justicia también fue tratada por H. Arendt (2007), especialmente en referencia a situaciones de extrema “decadencia del orden moral”, como en el caso de los regímenes totalitarios. Según esta autora, los criterios morales son individuales y poco tienen que ver con el orden político, en términos de legalidad u obediencia. En la medida en que el límite moral supone una imposibilidad individual de “seguir viviendo con uno mismo”, la política no puede pronunciarse sobre ello.

14 En su comentario sobre el concepto de “moralidad fina” de Walzer (que Rorty retoma), Laclau cuestiona que “si toda la operación se funda en escoger de entre nuestros compromisos y valores aquellos que van a ser el contenido de la moralidad fina, el sentido de la operación dependerá de quien escoge. Si [...] no hay elección que sea neutral, la distinción entre lo grueso y lo fino sólo puede ser interna a una cultura gruesa [...]. Sin embargo, el problema está parcialmente oscurecido por la falsa obviedad de términos tales como [...] ‘verdad’ o ‘justicia’” (2002b: 31).

15 La noción de *significante vacío* da cuenta de esta operación: se trata de un elemento o demanda particular que “asume la representación de una totalidad incommensurable con ella”. Los significantes vacíos son discursos o “términos privilegiados que condensan la significación de todo un campo antagonico” (Laclau, 1996; 2005). Según este esquema, el momento de representación es vertical, pero presupone un momento horizontal en el que las demandas se articulan en cadenas de equivalencia (Laclau, 1994).

Pero lo cierto es que participar en la esfera pública implica ser persona, y, para ello, sí es necesario y fundamental ejercitar el arte de pensar, juzgar, recordar y echar raíces. Por eso, una esfera pública –donde no reine el “mal radical” (i.e., la ausencia de recuerdo y de pensamiento) y en cambio exista un mínimo suelo común de moralidad, debe estar habitada por hombres dispuestos a tener memoria y poner en juego sus propios criterios morales y su capacidad humana de juzgar, sin acudir a normas y principios previos, produciendo principios propios y poniéndolos en común. En relación con esto, el paralelismo que Arendt realiza entre el juicio estético kantiano y su propia concepción de *juicio moral* pone el acento, precisamente, en el aspecto comunitario, plural y representativo del juicio cuando éste no está apoyado sobre verdades apodócticas.

La justicia como institución, en cambio, se encarga de “rompe[r] el círculo vicioso de la venganza” condenando conductas individuales (y no sistemas, corrientes históricas o ideologías) con arreglo a normas y leyes existentes: ella no puede crear ni garantizar moralidad; sólo puede ofrecer retribución, disuadir por el ejemplo y proteger a la comunidad (2007: 55–56). No obstante, en el caso de los crímenes de guerra o los genocidios, la enorme magnitud de los crímenes resta sentido y eficacia a estas funciones de la justicia. En estos casos, el rol del juicio y el castigo es exponer y asentar la verdad de los hechos, proveer un suelo común sobre el pasado y asignar responsabilidades y culpas individuales. Pero, entonces, ¿quién está autorizado a juzgar los hechos del pasado? En términos judiciales, el juicio es dominio de la institución de la justicia; en cuanto al juicio moral, sólo valen la capacidad humana de pensar y recordar, el esfuerzo mancomunado de los hombres por pensar categorías morales que escapen al dominio de la obediencia y la legalidad con base en un “sentido común” (aquel que nos integra y nos hace miembros de una comunidad junto a otras personas); categorías que evoquen ejemplos de bondad y moralidad y acudan a una “mentalidad ampliada” capaz de mirar a otros y de representar el espíritu comunitario. Ahora bien, para Arendt (2007), esta comunidad es limitada y está restringida a los que, en última instancia, “piensan como nosotros”. Si bien no hay principios firmes que definan los límites de la comunidad, es cierto, tanto para esta autora como para Kant, que los “necios” –aquellos incapaces de juzgar, de pensar y de recordar– están decididamente excluidos: “aunque tengo en cuenta a otros para emitir mi juicio, esos otros no incluyen a todo el mundo [...]. [A] quienes rehúsan juzgar no les incumbe discutir la validez de mi juicio” (p. 146).

Hasta aquí, vimos que en Arendt la capacidad humana para distinguir lo moralmente aceptable de lo que no lo es opera en un terreno blando e incierto, desprovisto de certezas y garantías: se trata de elegir libremente a aquellos con quienes queremos vivir y los actos que nos resultan humanamente tolerables. Distinto es el caso de la afirmación y establecimiento de “verdades fácticas”, ejercicio fundamental, en todo procedimiento judicial, que supone exponer y reconocer los hechos acaecidos en el pasado. Pero, si la verdad fáctica consiste en cierto ejercicio de violencia y coerción en tanto expone contundentemente los hechos, y está sustraída de la pluralidad y el debate, ¿entonces ésta es antipolítica? (Arendt, 1996b). Esta pregunta podría poner en cuestión la tendencia, tal vez presente en la perspectiva que hemos presentado hasta aquí, a hiperpolitizar la lógica jurídica cuando se trata de determinar verdades fácticas: en efecto, Arendt sugiere que la búsqueda de la verdad no debe ser un objeto de lucha política (cuando esto sucede, la verdad se torna discutible y opinable); en cambio, ésta debe ser un elemento incuestionable y fundamental, en manos de agentes “neutrales” e “imparciales” como el poder judicial, el periodismo o la Academia¹⁶. Más aún, para Arendt la verdad debe funcionar como un límite al poder, no como algo particular sino como algo externo al campo político, que garantiza la existencia misma de la comunidad política: cuando la verdad está en juego, hay que invocarla y mantenerla para proteger la esfera común. Pero, ¿qué sucede cuando es precisamente el *suelo de los hechos* lo que está en cuestión y es objeto de disputas políticas? Por otra parte, ¿es políticamente plausible y deseable postular una verdad factual objetiva *desde la posición de enunciación presidencial*, en tanto máxima expresión del Estado de derecho? ¿La demanda de verdad (y el consiguiente pedido de justicia) puede funcionar como una “idea representativa” encarnada por un líder político o acaso su carácter veraz se obtura al entrar en el juego de la lucha política?

4) ¿Qué puede decir, entonces, la democracia sobre la justicia? En tanto régimen de la pluralidad, la democracia garantiza el espacio de aparición de los individuos singulares como portadores de cierta moralidad y capacidad de juzgar. Y, en tanto orden político, provee las instituciones y los mecanismos que establecen parámetros de legalidad y verdad fáctica, que funcionan como puntos de apoyo y referencia comunes e igualitarios. No obstante, ¿no implica esto nuevamente que la posibilidad de la justicia como espacio de juicio y moralidad común escapa al orden de lo político y que ella se restringe o bien a lo individual o bien a lo institucional? ¿Qué decir, enton-

16 Para Arendt (1996b), en tiempos de crisis y “mentira organizada” (como en el caso del totalitarismo), toda intervención en la arena pública tendiente a postular la “verdad de los hechos” constituye una acción política: “cuando todos mienten acerca de todo lo importante, el hombre veraz, lo sepa o no lo sepa, ha empezado a actuar; también él se compromete en los asuntos políticos porque, en el caso poco probable de que sobreviva, habrá dado un paso hacia la tarea de cambiar el mundo” (p. 264). En la medida en que nos estamos refiriendo a las políticas de derechos humanos emprendidas por el gobierno encabezado por N. Kirchner, consideramos que nos situamos en “tiempos normales” en los que la discusión y el debate son posibles, por lo que el tratamiento de la función política de la demanda de verdad (y justicia) es más complejo.

ces, del tema que aquí nos ocupa, el carácter democrático o antidemocrático, decisionista o no, de las medidas adoptadas por el ex Presidente argentino con respecto a los derechos humanos, cuando éstas son tomadas desde un punto de vista “no neutral” y en un marco de disputas en el que la identidad y la unidad nacional están en juego? ¿Y qué sucede cuando, precisamente, las instituciones y la legalidad mismas deben ser intervenidas o modificadas para ponerse en funcionamiento?

Hemos recorrido extensamente las múltiples tensiones y paradojas que atraviesan al régimen democrático: si, por un lado, pensamos la democracia como el ámbito de la pluralidad y el sentido común (comunitario) –en términos de “lealtad ampliada” (Rorty) o “mentalidad ampliada” (Arendt/Kant)–, el problema reside en resolver qué hacer con el enemigo “existencial”, aquel con quien no compartimos ningún principio moral y con el cual el suelo mismo de la verdad y la justicia están en cuestión, como es el caso de aquellos sectores que no sólo no juzgan la inmoralidad, sino tampoco la ilegalidad de la represión y los crímenes de la última dictadura argentina. Para esto, la capacidad humana de juzgar y la institución judicial como ámbito en el que se dirimen la ilegalidad y el establecimiento objetivo de verdades fácticas son posibles paliativos. Por otro lado, si bien la democracia nos permite pensarnos como una sociedad de iguales (aunque esta igualdad proceda, en última instancia, de la negación de la alteridad), ella contiene en sí el riesgo de homogeneidad hacia adentro y conflicto permanente hacia afuera y, en el límite, el ejercicio decisionista del poder por parte del líder, legitimado por su identidad con el pueblo. La contingencia de las articulaciones políticas, el carácter indecible y provisorio de toda relación de representación y la “vacuidad” del lugar del poder son, por su parte, posibles reparos a ese riesgo.

En todo caso, el desafío consiste en encontrar criterios *políticos* que, sin clausurar la potencia homogeneizante e identitaria de la democracia, den cuenta de la problemática y constitutiva tensión entre unidad, pluralismo y autoridad. Llegados a este punto, y dado que nuestro interés es abordar la cuestión del “decisionismo” en N. Kirchner, proponemos reflexionar un poco más en detalle sobre el rol de la autoridad y la decisión política en relación con algunas ideas-fuerza –como la de justicia– que sustentan el lazo representativo.

V. LA DECISIÓN EN UN TERRENO INDECIDIBLE. HEGEMONÍA, AUTORIDAD, REPRESENTACIÓN

La ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener “vocación política”

Weber (1998:177)

Como mencionamos al inicio, la cuestión del “decisionismo” en Kirchner ha ocupado a gran parte de la opinión pública y el debate político de los últimos años: ¿era Kirchner decisionista? ¿Su concepción “no neutral” de la justicia y los derechos humanos supuso el fortalecimiento del Estado de derecho o su pura identificación con la persona del Presidente?¹⁷ En términos generales, ¿la concepción kirchnerista de la política como “campo de batalla” y su visión beligerante de la acción política han permitido una verdadera integración democrática? ¿El hecho de que el Presidente declarara abiertamente que su noción de la justicia no era neutral ni imparcial daba cuenta de su carácter “decisionista” o, simplemente, ponía de manifiesto de manera explícita la naturaleza necesariamente “política” de la justicia y, en general, de todo proceso normativo? Aunque trillado y muchas veces planteado en términos bastante más pedestres de lo que amerita, es a este debate al que deseamos volver brevemente para finalizar este trabajo.

1) Decíamos que el concepto de *hegemonía* supone un momento representativo, en el cual la figura del líder, o representante¹⁸, encarna y articula demandas sociales heterogéneas, plurales y complejas. Así, las sociedades democráticas modernas encuentran en la representación el principio mismo de su constitución como unidad política en la medida en que el representante tiene una función activa en la conformación de las identidades políticas. Pero, ¿cuál es el lugar de la decisión en un contexto político de heterogeneidad, pluralismo y diferencia? Para Laclau (citado en Mouffe, 1998), el momento de la decisión por parte del representante es “un salto desde la experiencia de la indecidibilidad a un acto creativo” (p. 112). En este sentido, el representante es un suplemento “no neutral” que completa y conforma las identidades de sus representados. No obstante, Laclau no distingue ni excluye ningún principio

17 Véase la nota 4 de este trabajo.

18 Evidentemente, Laclau no es el primero que se ha ocupado de la noción de representación y del rol del líder. En efecto, se trata de problemáticas que han atravesado toda la teoría política moderna. Sin embargo, su noción de decisión como “no neutral” e infundada nos resulta especialmente útil y fructífera para el desarrollo de este trabajo.

específico sobre el cual pueda construirse la relación de representación, puesto que ésta es –reiteramos– “un campo de batalla hegemónico entre una multiplicidad de decisiones posibles”.

2) También para Arendt el rol de la autoridad es central para el establecimiento y la continuidad de la comunidad política: “vivir en un campo político sin autoridad y sin la conciencia paralela de que la fuente de autoridad trasciende al poder y a los que están en el poder, significa verse enfrentado de nuevo –sin la fe religiosa en un comienzo sacro y sin la protección de las normas de comportamiento tradicionales y, por tanto, obvias– con los problemas elementales de la convivencia humana” (1996a: 153). Pero su noción de autoridad no puede superponerse sin más a la de líder político: en efecto, la autoridad que Arendt evoca no es la fuente ni la sede del poder (producto de la acción concertada de los hombres); ella es la fuente de la ley. Y en tanto fuente de la ley, está sustraída de la contingente, cambiante e imprevisible acción humana: la autoridad está más allá de la contingencia de los hombres, se ubica en un lugar trascendente y absoluto que deriva de la fundación y liga a la comunidad con ese momento, ciertamente arbitrario, pero constitutiva y profundamente político.

Consideramos que esta referencia al carácter fundante, sacro y estabilizador de la noción arendtiana de autoridad es central para pensar los problemas y argumentos que aquí presentamos. Como dijimos, no hay comunidad política sin decisión y sin representación, puesto que las identidades políticas son en gran medida formateadas “desde arriba”, con base, claro está, en demandas plurales y diversas. Pero postular la naturaleza eminentemente performativa del líder político no alcanza para dar cuenta de su necesidad y, menos aún, de su pertinencia en un régimen democrático; tanto menos cuanto que es precisamente el exceso de decisión lo que parece suscitar los mayores temores y riesgos. Como veremos, la noción de autoridad –en tanto punto de referencia absoluto y habitualmente situado en el pasado, que estabiliza y da sostén al lazo representativo– es crucial.

3) Dos son los elementos que caracterizan el lazo representativo: por un lado, la representación siempre hace referencia a una “idea trascendente”, idea-fuerza que funciona como “un puente con lo no presente recordado, con una idea que da

legitimidad al poder actual”; y por otro, ella siempre “nace de la decisión y está atada a ella” (Novaro, 2000: 78). ¿Qué ideales y creencias invoca el representante para lograr obediencia y legitimidad? ¿Qué tipos de liderazgo se definen en función de estas ideas-fuerza?

Nos interesa contrastar, siguiendo nuevamente a Novaro, la noción de *mito político* con la de *idea política* como dos tipos de ideas-fuerza capaces de crear creencias y movilizar las voluntades colectivas. Para este autor, el *mito* supone una visión particular, relativista, inmanentista e irracionalista del mundo, que es concebido como gobernado por fuerzas morales (bien/mal, vida/muerte). Otras perspectivas han, sin embargo, abordado la noción de *mito* como un factor fundamental de cohesión y unidad comunitaria, que liga a la comunidad con la tradición, con su pasado y su propio origen y otorga un sentido retroactivo a la acción política (Arendt, 1998). La *idea representativa* es, en cambio, profundamente moderna y, por lo tanto, plural, racional y universalista: consiste en una ética y se funda en la libertad del actor político (Novaro, 2000: 184).

A estos dos tipos de ideas-fuerza, corresponden dos tipos de liderazgo. Mientras el político que invoca principios míticos puede considerarse “romántico” o guiado por convicciones subjetivas, el político representativo que abraza una “ética de la responsabilidad” se caracteriza por su doble filiación: por un lado, a sus convicciones y causas éticas y, por el otro, a su responsabilidad. Pero la convicción no puede ser “privada” sino que debe ser, precisamente, representativa del “deber moral público”.¹⁹ En cuanto a la responsabilidad, ésta no puede reducirse a las intenciones subjetivas, sino a los resultados, y debe ser juzgada deliberativamente:

ya que la representación no puede limitarse a un compromiso con determinada idea, por más universal y consensual que ella sea, debe articular dicha convicción con la responsabilización por los resultados juzgados a la luz de una pluralidad de tradiciones éticas, para poder orientar efectivamente la acción política. (Novaro, 2000: 188)

En contraposición, el político romántico, apasionado y vanguardioso, que absolutiza una causa subjetiva, actúa irresponsablemente²⁰ sin evaluar efectos ni resultados.

19 Esos estilos de liderazgo se vinculan también con la clasificación que propone Plot entre actores políticos democráticos, kitsch e ideológicos. Si el primero es capaz de aceptar, a la vez, la indeterminación, la contingencia y la imprevisibilidad de la acción política, sin sustraerse al juicio de los espectadores, el actor político kitsch intenta dominar la indeterminación mediante el cálculo estadístico del “efecto” y el impacto de la acción. La política ideológica, por su parte, consiste en una sobreactuación de la novedad y la ruptura, que suele “fundamentarse en claros e incluso innovadores principios” (2003: 16), pero que, sin embargo, rechaza o ignora categóricamente las limitaciones de la acción y, por ende, el juicio y el debate público y deviene, por ello, ideológica, cerrada e impermeable.

20 Es en ese sentido que Lesgart señala, siguiendo a Hilb (2003), que el legado y la reivindicación de la experiencia política de los setenta invitan a apelar a la responsabilidad, lo que significa “considerar las consecuencias que pueden derivar de la decisión y/o acción política, individual o colectiva. Esto entraña tener en cuenta tanto los fines como los medios de dicha acción, especulando *a priori* o reconociendo posteriormente que de y con ella pueden producirse consecuencias no esperadas o no previstas” (Lesgart, 2006: 170).

Hemos visto que la instancia de la decisión política tiene un rol crucial en la conformación de identidades y solidaridades políticas. No obstante, el ejercicio de la decisión puede adquirir rasgos y connotaciones diversas en función del tipo de idea-fuerza que ella evoque. Como señala agudamente Lesgart (2006) en su tratamiento de las acepciones de la democracia durante los años ochenta y en la actualidad,

el relato que hoy busca conmovir esa democracia [la de la transición] dice que ella desplazó a lo político con lo jurídico. Aunque los argumentos no siempre están fundados, es preciso anotar que la recuperación del Estado de derecho y el aseguramiento de las garantías individuales de esa democracia se inscribieron en principios profundamente políticos. [...]. Por otro lado, varios de los desafíos actuales a dicha democracia provienen del descrédito a las reglas de procedimiento a las que, sin embargo, se recurre. (p. 194)

4) Como vimos, la memoria, la verdad, la justicia y el castigo de los militares participantes de la última dictadura militar (y de los actores asociados a ellos) han sido pilares fundamentales en la matriz discursiva kirchnerista, en términos de “convicciones” o ideales políticos. Se trata, sin duda, de ideas-fuerza, por un lado fuertemente representativas (son demandas y valores compartidos y reclamados por la sociedad argentina durante muchos años) y, por otro, con una gran impronta cohesiva y formativa de identidades políticas nuevas. Pero, al mismo tiempo, por su carácter a veces parcial y autorreferencial, esos ideales participan también de cierto imaginario “mítico” que reenvía a los orígenes políticos del ex Presidente, y lo ligan con su propia tradición política, la de los años setenta. Esto ha conducido, por momentos, (reiteramos: éste es sólo un aspecto de la cuestión que está en tensión con aspectos institucionalistas y afirmativos de la centralidad de las instituciones estatales) a un ejercicio *romántico* o *militante* de la política, que enfatiza el momento de la ruptura y resta importancia a las perspectivas de estabilización y universalización, y que “particulariza las causas” (enarboladas como banderas) opacando, en ocasiones, su apertura inherentemente universal. Como dice V. Carnovale, en relación con las políticas de derechos humanos, “el riesgo [...] es que el accionar del Estado se confunda con el de un sector en particular o quede exclusivamente vinculado a él” (2006: 23).²¹

Quizás el principal desafío resida en que la justicia, la verdad y los derechos humanos sean tratados como esos *mitos* que fundan un nuevo orden, instauran una novedad y ligan con

el origen (y no como la idea irracional, irresponsable y privada de la que habla Novaro) de modo que, como sostiene Arendt, den pie a una verdadera refundación, colectiva y con vocación universal, de una nueva comunidad política. Pero esto supone reconocer, con Arendt (y también con Laclau, si creemos que el líder es la encarnación particular de una universalidad que, aunque imposible, existe como imaginario compartido) que el líder político debe extraer su autoridad de una fuente que no sea él mismo: el pasado, cierta tradición compartida, el “sentido común” del que habla Arendt y una verdad factual que funcione como “suelo común”. Se trata, en definitiva, de no otorgar a las ideas representativas un estatus “teológico”, lo que pondría en riesgo la pluralidad y la indeterminación democráticas.

En lo que respecta a la tarea de afirmación de la verdad, ésta no puede ser llevada adelante exclusivamente por el líder político, porque, aunque su función es fundamental en la conformación de la unidad política, éste participa de la parcialidad de los intereses y las luchas políticas y, así, pone en riesgo la veracidad de la verdad, deslizándola hacia la opinión, haciendo de ella un objeto de debate. Por eso para Arendt, la defensa de la verdad fáctica debe provenir de un campo exterior al político, como una fuente de certeza que no solamente “limita al poder” sino que, además, crea condiciones de posibilidad que garantizan y protegen la vida en común (Arendt, 1996b: 277). Esta instancia exterior al campo político no está ya dada, debe ser ella misma producto de una tarea política común y del ejercicio cotidiano de la discusión, el debate y la convivencia democrática.

En cuanto al anclaje político de los juicios morales, si bien vimos que éstos son básicamente privados e individuales, se producen en el marco de una comunidad política y, por esa razón, no son puramente subjetivos:

cuantas más situaciones de otras personas puedo hacer presentes en mi pensamiento y tenerlas, por tanto, en cuenta en mis juicios, tanto más *representativos* serán éstos. La validez de tales juicios no sería objetiva ni universal ni subjetiva, dependiente del capricho personal, sino intersubjetiva o representativa. (Arendt, 2007: 146)

A lo largo de estas páginas, acerca de los fundamentos de la justicia y de los dilemas a los que se enfrenta la democracia a la hora de encontrar principios universales que garanticen la vida en común en un marco de igualdad y diferencia, hemos intentado sostener que la lógica jurídica no precede a la lógica política. De lo dicho hasta aquí, se desprende que consi-

21 En referencia al posicionamiento del ex Presidente Kirchner en el Acto de Inauguración del Museo de la Memoria, Bonvecchi y Charosky sostienen que “la recordación del pasado debería tender [...] a favorecer el respeto por la autonomía de las instituciones y de los individuos, que solamente puede existir en la medida en que nadie pretenda encarnar el lugar de la ley. He ahí la inconsistencia: quien pide perdón en nombre del Estado nacional ‘como compañero y también como Presidente de la Nación Argentina’ está, de hecho, ocupando el lugar de la ley con sus preferencias particulares” (2004: 6).

deramos fundamental no negar la dimensión inherentemente conflictiva y antagónica de la vida política y que consideramos necesario otorgar un tratamiento *político* a aquellos dilemas éticos y morales que resultan indecibles e irreconciliables en la sociedad argentina, como los límites de la tolerancia, el castigo, la justicia e, incluso, la misma noción de “pasado” a revisar. Pero es necesario preguntarse si acaso cualquier intervención y decisión política pueden considerarse apropiadas para dirimir esos dilemas y, finalmente, cuáles son los desafíos de la democracia argentina para la consolidación y estabilización de una cultura política capaz de elaborar la herencia del pasado dictatorial.

VI. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y LA ELABORACIÓN COLECTIVA DEL PASADO AUTORITARIO

En este largo recorrido, hemos visto, en primer lugar, que en lo referente a derechos humanos y justicia en relación con las violaciones de derechos humanos durante la última dictadura militar, la sociedad argentina no parece coincidir en un concepto común de convivencia: incluso el que consideramos más elemental de los derechos, el derecho a la vida, es todavía objeto de discusión y debate público, cuando no de lisa y llana negación. Por otra parte, vimos que ese dinamismo y pluralismo conjura, sin embargo, los riesgos de unicidad que el mismo principio democrático encierra, y que el desafío de la democracia consiste precisamente en sostener ese pluralismo sin negar el carácter conflictivo y, por lo tanto, profundamente político de la vida en común. En ese marco, hemos visto que los principios de justicia, derecho y ley son de índole *política*. Pero, si la política es conflicto y antagonismo, y es el terreno del poder, es necesario encontrar el mejor modo posible de “institucionalizar el conflicto” para lograr una convivencia política democrática. ¿Qué lugar le corresponde a la autoridad presidencial en este proceso?

La fuerte impronta instituyente de la autoridad política – en tanto representante que encarna ideales colectivos– en la constitución de espacios políticos hegemónicos es un momento necesario y fundamental para la construcción de una unidad política democrática. En tanto particular “no neutral”, la figura del Presidente, el *locus* de la decisión, imprime una ruptura en el orden vigente anterior, una hendidura. Este momento de ruptura, para ser efectivo, debe ser intenso, sin embargo es provisorio: a él debe sobrevenir necesariamente un momento

de estabilidad, de institucionalización (H. Arendt se refirió magistralmente a esa doble dimensión de toda fundación política: la novedad y la estabilidad o la permanencia). Este momento de institucionalización es también rescatado por Mouffe: “[la democracia] requiere de la presencia de instituciones que establezcan una dinámica específica entre consenso y disenso” (1998: 26). Así, podemos pensar que la memoria, la verdad y la justicia no deberían aparecer como gestos hiperpolíticos que afirmen su politicidad en oposición a los discursos “pospolíticos” (i.e., al “pragmatismo” característico de los años noventa), sino un proyecto de constitución y afirmación de un nuevo orden de cosas.

Como vimos, en el discurso kirchnerista la novedad y el orden están en permanente tensión: si bien el polo de la ruptura es preponderante, es cierto que el kirchnerismo ha cristalizado, a lo largo de sus cuatro años de mandato, en instituciones y mecanismos estatales que han introducido normas de funcionamiento de un (nuevo) orden, los cuales pueden todavía ser reforzados y hacerse más eficaces, especialmente en lo referente a los juicios y la condena legal de los responsables de violaciones de derechos humanos (condena que debe acompañar a la cada vez más extendida condena “social”). Una perspectiva democrática pluralista estable supone también fortalecer los vínculos de diálogo con todos los organismos de derechos humanos y reconocer el aspecto eminentemente conflictivo y político que la construcción de la memoria colectiva entraña y, por lo tanto, las tensiones y disputas que se suceden en el seno de estos organismos.

Pero el momento de universalidad, de expansión de la unidad política y superación del particularismo, no se restringe solamente a la institucionalización: como en cierta medida sugieren Rorty y Arendt, es necesario consolidar una *cultura política* en la que, efectivamente, podamos empezar a reconocernos bajo parámetros comunes y coincidencias morales mínimas y, sin olvidar nuestro pasado, curar las heridas abiertas por la crueldad y aberración de la violencia dictatorial para ligarnos a una tradición común. Es cierto que ese pasado común es multiforme, complejo y contradictorio, pero, al menos en el reconocimiento de lo que *no queremos volver a ser* (o, como dice Arendt, “lo que nunca debió haber sucedido”), podremos pensarnos como una unidad.

Es posible superar, aunque precariamente, la tensión entre democracia y pluralismo, y pensar en democracias relativamente estables, compatibles con la diversidad y la alteridad.

Pero en un tema tan ríspido como el que enfrenta la Argentina, en relación con la resolución del pasado traumático de la dictadura, esta estabilidad no parece todavía haber llegado a una definición, si es que acaso eso es posible en un marco de tanta crueldad, violencia y arbitrariedad como el que signó a la Argentina. Al respecto, Novaro sostiene que una convivencia democrática y plural requiere que “las distintas tradiciones presentes en la esfera pública sostengan y se sostengan en una ‘comunidad de destino’ [...], *lo que no sucede cuando las tradiciones en pugna desconocen todo sustrato común*”²² (2000: 231). El reconocimiento de la diferencia y de la existencia efectiva de “tradiciones en pugna que desconocen todo sustrato común” nos pone frente al desafío de convivir, aceptar y defender la indeterminación democrática sin olvidar su naturaleza conflictiva. Esto supone también transformar al “enemigo” en “adversario” (Mouffe, 2007), lo que da lugar a la aplicación de mecanismos formales, institucionales y universales de procesamiento y castigo, sin renegar de su origen profundamente político y, al mismo tiempo, sin absolutizar la causa ni clausurar su radical contingencia y complejidad.

El carácter fundamentalmente político de las luchas por la verdad y la justicia debe, así, dar lugar a un reconocimiento común de la realidad factual de los hechos que están en debate, a “una búsqueda desinteresada de la verdad” (Arendt, 1996b: 276) y a un juicio objetivo sobre el pasado que nos

permita elaborar la herencia autoritaria de la dictadura. En lo que concierne a la capacidad estatal de juzgar y de crear una moralidad que aspire a condenar el mal, ésta sólo es productiva cuando es intersubjetiva y representativa de la esfera común, y si bien su validez no será universal, al menos será general y no puramente subjetiva. De ese modo, a la naturaleza hiperpolítica que necesariamente está en el origen de estas luchas sobrevendría una progresiva estabilización por la vía de la construcción de una comunidad de intereses, puntos de vista y valores compartidos. Se trata, en definitiva, de que la autoridad presidencial, en tanto fuente de la ley, “aumente” y amplíe su gesto fundacional (Arendt, 1996a) y lo proyecte hacia el futuro.

Reconociendo el carácter eminentemente político y conflictivo que todo proceso de construcción de la memoria colectiva y de resolución del pasado reciente involucra, y abordándolo con decisión y convicción, pero sin olvidar la responsabilidad ética que ello entraña y la dimensión intersubjetiva y plural de la tarea, podremos “ampliar nuestro círculo de confianza”, ser leales a nuestras promesas democráticas y construir una cultura política en la que empecemos a privilegiar el “país soñado”, la democracia anhelada, la justicia esperada. En el logro de cierta coincidencia de valores y principios democráticos, y en su estabilización y universalización, se juegan la continuidad y el fortalecimiento de nuestra comunidad política.



22 Las cursivas son mías.

Referencias Bibliográficas

- AAVV. (2007). *Sobre la responsabilidad. No matar*. Córdoba: El cíclope- UNC.
- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en AAVV. *Juicios, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Arendt, H. (1994). *Los orígenes del totalitarismo*. Barcelona: Planeta.
- ___ (1996a). "¿Qué es la autoridad?", en *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- ___ (1996b). "Verdad y política", en *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- ___ (1998). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- ___ (2007). *Responsabilidad y juicio*. Barcelona: Paidós.
- Barros, S. (2006a). *Ruptures and continuities in Kirchner's Argentina*. Ponencia presentada en el XXVI Congreso Internacionales de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Puerto Rico.
- ___ (2006b). "Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista", *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 16 (30).
- ___ (2006c). "Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista", *Revista Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 2 (3). Monterrey.
- Carnovale, V. (2006). "Memorias, espacio público y Estado: la construcción del Museo de la Memoria", *Estudios AHILA de Historia Latinoamericana*, 2, Verveurt.
- Forster, R. (2002). "La memoria como campo de batalla", *Revista Puentes*, 8.
- Hilb, C. (2003). "La responsabilidad como legado", en C. Tcach. (comp.) *La política en consignas. Memorias de los setenta*. Rosario: Homo Sapiens.
- Jelin, E. (2007). "La conflictiva y nunca acabada mirada sobre el pasado", en M. Franco y F. Levin (eds.). *La historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, E. (1994). "Poder y representación", en *Revista Sociedad*, 4. Buenos Aires: FCS, UBA.
- ___ (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- ___ (2002). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ___ (2004). "Estructura, historia y lo político", en J. Butler, E. Laclau, y S. Žižek (eds.). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ___ (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ___ (2006). "Why constructing a people is the main task of radical politics", *Critical Inquiry*, 32. Universidad de Chicago.
- Lefort, C. (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Lesgart, C. (2006). "Luchas por los sentidos del pasado y el presente. Notas sobre la reconsideración actual de los años '70 y '80", en H. Quiroga y C. Tcach (eds.). *Argentina 1976- 2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Mouffe, C. (Comp.) (1998). *Deconstrucción y pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.
- ___ (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, A. S. (2007a). "Usos de la memoria y *ethos* militante en el discurso presidencial argentino (2003-2006)", *Revista Argentina de Sociología* (en prensa). Buenos Aires.
- ___ (2007b). "Memorias discursivas de los '70 y *ethos* militante en la retórica kirchnerista (2003- 2006)". *Actas de las III Jornadas de Jóvenes Investigadores* del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Buenos Aires.
- Mustapic, A.M. (2005). "El decisionismo de Kirchner", en CEDIT (Comp.) *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Plot, M. (2003). *El kitsch político*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rorty, R. (1996). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona: Paidós.
- ___ (1998a). "La prioridad de la democracia sobre la filosofía", en G. Vattimo (Comp.). *La secularización de la filosofía*. Madrid: Gedisa.
- ___ (1998b). "La justicia como lealtad ampliada", en *Pragmatismo y política*. Madrid: Paidós.
- ___ (1999). "Una izquierda cultural", en *Forjar nuestro país. El pensamiento de izquierdas en los Estados Unidos del siglo XX*. Madrid: Paidós.
- Smulovitz, C. (2005). "Derechos humanos: ¿se puede resolver definitivamente la cuestión del pasado?", en CEDIT (Comp.) *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*. Universidad Torcuato Di Tella.

Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964–2006)

Pedro Rivas Nieto y Pablo Rey García*

En este artículo se estudia el proceso de inicio y de desarrollo del paramilitarismo colombiano desde su surgimiento formal, en los años sesenta, hasta su desaparición formal, en 2006. Se analiza su evolución, sus resortes y las relaciones con diversos grupos sociales que le dieron forma, especialmente los campesinos y ganaderos, el narcotráfico y las Fuerzas Armadas. Se hace especial hincapié en el cambio producido entre las autodefensas –defensa legítima auspiciada por el Estado– y los grupos paramilitares, cuyo fin era acabar con la insurgencia, pero que terminaron dedicados a la delincuencia común y al lucro, mezclando intereses diversos.

Palabras clave: paramilitarismo, violencia política, conflicto, Fuerzas Armadas, guerra.

Self-Defence Groups and Paramilitarism in Colombia (1964–2006)

This paper studies the phenomenon of the Colombian paramilitarism from its formal emergence, in the sixties, up to its formal disappearance, in 2006. This analysis comprises the evolution and the relations with diverse social groups that constituted the paramilitary movements, specially ranchers, drugs traffickers and the Armed Forces. Special emphasis is given to the change produced among the "self-defence groups" –legitimate defence supported by the State– and the paramilitary groups, whose purpose in the beginning was to finish with the insurgency, but at the end both of them were dedicated to criminal activities.

Key words: paramilitarism, political violence, conflict, Armed Forces, war.

Fecha de recepción: 25/09/07

Fecha de aceptación: 28/01/08

I. ORÍGENES REMOTOS.

No es tan sencillo como parece *a priori*, entender el fenómeno del paramilitarismo en Colombia. Tampoco lo es comprender sus causas y las formas de su nacimiento. Suelen confundirse en el discurso público sus motivaciones y comportamientos y es habitual escuchar en el discurso común ideas que, sin ser falsas del todo, son incompletas, como que todos los “paras” son violentos sicarios del narcotráfico, que forman parte del brazo sucio e ilegal de las Fuerzas Armadas, que no son más que delinquentes comunes o que, por el contrario –se dice, más generosamente– son esforzados campesinos que tuvieron que alzarse en armas contra los desmanes de la guerrilla. Posiblemente sean todas esas cosas y ninguna a un tiempo. El fenómeno paramilitar, como todo en Colombia, es complicado.

Ya en el siglo XIX existían fórmulas de impartir justicia y de solucionar disputas de forma violenta al margen del Estado. Por extraño que resulte, no han sido pocos los países en los que esto ocurría si el poder público no tenía capacidad de imponerse en todo el territorio nacional. Así que esta singularidad no lo es tanto si se compara a Colombia con otros países del área o incluso de otras zonas del mundo. En este país, de posición estratégica a la entrada de América del Sur, la violencia fue más acusada desde 1920 y los ejércitos privados que defendían el orden social la agravaron. No obstante, las raíces históricas del fenómeno paramilitar están en *La Violencia*¹ del medio siglo, singular y conocido período de la vida colombiana que partió en dos el siglo XX y en el cual la barbarie estalló en el centro político y geográfico del país para, finalmente, manifes-

* Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca. privasni@upsa.es / preyga@upsa.es

¹ Fue una etapa comprendida, aproximadamente, entre 1946 y 1964, aunque su mayor brutalidad se desencadenó entre 1948 –tras el asesinato del líder a la Presidencia de la República por el Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948– y 1953. La muerte de Gaitán dio lugar a una serie de protestas, motines y sangrientas revueltas protagonizadas por las clases populares y por las clases medias –entre las cuales Gaitán tenía gran predicamento– en la capital de Colombia, conocida como *El Bogotazo*, al que le siguió un tiempo de barbarie desaforada que asoló el país, conocido como *La Violencia*. Los elevados niveles de pobreza de los sectores populares, los ataques a la propiedad privada, el temor a la izquierda emergente de las clases adineradas y la brutalidad de aquellos años, marcaron aquel fatídico período. Los odios reprimidos desde las guerras civiles del siglo XIX afloraron y arrasaron el país. Conservadores y liberales se enfrentaron en una guerra civil no declarada. Algunos liberales huyeron a los campos y, aliados con el comunismo, organizaron partidas de resistencia armada que pretendían tomar el poder. Algunos conservadores y grandes propietarios organizaron grupos armados para enfrentarse a los liberales y, no pocos, se degradaron hasta dedicarse al banditaje. Supuestamente se puso fin a este fenómeno con el acuerdo que alcanzaron en 1957 el Partido Conservador y el Partido Liberal al constituir el Frente Nacional, consistente en apoyar ambos a un único candidato presidencial y repartirse por igual los cargos públicos y los

tarse y arraigar en la periferia campesina. No es extraño que, después, el paramilitarismo enraizara en los mismos lugares de entonces, pues los antecedentes directos de los recientes señores de la guerra están en “la ley del llano”, los “chulavitas” o los llamados “pájaros” de la década de los cincuenta (De Lima, 2005: 10; Chica, 2004: 45).²

Pese a todo, el surgimiento formal de los grupos armados al margen del Estado data de 1965 y de 1968, cuando dos textos jurídicos –el Decreto 3398 y la posterior Ley 48– sentaron las bases legales que permitieron crear organizaciones de defensa civil. Estas normas de marcado carácter presidencial hablan por sí mismas de la violencia que vivió el país no sólo en aquellos años, sino en los decenios anteriores. La debilidad de las instituciones estatales, fuera culpable o no de este asunto, sí tenía cierta responsabilidad en la aparición de estas formas singulares de ejercer el derecho legítimo a la defensa y a la protección de la propiedad privada: cuando el Estado no controla el territorio no puede ejercer sus funciones de protección de la población ni ostentar el monopolio exclusivo de la violencia.

Los dos decretos presidenciales antes mencionados se relacionan, además, con la lógica contrainsurgente del tiempo de la Guerra Fría (Richani, 2003: 167) y, más en concreto, con la Doctrina de Seguridad Nacional; es decir, con la necesidad de combinar elementos diversos de carácter militar, psicológico, político, económico y paramilitar en la lucha contra la izquierda emergente, que ponía en solfa tanto el orden social de los países de Iberoamérica como a los regímenes democráticos. La insurgencia decía querer acabar con la iniquidad que dañaba a los débiles, pero también con la democracia que, en ortodoxia doctrinal, es pura emanación del pensamiento burgués. Al fin y al cabo, esta vez Colombia no era una excepción en el mundo, pues la Doctrina de Seguridad Nacional –adaptación “a la latinoamericana” de los métodos empleados por las tropas francesas en la guerra de Argelia– se aplicó en todo el continente de forma similar al aprender los oficiales sus procedimientos en la Escuela de las Américas y en los Estados Unidos. Téngase en cuenta que los dos decretos presidenciales mencionados se promulgaron después del nacimiento de las FARC, en 1964, y del ELN, en 1965. La Ley 48 permitió la

creación de ejércitos privados, con el consiguiente quebranto posterior de la legitimidad de las instituciones democráticas colombianas y, tras nacer milicias paralelas que ofrecían protección a quien pudiera pagarlo, se ahondaron más las brechas de la sociedad colombiana.

Fuere como fuere, hubiera mucha o poca Doctrina de Seguridad Nacional y guerra contrainsurgente de Guerra Fría –junto a otros elementos que explicaremos en breve–, el surgimiento del paramilitarismo en Colombia se debió a una manifestación reactiva a los desmanes de la violencia de las guerrillas y a la incapacidad del Estado para resolver los problemas de orden público y los conflictos sociales (García, 2004: 62). Nació como un fenómeno de autodefensa y, aunque pudiera pensarse que en eso se parece a otras formas de *vigilantismo* de Latinoamérica, conviene hacer una distinción. Las autodefensas no han sido –ni son– ciudadanos organizados contra la criminalidad común ni gentes que espontáneamente se enfrentan a delincuentes comunes –como ocurre en el linchamiento (Huggins, 1991)³–, sino grupos que ejercen un tipo de violencia de corte conservador cuyo fin era mantener un orden sociopolítico establecido (Rosembaun y Sederberg, 1976: 4). Si en la tradición anglosajona el *vigilantismo* era un movimiento organizado, al margen de la ley, que se tomaba la justicia por su mano y respondía a la carencia de orden y ley en las regiones de frontera (Brown, 1969: 154),⁴ en Colombia, el fenómeno era distinto. Aunque en el nacimiento de las autodefensas existiera un *vigilantismo* ciudadano espontáneo de raíz local, el fenómeno pronto desbordó el localismo y surgió un actor armado con peso en todo el país. No en vano, casi desde los comienzos, los grupos paramilitares estuvieron bien estructurados, tuvieron funciones explícitas y claramente definidas⁵ y mando centralizado.

Este es el origen principal del fenómeno de las autodefensas. Sin embargo, no conviene tampoco idealizar estas formas legítimas de defensa porque pronto derivaron hacia fórmulas menos lícitas. De la contrainsurgencia popular, defensiva y eficaz de los comienzos, bien arraigada en la sociedad tradicional, rural y de frontera, se pasó a un paramilitarismo ofensivo. De la respuesta de carácter reactivo se pasó a la respuesta de carácter preventivo. Si empleamos a nuestra conveniencia la conocida frase de Mao-Tse-Tung para explicar este problema

ministerios. No obstante, en las zonas rurales siguieron los enfrentamientos, si bien atenuados, pero constantes. Los enfrentamientos se saldaron, según sean las fuentes, con un número de muertos que oscila entre los 80,000 y los 400,000, lo cual revela el partidismo incluso de la estadística.

2 A veces la literatura es más penetrante que el ensayo para explicar la realidad. Una novela del escritor colombiano Gustavo Álvarez (1994), *Cóndores no entierran todos los días*, explica muy bien este fenómeno. En ella León María Lozano, un convencido conservador y personaje clave de la obra, es el jefe de Los Pájaros, un grupo dedicado a ejercer la violencia en el Valle del Cauca en los tiempos posteriores a la muerte de Jorge Eliécer Gaitán.

3 Martha Huggins (1991) establece una interesante tipología de las formas de *vigilantismo* en el continente cuya consulta es muy recomendable.

4 Era un problema básicamente estadounidense y en aquel país se daba sobre todo al oeste de los Apalaches, una de las regiones más desguarnecidas y salvajes del país.

5 En esto se diferencian de los “escuadrones de la muerte”, casi siempre financiados por el Estado al que sirven, menos organizados, sin sedes conocidas y más flexibles en virtud de su carácter “oculto”, necesario para sus actos clandestinos. Frecuentemente estaban compuestos por miembros de los servicios secretos y se hacía indispensable la ocultación.

podría decirse que, pasado el tiempo, los paramilitares, mediante sus tácticas de guerra irregular, han intentado impedir que aumente el nivel del agua del pez revolucionario.

Recuérdese que desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta nacieron grupos armados irregulares como reacción al fortalecimiento de los grupos guerrilleros en Colombia, coincidente con la segunda ola guerrillera de Iberoamérica tras el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979. A finales de 1982 tuvo lugar la primera reunión de comerciantes, ganaderos y agricultores de Puerto Boyacá –alrededor de 250– que se organizaron para defenderse de la guerrilla, trastocando el espíritu de la ley que permitía que los ciudadanos se organizaran para defender sus predios en colaboración con las Fuerzas Armadas. Se reunieron en Medellín y nació ACDEGAM⁶ con la justificación de llenar el vacío dejado por el Estado. Así que, en pocos años –apenas un par de decenios desde los decretos y las leyes de amparo de la defensa civil– la participación interesada de los grandes terratenientes, de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas y, sobre todo, del narcotráfico complicó el ya de por sí conflictivo fenómeno del paramilitarismo y lo degradó. Si en los años sesenta y en los setenta había sido parte de la solución a los problemas causados por la guerrilla –especialmente para los propietarios de tierras y los ganaderos– en los años ochenta se transformó su esencia. Por regla general, las autodefensas dejaron de ser pequeños grupos protectores de tierras, bienes y vidas para convertirse en bandas que defendían los intereses privados de los propietarios perjudicados por la guerrilla. Es más, en ese tiempo –con honrosas excepciones– se estaban formando y consolidando grupos diferentes de paramilitares, como los de los narcotraficantes, los de las mafias de las esmeraldas y los de los ganaderos y de los terratenientes.⁷ Hay que añadir a esto que la negativa de algunos sectores más radicales e ideologizados de las Fuerzas Armadas colombianas a las –entonces, las primeras– negociaciones con la guerrilla, llevadas a cabo por el Gobierno de Belisario Betancur, hizo que esos sectores se adhieran moralmente o *de facto* al paramilitarismo. Casi todos estos grupos, ya fueran soldados convencidos de la urgencia de enfrentarse a la guerrilla por métodos poco ortodoxos, antirrevolucionarios de corazón, defensores de sí y de los suyos o delincuentes comunes, que aprovechaban el paramilitarismo para sus propios fines, acabarían uniéndose a objetivos e intereses comunes, mediados los años noventa.

No obstante, en el período descrito, seguían intentando transmitir la imagen y la idea de que eran grupos de defensa

legítima de haciendas y personas, de naturaleza contrainsurgente y vocación reformista. En breve frase de Palacios y Safford que resume la evolución de este fenómeno:

Con el tiempo algunas autodefensas reciben patrocinio de viejos y nuevos señores de la tierra, como los narcotraficantes. Adquieren movilidad y poder ofensivo que buscan proyectar [...] en una escala nacional. Pero la imagen que, al menos desde 1990, quieren ofrecer estas organizaciones, es la de la legítima defensa (Palacios y Safford, 2002: 661).

Quizá por esto el Gobierno colombiano se ha esforzado, en los últimos años, por distinguir con claridad entre los grupos de autodefensa y los paramilitares. Según el Alto Comisionado para la Paz (1997:13), aquéllos tienen un proyecto político y éstos son simples mercenarios, pero esto no se ve fácilmente en la práctica.

II. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL FENÓMENO PARAMILITAR

El fenómeno paramilitar no nació de la nada ni ha marchado al margen de las peculiaridades del continente o de Colombia. Se ha aprovechado de las instituciones, del Estado, de las necesidades, de la ideología y de cualquier asunto que le fuera útil y ha sacado partido de las contradicciones de la sociedad colombiana. Los tres grandes pilares del paramilitarismo fueron los terratenientes y campesinos que querían defenderse de las guerrillas; los narcotraficantes que fortalecieron o reclutaron a esos grupos sediciosos y los militares que, deseosos de acabar con la insurgencia, emplearon cualesquiera métodos para lograr sus fines. Al mismo tiempo, sería injusto acusar al grueso de los agricultores o los terratenientes y a las Fuerzas Armadas de connivencia con esos grupos porque la mayoría intentó vivir conforme las leyes marcaban. De esos tres pilares vamos a hablar ahora.

1) Terratenientes, ganaderos, mineros y campesinos

Tradicionalmente la privatización del Estado en Colombia tendía a ser mayor en la región que en la nación y era más intensa en ciertas zonas. Bajo el *régimen de hacienda* de las zonas rurales nació una suerte de *capitalismo de familia*, de carácter paternalista, con influencia sobre la propiedad, la justicia, la policía o el sistema electoral, que organizaba la vida en no po-

6 Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM).

7 A estos se les ha llamado, a veces, los de las “autodefensas” porque no hay un único fenómeno autodefensivo. Las autodefensas también las formaban, a veces, grupos de sencillos campesinos que querían defender de la guerrilla sus hatos ganaderos y sus tierras. Querían, simplemente, seguir con sus vidas al margen de insurgencias revolucionarias, no defender grandes extensiones de terreno ni propiedades millonarias.

cos lugares del país. Pues bien, los ganaderos, los poderosos terratenientes o los –más humildes– campesinos o mineros comenzaron a defenderse de la guerrilla mediante los grupos clásicos de autodefensas. La insurgencia ponía en peligro su modo de vida e incluso sus vidas.

Téngase en cuenta que, en 1960, el 60% de la población colombiana aún vivía en áreas rurales y el empeoramiento de la economía agrícola, desde ese período, fomentó las actividades económicas alternativas ilegales, especialmente el contrabando y el narcotráfico. Las rutas por las costas caribeñas que habían servido de corredor para el tráfico de esclavos, oro y mercancías, en tiempos de la conquista española, siguieron siendo útiles en el último tercio del siglo XX (Betancourt y García, 1994: 48). Además, en algunas zonas rurales de Colombia, se instauró cierta actitud de indolencia y permisividad con respecto a las leyes.

Los esmeralderos, los terratenientes y los ganaderos desarrollaron su lucha contra la insurgencia; formaron a los paramilitares y los financiaron para salvaguardar sus intereses. No es cierto, tal y como afirma la guerrilla de modo recurrente, que el grueso de los potentados promoviera la guerra sucia; era una minoría dentro de la elite del país, pero algunos cohonestaban con los grupos paramilitares. Al fin y al cabo, estos últimos se financiaban tanto con los impuestos a los pequeños negocios, empresas agrícolas, comerciantes y a las grandes empresas multinacionales que los contrataban para protegerse como con las contribuciones jugosas de ganaderos y terratenientes, si bien es cierto que, desde los años ochenta, empezaron a depender mucho más del narcotráfico.

La ilicitud en los comportamientos se ve más claramente en la producción de esmeraldas, por ejemplo. En las zonas esmeraldíferas de Boyacá se observa la mezcla de lucha sectaria y comportamiento mafioso –encarnada en la figura de Efraín González, legendario jefe de las bandas conservadoras del lugar– con la oposición a todo lo que supusiera poder legítimo del Estado.⁸ La privatización, en 1973, de la explotación de las minas de esmeraldas en Boyacá permitió la creación de ejércitos privados tolerados por el Estado al haber sido éste incapaz de controlar las operaciones mineras.⁹ Los mineros resolvían por sí mismos sus disputas, los cuales se

organizaban en grupos afines, al modo mafioso y con métodos similares, para controlar las esmeraldas y el territorio.¹⁰ Las zonas de mayor producción de esmeraldas estaban en Puerto Boyacá que, diez años después, sería lugar de producción de paramilitares. Es decir, en donde había riqueza se hacía necesario armar a grupos violentos para proteger los recursos propios y aumentarlos por cualesquiera métodos. Téngase en cuenta que la incapacidad del Estado para legislar de forma eficaz sobre la minería fue un acicate para el surgimiento de grupos militares esmeralderos y la guerra fue la principal fórmula para dividir zonas y controlar la producción esmeraldera (Uribe, 1992: 93). Es más, las mafias esmeralderas mantenían relación con grupos paramilitares, hasta tal punto que llegaron a constituir algunos y a relacionarse con los narcoparamilitares para formar unas extrañas y confusas alianzas en las que los perfiles y los objetivos eran poco claros. Lo único seguro es que se lucraba con estas relaciones. Víctor Carranza, por ejemplo, llegó a hacer una de las mayores fortunas del país, durante la confusa y convulsa situación de violencia.

La lucha de poder entre los clanes esmeralderos convergió con otra lucha que estaba surgiendo entre las guerrillas y sus aliados, la emergente narcoburguesía y sus grandes terratenientes y los ganaderos en Puerto Boyacá. Las dos luchas se entremezclaron en esta zona en los años subsiguientes, cuando estos grupos comenzaron a disputarse el control territorial ejercido por las guerrillas sobre aquellas zonas en las que habían adquirido tierra y fincas ganaderas. El surgimiento del [...] MAS [...] llevó el antagonismo a mayores niveles de violencia. (Richani, 2003: 171)

2) Las Fuerzas Armadas

Si bien los militares colombianos han sido respetuosos con las decisiones de los gobernantes democráticamente elegidos, a veces, algunas minorías más radicalizadas e ideologizadas se han acercado a los paramilitares. No es justo acusar en la actualidad a los militares de connivencia con ellos. Sin embargo, ha habido momentos, en la reciente historia colombiana, que muestran una mayor dejación de responsabilidades institucionales por parte de algunos mandos. Ya durante la vigencia del Estatuto de Seguridad del Gobierno liberal de Julio César Turbay (1978–1982) se permitió todo tipo de excesos contra

8 Con las contradicciones propias de la sociedad colombiana, González era jefe esmeraldero, “juez” que resolvía disputas que le planteaban las gentes sencillas, luchador de la violencia política del período de La Violencia y, según cierta altisonante prensa de la época, Robin Hood colombiano.

9 En 1947, se intentó que el Banco de la República obtuviera el derecho de explotación exclusiva de las minas en Boyacá, pero continuó la explotación clandestina. El Estado no fue capaz de imponerse. En 1969, se transfirió la explotación a inversores privados y un recurso público se convirtió en propiedad privada. Las tensiones aumentaron poco después, con la llegada de mafias esmeralderas, oligopolios y clanes.

10 El negocio de la minería se organizaba mediante una estructura familiar de clan que reproducía el sistema de hacienda. Se pagaba un salario al productor, pero éste, a cambio, debía lealtad absoluta al jefe. Si a esto se añade que todo tenía lugar en zonas rurales en donde la agricultura extensiva coexistía con el minifundio y había intereses encontrados y gentes rudas, se generaban conflictos que sólo se resolvían mediante la violencia. Algo propio de grupos semejantes a las mafias.

quien se opusiera a lo establecido en Colombia. Por si fuera poco, la política anticomunista de entonces criminalizó no pocas formas de movilización social (Buitrago, 1994).

Quien le sucedió al frente del Gobierno, Belisario Betancur (1982–1986), prometió negociar con la guerrilla y, una vez en la presidencia, limitó las capacidades del Ejército, sobredimensionadas durante el mandato de su antecesor.¹¹ Aunque era conservador, el nuevo presidente vio a la guerrilla como un actor político y concedió una amnistía, en noviembre de 1982, que irritó a parte de las Fuerzas Armadas y de las elites colombianas. Vieron su política de paz como una cesión ilimitada ante los insurgentes, que empleaban la violencia para tomar el poder por las armas (Leal y Zamosc, 1990: 490–493). Además, los límites que se impusieron a los militares, en estos años, –como la eliminación de la justicia castrense con respecto a los civiles– frustraron a no pocos y buscaron otras formas de enfrentarse a la guerrilla para impedir que se quebrara el país y la convivencia (Uprimmy y Vargas, 1990).

Cabe mencionar otro factor que, unido al enojo anterior, sirve para comprender la actitud de parte de los militares. Es el origen tanto de la clase de tropa como de los mandos. Tradicionalmente, los militares colombianos provenían de áreas rurales pequeñas o medianas y su apego a la tierra, a las tradiciones y al conservadurismo era claro y lógico. Según Richani, este reclutamiento era parte de un plan diseñado por los Estados Unidos para evitar el ascenso de gentes de izquierda en las Fuerzas Armadas, más fáciles de encontrar en los núcleos urbanos (Richani, 2003: 95). Fuere así o no, los datos muestran que los oficiales eran mayoritariamente hijos del pequeño y mediano campesinado. La oligarquía terrateniente y la burguesía urbana no se interesaban en las Fuerzas Armadas como medio de promoción social y los altos mandos del Ejército apenas se integraban en las clases altas. En un país enfrentado por la tierra durante parte del siglo XX, y en unos oficiales cuya ideología se construyó en el duro ascenso social dentro del ejército, fue fácil establecer cierto vínculo con la oligarquía terrateniente cuando ésta creó sus grupos de autodefensa. Se defendía la tierra y sus costumbres, el orden social y las instituciones sociales. Así que, desde los años sesenta, parte del ejército se involucró en la creación del paramilitarismo.

El paramilitarismo debilitaba a la guerrilla y hacía lo que, en buena lid, no debían –ni podían frecuentemente, por falta de medios o de capacidades– hacer los soldados regulares.

Las Fuerzas Armadas, como apenas cambiaron su manera de enfrentarse a la guerrilla, pudieron ser comprensivas, desde su nacimiento, con los contrainsurgentes. Es más, la importancia de los grupos paramilitares en los ochenta y en los noventa crecía, al parecer, por la amenaza de la guerrilla y de los grupos políticos de izquierda. Baste como ejemplo el hecho de que más de 3,000 miembros de la Unión Patriótica (UP) fueran asesinados desde 1985 –año de su nacimiento oficial–, durante el Gobierno de Betancur. Y aunque los grupos paramilitares fueron declarados ilegales en tiempos del gobierno de Virgilio Barco –cuando se derogó la Ley 48 de 1968– mediante el Decreto 1194 de 1989 en el que se establecían penas de cárcel para quienes organizaran o financiaran a grupos paramilitares, los militares afines a aquéllos continuaron siéndolo. Tanto oficiales en activo como en la reserva formaron parte de grupos paramilitares a los que los entrenaron. *Human Rights Watch* denunciaba, en el año 2000, que en 1999 –diez años después de la declaración de ilegalidad– oficiales vinculados a la III Brigada, situada en el Valle del Cauca, junto con paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) fundaban el Frente Colima (Human Rights Watch, 2000: 6).¹² Y desde la pura lógica de victoria y derrota, desprovista de criterios jurídicos o morales, la idea de entablar relaciones con milicias “paralelas” no era descabellada. Al fin y al cabo, mientras los paramilitares lucharan contra la guerrilla, el Estado no tendría interés en combatirlos y sería posible mantener, oficialmente, un discurso antiparamilitar y colaborar con ellos, al mismo tiempo, en las zonas de conflicto.

Sin embargo, hay que decir lo siguiente en defensa de las Fuerzas Armadas: una de las diferencias entre los grupos paramilitares de Colombia y los de otras zonas de América Latina es la carencia de una política estatal clara a favor de ellos (Lair, 2002: 138). Además, los grupos paramilitares en Colombia tenían autonomía organizativa y operativa con respecto a las Fuerzas Armadas; estaban más fragmentados y tenían vínculos con el narcotráfico que les permitía financiarse a sí mismos.¹³ Eso significa que no estaban organizados por el Estado, pese a las muchas proclamas que afirman lo contrario. Huelga decir, además, que los Estados democráticos –y Colombia lo es– no pueden apoyarse en grupos paramilitares en su lucha contra la guerrilla o el terrorismo. Los grupos civiles con escaso control estatal han dado pocos resultados positivos en América Latina porque, a la larga, causaban problemas mayores. La única excepción a esta regla fueron las Rondas Campesinas en el Perú, que permitieron derrotar a Sendero Luminoso debido a que, en

11 Recortó los poderes del Ejército al nombrar a un general de la Fuerza Aérea como ministro de Defensa y esto se vio como una afrenta.

12 Se puede consultar también en la dirección de internet <http://www.hrw.org/reports/2000/colombia/>

13 En otros países del área, los grupos paramilitares solían depender en mayor medida del Estado y con frecuencia, el dinero les llegaba de él, como en el Perú, en Guatemala o en El Salvador.

aquel país, existían fuertes comunidades campesinas e indígenas que lograron mantener el control sobre las armas de la comunidad, a la que ellas mismas pertenecían (Pizarro, 2004: 163). Así se evitó el aumento de la violencia y su perversión. La permisividad de las elites colombianas y de parte de las Fuerzas Armadas para con los grupos paramilitares fue un error grave, porque estos tendían cada vez a ser más autónomos y a rechazar a los gobiernos elegidos democráticamente (Linz, 1967: 59).¹⁴ Acabaron siendo una amenaza para la estabilidad del régimen democrático.

Lo espinoso de este asunto se agrava con la relación que los militares partidarios de los paramilitares establecieron, a veces, con los narcotraficantes. En opinión de Richani los guerrilleros amenazan el orden que permite el ascenso político y social de los mandos del ejército y, por si fuera poco, su proyecto social insiste en reformar radicalmente las Fuerzas Armadas colombianas.¹⁵ Es conocida la idea de las FARC –por mencionar a la más importante de las guerrillas colombianas– de que la doctrina militar y de defensa nacional habrá de ser bolivariana.¹⁶ Esto significa que el narcotráfico no es una amenaza para el orden social o, al menos, no una amenaza tan grande como la guerrilla. De ahí que su relación pueda considerarse una especie de unión útil para todas las partes. En palabras de Richani (2003),

los lazos entre militares, narcotraficantes y paramilitares corresponden asimismo a la doctrina de seguridad nacional de contención de la amenaza guerrillera mediante la persecución de sus bases campesinas y de sus seguidores urbanos. [...] Es el tipo de guerra que conviene, ya que no implica costos ni para los militares ni para el Estado; éstos corren, de todas maneras, por cuenta de los narcotraficantes y grandes terratenientes. (p. 98)

Estas duras palabras, acertadas quizá en parte, parecen decir que las masas campesinas y obreras son mayoritariamente partidarias de la guerrilla. Y, sobre todo, entienden al Estado y a las Fuerzas Armadas como un grupo monolítico que, dados sus métodos y relaciones, más bien parece transgredir el orden democrático que defenderlo. A nuestro entender, son palabras ideologizadas y categóricas en exceso y, por ende, poco acertadas e injustas para con las Fuerzas Armadas colombianas que, en la actualidad, mantienen una triple actitud en su relación con el paramilitarismo.

Hay un sector que lo rechaza y lo combate ardientemente, otro que lo acepta y lo justifica y un sector, quizá más amplio, que se comporta pasivamente (Valencia, 2001: 253). Aunque es verdad que los militares colombianos cada vez respetan más los derechos humanos y sus estándares democráticos son crecientes, es cierto que aún son parte –reducida, a decir verdad– del problema de la violencia en el país, especialmente en las zonas rurales.¹⁷ Sin embargo, los altos mandos del Ejército, aun reconociendo que las simpatías de algunos militares por los “paras” son ciertas, aseguran que son una reducidísima minoría y que quienes los rechazan son el grueso de sus miembros, que respetan las directrices democráticas y presidenciales. El general retirado Adolfo Clavijo afirmó, en el año 2000, que parte de los militares que se unían, se acercaban a los paramilitares o juntaban sus fuerzas a las suyas;

...inclusive lo hacen circunstancialmente por operaciones o por algo por el estilo y, a veces, hasta por engaño. Pero no es una política institucional. Y esto tiene una gravedad muy grande. Esta es la pieza mayor de la desinformación. Al decir que la fuerza pública está con los paramilitares estamos polarizando al país y les estamos dando fuerza a los paramilitares y razones a la guerrilla. (Clavijo citado por Valencia, 2001: 253)

Sus palabras quizá sean compasivas y comprensivas con quienes se vinculan con los paramilitares, pero dan idea de que el problema no tiene la hondura de hace años.

Llegado este punto, creemos necesario apuntar un matiz que establece diferencias entre soldados y paramilitares. Hay militares que no sólo no han amparado a los “paras”, sino que, incluso, se han sentido heridos en su honor por el –aparentemente simple– hecho de llamar “paramilitares” a quienes, según ellos, no son más que otra peligrosa parte del conflicto en Colombia. Este asunto tiene más relevancia de la que parece a simple vista, pues no es sólo de orden nominalista. Es verdad que el vocablo “paramilitar” puede dar lugar a equívocos y que puede ser lesivo para la honra de los militares pues, en un sentido formal, la palabra se aplica a las organizaciones no oficiales que, además de ostentar los caracteres propios de un ejército, ejercen la acción bélica en la misma dirección y con los mismos propósitos de las fuerzas militares regulares (Vélez, 1999: 149). Se entiende por tanto que, en sentido formal, los paramilitares pueden ser aliados de aquéllas.

14 En este caso los estudios teóricos son claros al respecto. Aunque no se ciñan al caso colombiano, siguen teniendo validez para el asunto que nos ocupa.

15 Véase, por ejemplo, *La Plataforma para un Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional* de la VIII Conferencia Nacional de las FARC-EP de abril de 1993, disponible en Internet en muchas páginas afines a este movimiento, como la siguiente: <http://contracultural.com.ar/notas/docu2.htm>. Esta doctrina no ha variado un ápice con los años. O el programa de las FARC que puede encontrarse en su muy cuidada página web, ventana propagandística abierta al mundo escrita en seis idiomas.

16 Bolívar decía que “el destino del ejército es guarnecer la frontera. Dios nos preserve de que vuelvan las armas contra los ciudadanos”.

17 A veces, el empleo de materiales tóxicos para acabar con los cultivos ilícitos es causa de desplazamiento de población civil, por ejemplo. Es la manera más rápida y sencilla que tienen las autoridades de acabar con las plantaciones de droga, pero, al mismo tiempo, por los efectos perniciosos que los productos empleados tienen sobre los ciudadanos corrientes, éstos huyen de sus aldeas y pueblos y aumenta el volumen del desplazamiento interno.

Si los paramilitares colombianos combaten a la insurgencia, hay comunidad de fines entre ellos y las Fuerzas Armadas. Pero esto no significa que, por el hecho de coincidir en los fines, coincidan en los medios o en los métodos o, mucho menos, que sean aliados naturales, que es lo que aseveran algunos, de forma interesada, aunque sea cierto que, en ocasiones, se haya podido producir. La búsqueda de los mismos objetivos que las Fuerzas Armadas puede hacerse con su consentimiento o sin él y no parece que el consentimiento haya sido lo habitual ni la política oficial. Se entiende, entonces, que los “paras” colombianos son paramilitares en sentido material, porque tienen estructura, métodos y disciplina de tipo militar, aunque no lo sean en el sentido formal, pues el Estado con sus Fuerzas Armadas –al menos, oficialmente– está enfrentado a un paramilitarismo que niega los fines estatales de conservación del orden y del bienestar de los ciudadanos que en él se amparan. Es decir, no actúan “junto con” el Estado, sino “paralelamente”, “al margen” del Estado, para enfrentarse –entre otras cosas– a un mismo problema: la guerrilla. Por tanto no pretenden destruir al Estado ni combatirlo.

Así que, por molesto que resulte a una parte de las Fuerzas Armadas el uso del vocablo “paramilitar”, se lo ha de seguir usando para designar a los grupos, objeto de este estudio, porque es el más preciso de la lengua española. Ese mismo vocablo, por definición, excluye a los militares y, al hacerlo, no los deshonra, sino que limpia su imagen al distinguirlos de otros grupos que, disponiendo de la fuerza, la detentan ilegítimamente (Vélez, 1999: 153).¹⁸ Si las Fuerzas Armadas, sometidas a un rígido mando y control, a veces cometen desafueros, más fácil es que lo hagan los grupos que, aun buscando sus mismos objetivos, carecen de estos sistemas de freno.

3) El narcotráfico

Más grave es quizá la penetración del narcotráfico en el conflicto colombiano y el establecimiento de lazos entre él y los paramilitares. Aquél ha posibilitado el auge del paramilitarismo de formas diversas. Como idea sintética y precisa puede decirse que la entrada del narcotráfico en la vida del país produjo un doble efecto: desestructuró a los políticos y al Estado y aglutinó a la delincuencia común y, al dañar al Estado, permitió alianzas de sectores diversos con el narcotráfico que dieron origen a una forma más perversa de paramilitarismo (Granada, 1998: 16).

La acción de la guerrilla dañó desde los comienzos los intereses de los narcotraficantes. Se les pedía el “gramaje”, un porcentaje del dinero obtenido por el negocio de la droga para financiar las actividades insurgentes. A los narcotraficantes les suponía una considerable pérdida económica y un daño en su poder y en su imagen. No quedó ahí el quebranto que la guerrilla causó a sus intereses, pues sus posesiones en tierra también se vieron perjudicadas tras adquirir el estatus de grandes terratenientes. Recuérdese que en los años ochenta comenzó una tendencia que consistía en comprar tierra con el dinero ganado en el tráfico en sustancias ilícitas. Los traficantes compraban tierras devaluadas en zonas en las que la guerrilla tenía una fuerte presencia, que se revalorizaban cuando los paramilitares lograban desplazarla y “restaurar” el orden.

En estas zonas hubo alianzas entre los narcotraficantes y los grupos de autodefensas y se pasó frecuentemente de la defensa de la propiedad agraria a la constitución de enormes dominios socioterritoriales. Los nuevos lazos transformaron los objetivos iniciales de las autodefensas y el resultado fue que se hablara, casi indistintamente, del fenómeno paramilitar y del de autodefensa (García, 2004: 64). Se reorganizó a las autodefensas con el apoyo de mercenarios británicos e israelíes, aparecieron grupos paramilitares que se unieron a la lucha contra la guerrilla para satisfacer sus intereses económicos y, por si fuera poco, los narcotraficantes crearon sus propios grupos paramilitares. El paramilitar como actor local –por ejemplo, un grupo de jóvenes, o de campesinos o de ciudadanos amedrentados por el poder de la insurgencia– que mantenía relaciones ambiguas con el ejército, los políticos locales y los terratenientes, se transformó en un combatiente externo al vecindario, encuadrado en un grupo lejano, organizado verticalmente y fácilmente identificable para todo el mundo, salvo –en ocasiones– para los cuerpos de seguridad del Estado (Palacios y Safford, 2002: 662). En esta situación, es lógico que el paramilitarismo se expandiera en las zonas del país en donde se creaba buena parte de la riqueza nacional (Rivas, 2007: 92–93) y que el más vinculado con los traficantes fuera enemigo acérrimo de la guerrilla. Los narcotraficantes son una forma de capitalismo, y este elemento es lo que les dificulta relacionarse con la guerrilla, nacida para enfrentarse al capitalismo (Richani, 2003: 163) –al menos a largo plazo, porque es bien cierto que la guerrilla también se relaciona con el narcotráfico cuando lo cree conveniente.¹⁹ No en vano los

18 Como bien dice Vélez (1999:153) en Colombia el problema no es de orden nominalista. Al fin y al cabo “el uso anfibológico, impreciso o inadecuado del lenguaje [...] no constituye precisamente la raíz del mal ni ostenta entidad propia, sino que es uno de sus epígonos perversos, y que, [...] apenas refleja a medias y equívocamente algunos aspectos del problema”.

19 Sin ir más lejos, la Comandante Sonia de las FARC, extraditada en mayo de 2004 a los Estados Unidos por delitos de narcotráfico, fue condenada a 16 años de prisión el 2 de julio de 2007. Antonio Celis y Juan Diego Giraldo, compañeros de armas en las FARC y en el negocio ilícito, fueron condenados a 14 años y medio y a 16 años y medio de prisión, respectivamente, por el mismo delito. Eran los primeros miembros de las FARC condenados en EE.UU. por ese motivo. Ver, por ejemplo, el diario *La Jornada*, de México, en <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/03/index.php?section=mundo&article=027n2mun>

narcotraficantes y, frecuentemente, los jefes paramilitares invierten el dinero acumulado en fincas y otros bienes raíces, lo cual aumenta los precios de la tierra y agrava la lucha por ella.²⁰

No obstante, el acto fundador del paramilitarismo –es decir, de lo que se tiene por tal con denotación y connotación negativas, una degradación de la defensa colectiva originariamente legitimada por la necesidad de proteger la vida y la propiedad y amparada por las leyes– se remonta a 1981 y 1982. El nacimiento del movimiento *Muerte a Secuestradores* (MAS), en 1981, marca un hito en el conflicto colombiano porque el enfrentamiento social y la violencia aumentaron sobremanera. Surgió tras el secuestro, en noviembre de 1981 por parte del M-19, de Marta Nieves Ochoa, hermana de Los Ochoa, conocidos narcotraficantes de Medellín. Estos convocaron a una reunión a la que asistieron miembros del Cartel de Medellín²¹ y decidieron constituir grupos violentos para acabar con los guerrilleros (Thoumi, 1997: 147). El MAS mató a guerrilleros, simpatizantes y gentes de izquierda y, aunque el M-19 liberó a Marta Nieves Ochoa, sus actividades paramilitares continuaron. De hecho, el paramilitarismo contemporáneo se concentró en la zona del Magdalena Medio –al menos en los comienzos, y desde allí se expandió a Córdoba, Urabá, Meta y Putumayo–, históricamente conflictiva y marcada por la colonización. En ella está el paradigma del fenómeno paramilitar. La emigración y la violencia, unidas a la casi total ausencia del Estado, la definen (Sánchez y Peñaranda, 1986: 334–335) y fue la incapacidad de éste para solucionar los problemas y dominar el territorio el que facilitó la aparición de la guerrilla, que aprovechó esta circunstancia para convertirse en el poder político y militar de la región. Lo mismo hizo después el narcotráfico, que logró que los campesinos se dedicaran al cultivo de sustancias ilícitas –a los que impuso condiciones– además de tener la fortuna de que el ejército no ejerciera funciones policiales de persecución del delito común al dedicarse casi en exclusiva a combatir a la guerrilla.

Téngase en cuenta que el Magdalena Medio es una región que fue refugio de la guerrilla liberal durante *La Violencia* y de asentamiento de la insurgencia de izquierda, gracias a la simpatía de la población, en los años sesenta. A finales de los setenta llegó el ejército para combatir a los rebeldes y en los

ochenta –hacia un decenio que la población no simpatizaba en exceso con ellos– arraigó el paramilitarismo. A medida que los ganaderos de la región vendieron sus tierras y se fueron a las ciudades, los narcotraficantes las compraron, vieron las posibilidades de negocio de la zona y cambiaron las funciones de las autodefensas. De hecho, tras matar al ministro de Justicia, en abril de 1984, e intentar protegerse de la represión gubernamental, se resguardaron en esta “república independiente anticomunista” (Palacios y Safford, 2002: 663). Desde 1986 hasta 1989 exterminaron a militantes de partidos políticos, movimientos cívicos, periodistas, sindicalistas, funcionarios y a cualquiera que se les opusiera. De esa manera pelearon de forma eficaz en donde los necesitaban: contra los competidores en el negocio de la droga, para debilitar la lucha nacional e internacional contra el narcotráfico y para pararle los pies a la subversión comunista y guerrillera (Palacios y Safford, 2002: 663).

Los narcotraficantes lograron implantar –junto con sectores de los militares y de los grandes terratenientes– una estrategia contrainsurgente cuando el Gobierno de Betancur empezó a negociar con las guerrillas. Las insalvables diferencias entre la ideología y la práctica del Gobierno y la acción de estos grupos debilitaron las posibilidades de llegar a acuerdos²², y los grupos paramilitares se beneficiaron tanto del apoyo y entrenamiento de Fuerzas Armadas y de mercenarios como del dinero venido de los narcotraficantes. Se estableció una suerte de *narcoparamilitarismo* que no ha dejado de existir desde entonces. De hecho, ya en 1988, los hermanos Castaño tenían unos sólidos lazos con el Cartel de Medellín y con el de Cali, y Carlos Castaño, cabeza principal del paramilitarismo en Colombia durante ese período, reconoció que los “paras” se habían puesto directamente al servicio de los ganaderos y de los narcotraficantes para proteger sus intereses (Aranguren, 2001)²³.

Se había organizado un proyecto contrainsurgente sin precedentes en el país. Los pobladores de las zonas controladas por los paramilitares pasaron de pagar tributos comunistas a tributos anticomunistas (García, 2004: 65) y a soportar un grado de violencia altísimo (Reyes, 1991: 38).²⁴ Buscando acabar con las fuerzas de izquierda, se reprimió a sus bases, campesinos y habitantes de zonas rurales. Las acciones paralelas

20 La guerrilla aún sigue hablando de reforma agraria. De esa manera parece enfrentarse a estos expoliadores, aunque ella también esté involucrada en actividades que perjudican al campesino y a los menesterosos. No obstante, se enfrenta a los paramilitares por la tierra y esto recrudece la violencia.

21 Según las FARC, también asistieron militares en servicio activo, políticos, ganaderos y representantes de la Texas Petroleum Company, cuyas actividades se concentraban en Puerto Boyacá, en el Magdalena Medio. Fuera cierto o no, un grupo de investigadores y jueces demostraron –así aparece en el Informe del Procurador General de la Nación– que de las 163 personas vinculadas al grupo, 59 eran militares.

22 Se dice a veces que el fracaso fundamental de las conversaciones de paz con la insurgencia fue la acción del paramilitarismo y la debilidad del Estado frente a él, pero no conviene olvidar que la guerrilla tampoco quería ceder nada en sus pretensiones.

23 Hay un grueso libro en el que Carlos Castaño cuenta su vida. Hace ya tres años que murió asesinado por su guardaespaldas. Poco tiempo antes, con la ayuda de un periodista que redactó la obra, este jefe paramilitar relató sus inquietudes, esperanzas, proyectos y justificaciones. El texto es *Mi confesión*. Carlos Castaño revela sus secretos, de Mauricio Aranguren.

24 Desde 1982 hasta 1984, por ejemplo, los “paras” mataron a más de 800 personas en la zona del Magdalena Medio.

de represión y matanzas lograron el éxodo de la población (Rivas, 2007: 94);²⁵ “voluntario”, unas veces, –las gentes se iban por miedo, aunque no se les decía expresamente que debían abandonar su hogar–; obligatorio, otras, –se les decía a las familias acusadas de colaborar con la guerrilla que podían salvar su vida si se marchaban–.

Bajo la premisa de que los pobladores de zonas con alta presencia subversiva son en alto grado colaboradores de la guerrilla, la estrategia paramilitar se basó en realizar matanzas y en obligar a grandes desplazamientos de población ahondando en la degradación del conflicto. Se incrementó al enfrentarse al Estado y al sentenciar a pena de muerte a las personalidades que luchaban contra el narcotráfico. (García, 2004: 65)

No obstante, es cierto que, a veces, el paramilitarismo pacificó zonas en las que la violencia guerrillera había desangrado a la población, pero a costa de usar una nueva barbarie. En otras zonas del país instauró una violencia que hasta entonces no existía. El intento de pacificar mediante la eliminación total del contrario se extendió como la pólvora y nació un tipo de convivencia basada en la pura fuerza en vez de en el acuerdo.

Por si no fuera bastante, en los años ochenta y noventa, la lucha estatal contra la guerrilla y contra el narcotráfico postergó el problema del paramilitarismo: se obvió su potencial destructivo para la convivencia al recrudescer la violencia en Colombia. Y, sobre todo, los paramilitares aprendieron muy bien que podían ser un modelo antiinsurgente en toda Colombia; que podían adquirir poco a poco estatus político si se oponían a las iniciativas de paz del Gobierno colombiano con respecto a la guerrilla y que podían obtener representación en los municipios si, de forma más o menos encubierta, se presentaban a las elecciones. Llegado a este punto, el fenómeno paramilitar se desbordó, organizó un proyecto político que le permitió negociar con el Gobierno y terminó por disolverse –formalmente– y entregar las armas en Casibare, una aldea del Departamento del Meta, en abril de 2006.



III. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Se supone que, en la actualidad, los paramilitares colombianos no existen, aparentemente disueltos tras el cumplimiento de los acuerdos de Santa Fe de Ralito. Pero esto no es del todo cierto. Se les ha permitido la reintegración a la vida ciudadana gracias a unas leyes compasivas que soslayaron buena parte de los delitos comunes cometidos por ellos. Los militares fueron separándose progresivamente de ellos y cumpliendo los estándares propios de unas Fuerzas Armadas democráticas que, ya desde los tiempos de Pastrana, y gracias a las Unidades de Derechos Humanos, lo fueron logrando (Estrada, 2006). Los ganaderos y terratenientes han confiado cada vez más en la eficacia del Estado para solventar problemas; y con el afianzamiento de la autoridad, especialmente en las zonas urbanas, y el apoyo internacional, las instituciones se han fortalecido. Pero los sólidos lazos con el narcotráfico han degradado el fenómeno y han impedido una solución definitiva, pues sin el rápido crecimiento del narcotráfico ellos no habrían crecido tanto. Aunque no es cierto que en los años finales sólo buscaran acumular bienes materiales o el lucro por el lucro –pues éste era un medio mediante el cual buscaban restaurar regímenes políticos amenazados o construir otros nuevos– sin embargo, con el tiempo, los paramilitares fueron confundiendo como insurgente a cualquiera que defendiera propuestas reformistas. Esta reacción tan conservadora, unida a la expansión del narcotráfico, agrandó y complicó el fenómeno paramilitar en Colombia.

La deriva hacia la simple delincuencia común de buena parte de los grupos y el hecho de que aún sigan algunos en pie de guerra lo empeora.²⁶ El deseo de derrotar a la guerrilla parece haber dejado paso a la necesidad de obtener beneficios económicos. Y aun así, Colombia empieza a respirar al haber sido capaz de debilitar –sin cerrar del todo, no debe olvidarse– un frente peligroso. Le queda el de la insurgencia.

²⁵ Téngase en cuenta que el único bien con valor de cambio para los campesinos es la tierra. Abandonarla es dejar atrás todas sus posesiones, además del daño moral que supone para quienes están apegados a la tierra el dejar su vida entera.

²⁶ Con fecha de 25 de septiembre de 2007, Adital publicaba que los ex miembros de las AUC aún siguen reclutando niños. Ver ADITAL, “Conflictos armados afectan a entre 6 y 11 mil niños”, en <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=29679>

Referencias

- ADITAL (2007). "Conflictos armados afectan a entre 6 y 11 mil niños". Consultado el 25 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=29679>
- AFP (2007, 3 de julio). "Condenan en EU a Sonia y a otros 2 miembros de la FARC". *La Jornada* [México] [versión electrónica]. Consultado el 24 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/03/index.php?section=mundo&article=027n2mun>
- Alto Comisionado para la Paz. (1997). *Informes de paz*, n°5. Bogotá: ONU.
- Aranguren, M. (2001). *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Álvarez, G. (1994). *Cóndores no entierran todos los días*. Barcelona: RBA Editores.
- Betancourt, D. y García, M. (1994). *Contrabandistas, marimberos y mafiosos*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Brown, R. (1969). "The American Vigilant Tradition", en Gram H. y Gurr, T. (eds.). *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives*. Nueva York: Batman Books.
- Chica, C. A. (2004). "Desmovilización de paramilitares: mucho más que números y ayuda humanitaria", en Cátedra Konrad Adenauer de Comunicación y Democracia de la Pontificia Universidad Javeriana. *La desmovilización de las autodefensas: un caso de estudio*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer.
- Estrada, A. (2006). Entrevista al ex ministro de Gobierno del presidente de la República de Colombia Andrés Pastrana. Realizada en Medellín en septiembre de 2006.
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2007). *Página Oficial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*. Consultado el 20 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.farcep.org>
- García, G. (2004). "De la defensa a la agresión: la historia de las AUC en Colombia", *Hojas Universitarias*, 55, 62–73. Bogotá: Universidad Central.
- Granada, A. (1998). *Notas sobre el conflicto armado en Colombia*. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Huggins, M. (1991). *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*. Nueva York: Praeger.
- Human Rights Watch (2000). *The Ties that Bind: Colombia and the Military-Paramilitary Links*. Washington: Human Rights Watch.
- Lair, E. (2001). "Colombia: una guerra contra los civiles", *Colombia Internacional*, n° 49–50, Bogotá.
- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores–IEPRI.
- Leal, F. y Zamosc, L. (eds.) (1990). *Al filo del caos. Crisis políticas en la Colombia de los años 80*. Bogotá: IEPRI – Tercer Mundo.
- Lima, R. (2005). "La paramilitarización en Colombia: una realidad sin alternativas estatales", *Revista Foro*, 55, 3–15. Bogotá.
- Linz, J. J. (1967). "Crisis, Breakdown and Re-equilibration of Competitive Democracies", en J. J. Linz, y A. Stephan, A. (eds.). *The Breakdown of Competitive Democratic Regimes*. Baltimore, Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma Editorial.
- Reyes, A. (1991). "Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias", revista *Análisis Político*, 12. Bogotá.
- Richani, N. (2003). *Sistemas de guerra: la economía política del conflicto en Colombia*. Bogotá: Planeta – Universidad Nacional.
- Rivas, P. (2007). "Éxodo en las zonas rurales y urbanas de Colombia. Causas y tendencias del desplazamiento forzado de población y respuestas gubernamentales" en A. Galindo y M. A. Pena (eds.). *Emigración y valores*. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.
- Rosembaun, J. y Sederberg, P. (eds.) (1976). *Vigilant Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sánchez, G. y Peñaranda, R. (comp.) (1986). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Thoumi, F. et al. (eds.) (1997). *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD.
- Uprimny, R. y Vargas, A. (1990). "La palabra y la sangre, violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia", en G. Palacio (ed.). *La irrupción del paraestado*. Bogotá: ILSA – CEREC.
- Uribe, M. V. (1992). *Limpiar la tierra: Guerra y poder entre esmeralderos*. Bogotá: CINEP.
- Valencia, L. (2001). "El fenómeno de las autodefensas", en VV.AA. *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Vélez, J. (1999). "Algunas consideraciones sobre el sentido y alcance del vocablo 'paramilitar'", *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 315, 147–154. Santafé de Bogotá.

El papel de la prensa en la construcción de la democracia española: de la muerte de Franco a la Constitución de 1978

Ricardo Zugasti*

El artículo ofrece una aproximación al papel desempeñado por la prensa española durante el periodo clave de la transición a la democracia. A través del análisis de contenido de la información política, publicada en las portadas, y de la aparición de los valores democráticos, en los artículos editoriales, se ofrecen datos para entender cuál fue la importancia del periodismo en una de las transiciones que han sido tomadas como ejemplo de cambio pacífico.

Palabras clave: prensa, España, historia del periodismo, democracia, transición política.

The role of the press in the construction of the Spanish democracy: From Franco's death to the 1978 Constitution

Through content analyses focused on the political news on front pages and on the introduction of the democratic values in newspaper editorials, this article outlines the political role of the Spanish press during the principal stage of the transition to democracy, an exceptional journalistic period. This piece of research could be likewise considered as a contribution, through a particular case, to the role of the press in political transitions.

Key Words: press, Spain, journalism history, democracy, political transition.

Fecha de recepción: 27/04/07

Fecha de aceptación: 09/01/08

El presente artículo ofrece una aproximación al papel desempeñado por la prensa diaria española durante los años centrales de la Transición a la democracia, esto es, desde la muerte del general Franco, en noviembre de 1975, hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución democrática, en diciembre de 1978, que supuso el cierre de la Transición desde un punto de vista jurídico e institucional.

A través de la combinación de un análisis de contenido cuantitativo con otro de corte cualitativo, se estudia la información política sobre los asuntos españoles publicada en las portadas y, por lo tanto, considerada como la más relevante, así como la aparición de los valores democráticos en los artículos editoriales. Fueron analizadas las más notorias cabeceiras de prensa diaria que constituían una representación amplia de las principales tendencias políticas e ideológicas.

Por un lado, se arroja algo de luz sobre cuál fue el discurso periodístico común a la prensa y, por otro lado, se destacan los perfiles concretos de cada uno de los periódicos. En última instancia, se ofrecen datos para entender cuál fue la importancia del periodismo en una de las transiciones que han sido tomadas como referente de cambio pacífico.

I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

La Transición a la democracia, operada en España tras la muerte de Franco, se inscribe habitualmente en la ola democratizadora de los países de la Europa del Sur y que afectó a Grecia, Portugal y España (Huntington, 1991). No existe unanimidad a la hora de establecer los límites cronológicos de ese proceso en el caso español (Powell, 2001: 127-144). No obstante, desde un punto de vista más estrictamente político-institucional, la transición se llevó a cabo entre noviembre de 1975, mes de la muerte de Franco, y diciembre de 1978. En este último mes se aprobó y entró en vigor la nueva Constitución democrática que sustituía definitivamente la legalidad anterior, heredada aún del franquismo en buena parte. A lo largo de estos tres años, se produjo un progresivo desmantelamiento de las instituciones de la dictadura. Pieza clave de estos cambios políticos fue la Ley para la Reforma Política, de diciembre de 1976, que disolvía las Cortes franquistas y convocaba a elecciones libres para escoger un Parlamento que asumió, como principal tarea, elaborar una nueva Constitución (Lucas Verdú, 1976). Celebradas las elecciones el 15 de junio de 1977, con participación de prácticamente todos los grupos políticos, la Unión de Centro

* Facultad de Comunicación. Universidad San Jorge. España. rzugasti@usj.es

Democrático (UCD)¹, una coalición formada desde el Ejecutivo, consiguió una mayoría suficiente para formar Gobierno.

El modelo español de transición a la democracia presenta una serie de peculiaridades con respecto a otros procesos similares. Cabe destacar especialmente su carácter pactado y la ausencia de petición de responsabilidades políticas y criminales a las autoridades de la dictadura (Colomer, 1998: 10-18). La explicación histórica de esto se basa en que apenas hubo actos de ruptura con la legalidad franquista heredada: a la muerte de Franco funcionaron los mecanismos institucionales previstos para la sucesión y siguieron vigentes las así llamadas Leyes Fundamentales, que operaban a modo de Constitución de la dictadura. Tanto el Rey Juan Carlos como su segundo Gobierno, presidido por Adolfo Suárez desde julio de 1976, eran instituciones cuya legitimidad de ejercicio provenía de la dictadura y sus leyes. Pero fueron ambas quienes llevaron las riendas de la reforma política, que fue recibida, al principio, con ciertas prevenciones por los partidos de la oposición democrática debido a su falta de participación en el proceso. Estos partidos preconizaron la ruptura frente a la reforma como método que debía seguirse. Al final del proceso lo que se produjo fue una reforma con resultado último de ruptura (Barrera, 2002: 97-132).

Después de aprobarse en referéndum la Ley para la Reforma Política, a finales de 1976, vinieron dos años en los que las negociaciones entre Gobierno y oposición fueron frecuentes. La búsqueda del consenso se produjo, primero, en torno a las condiciones que había que crear para una convocatoria electoral abierta. Más tarde, celebradas ya las elecciones, las negociaciones se trasladaron a otras cuestiones como la amnistía, medidas urgentes de política económico-social y, sobre todo, a la redacción y discusión del texto constitucional. En todo ese tiempo funcionó un pacto no escrito entre casi todas las fuerzas políticas, el cual puede resumirse en la siguiente fórmula: "La amnistía para los antifranquistas y la amnesia para los franquistas" (Colomer, 1998: 177).

El objetivo final era el mismo para ambos, esto es, la ausencia de inculpaciones criminales por las conductas políticas pasadas para poder empezar desde cero. Dicho de otra forma, se trataba de hacer "borrón y cuenta nueva", mediante una consciente política de olvido del pasado como forma de conseguir la reconciliación nacional. En el ánimo de los principales actores políticos de la transición pesaba mucho el recuerdo de las dos Españas enfrentadas en la guerra civil (1936-1939).

Intentando evitar a toda costa la repetición de dicha situación, se pusieron unos cimientos políticos bastante distintos a los de la Segunda República (1931-1936). Se trataba, en definitiva, de no volver a las condiciones que provocaron la contienda (Aguilar Fernández, 1996: 226-261).

Este mismo sentimiento fue compartido en lo básico por la sociedad civil; de ahí que las movilizaciones públicas de aquellos años de la Transición, si bien en ocasiones derivaron en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y en problemas de orden público, tendieron con el tiempo a no convertirse en factores de desestabilización. Del mismo modo, la mayor parte de la prensa actuó con un alto grado de sentido de responsabilidad, sabiendo sacrificar, cuando hizo falta, las propias posiciones en aras de la consecución de la meta deseada por políticos y ciudadanos: un sistema político nuevo y democrático donde hubiera lugar para todos (Zugasti, 2007). Cuando esto se hizo realidad con la Constitución de 1978, los periódicos recobraron su papel habitual en un sistema democrático.

II. LA PRENSA Y LOS DEMÁS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ESPAÑA DE LA TRANSICIÓN

La libertad de la que gozaba la prensa escrita en la España de 1975, aun con limitaciones evidentes, había ganado terreno con respecto a la situación existente diez años antes. La nueva Ley de Prensa e Imprenta de 1966, junto con el empuje de algunos periódicos y revistas por ir ampliando los márgenes informativos y editoriales que el Gobierno permitía de forma discrecional, habían significado un paso importante hacia el cumplimiento de la labor de la prensa: informar al ciudadano de lo que ocurre y proporcionarle orientaciones interpretativas de los hechos. La muerte de Franco y la proclamación de Juan Carlos I como Rey supusieron, además, que los periódicos se mostraran más atrevidos y se comportaran como si hubiera una auténtica libertad de prensa (Alfárez, 1986; Barrera, 1995).

Al igual que aumentó la libertad de los periódicos para informar y opinar, creció el número de títulos nuevos que salían al mercado, precisamente, al calor de esos nuevos aires de cambio político que se percibían en el ambiente. Desde el punto de vista jurídico, la primera medida importante de liberalización de la prensa no llegó sino hasta el 1 de abril de 1977 cuando un decreto derogó los artículos más punitivos de la Ley de Prensa, como los relativos al secuestro administrativo y a la facultad de suspender periódicos. Se vivían, entonces,

¹ UCD era una coalición de quince pequeños partidos, creada solo dos meses antes de las elecciones. Su victoria tuvo mucho que ver con el enorme carisma político de quien era su líder y también presidente del Gobierno, Adolfo Suárez (Alonso-Castrillo, 1996).

los meses inmediatamente anteriores a las primeras elecciones democráticas. En octubre de ese mismo año, otro decreto del Gobierno estableció la libertad de organización de servicios informativos en la radio.

El más alto reconocimiento legal de la libertad de información tuvo que esperar a la Constitución de 1978, cuyo artículo 20 expresa solemnemente que “todo español tiene el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión” (Constitución Española, 1978).

El contexto de la crisis económica internacional, que afectó de lleno a la España de la Transición, fue un factor que repercutió negativamente en el esperado “boom” de publicaciones periódicas. El panorama general fue más bien inestable: bastantes de las nuevas iniciativas tuvieron escasa vida y algunos periódicos tradicionales sufrieron serias dificultades para mantenerse, debido a la necesidad de renovación tecnológica, a los altos costes de producción y de personal, a la falta de adecuación ideológica a los nuevos tiempos y al empuje de algunos nuevos periódicos que se constituyeron en seria competencia de los tradicionales líderes de opinión (Barrera, 1997: 7-46).

Algunos datos revelan el cambiante panorama de la prensa diaria en la España de aquellos años. Así, entre 1975 y 1984, dejaron de editarse 60 diarios, 25 de los cuales pertenecían a la cadena de prensa estatal heredada del franquismo. Y a la altura de 1984, la mitad de los aproximadamente 115 periódicos que se publicaban no existía en 1975, lo que da una idea de la renovación producida (Iglesias, 1989: 436-444). En el principal mercado periodístico, Madrid, aparecieron, en 1976, dos nuevos diarios llamados a tener un importante protagonismo: *El País* y *Diario 16*, ambos de tendencia centroizquierdista. En dos regiones con un fuerte sentimiento nacionalista, Cataluña y el País Vasco, nacieron diarios de tendencia nacionalista: *Avui*, en 1976 (escrito íntegramente en catalán), y *Deia* y *Egin*, en 1977. En 1978 nació, en Barcelona, *El Periódico de Catalunya*, como alternativa al veterano *La Vanguardia* y situado más a la izquierda que ésta. Entretanto, los diarios tradicionales –como *ABC* y *Ya* en Madrid; *La Vanguardia*, *El Correo Catalán* y *El Noticiero Universal*, en Barcelona– vivían tiempos de crisis. Algunos consiguieron salir de ella, pero otros acabaron cerrando.

Este mayor pluralismo periodístico permitió que, todavía más que en el período 1966-1975, la prensa actuara como un auténtico “parlamento de papel”. En efecto, el debate político que se estableció a través de sus páginas fue vivo y, además,

incluyó a personas pertenecientes a grupos políticos de izquierda y nacionalistas que, hasta entonces, no habían tenido voz pública.

La radio fue el medio de comunicación que tuvo un mayor crecimiento de audiencia: pasó de 7 millones, en 1975, a 17 millones, en 1982. La libertad informativa que se le concedió, en 1977, contribuyó grandemente a su desarrollo, pero el esfuerzo de apertura a los nuevos tiempos fue bastante similar en las dos grandes cadenas: Radio Nacional de España (de propiedad pública) y la privada cadena SER. Por su parte, la televisión, que era el medio de comunicación más seguido por los españoles, también realizó una renovación de sus modos de informar, aunque sin perder su dependencia gubernamental, lo que la convirtió en un poderoso instrumento al servicio de la reforma democrática emprendida desde el Gobierno Suárez (Palacio, 2001: 91-121; Munsó, 2001: 137-188).

Atendiendo a la prensa madrileña, durante la Transición, podemos distinguir, desde un punto de vista político-ideológico, tres grupos de periódicos: dos afines a los planteamientos de los grupos franquistas de ultraderecha (*El Alcázar* y, desde diciembre de 1977, *El Imparcial*); cuatro clasificables dentro del amplio y heterogéneo abanico de centroderecha (*ABC*, *Ya*, *Arriba* y *Pueblo*); y tres de tendencia centrista o centroizquierdista (*Informaciones* más los recién creados, en 1976, *El País* y *Diario 16*). Hay que hacer notar que, de los cinco englobados en el ámbito de centroderecha, dos pertenecían a la cadena de prensa de propiedad estatal y estaban controlados por el Gobierno: *Arriba* y *Pueblo*. Los otros dos cubrían posiciones distintas: *ABC* representaba a la derecha reticente a cambios profundos y *Ya*, a la posición más abierta (Barrera, 1995).

Los periódicos que crecieron fueron, precisamente, los de ultraderecha y los de centroizquierda. Los primeros supieron recoger el sentimiento de los nostálgicos del franquismo ante una situación política, económica y social inestable y difícil como fueron los años de la Transición. *El País* y *Diario 16*, por su parte, labraron su éxito dando voz a los nuevos sectores políticos, culturales y sociales que se incorporaron a la vida pública española. Parecida tendencia experimentó la prensa barcelonesa y vasca. *Mundo Diario* y, a partir de 1979, *El Periódico de Catalunya* son los dos únicos diarios que crecen, siendo ambos de tendencia centroizquierdista y catalanista. La prensa nacionalista vasca, por su parte, también experimentó un auge frente a la más conservadora como *El Correo Español* y *La Gaceta del Norte*.

III. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología empleada fue el análisis de contenido, tanto cuantitativo como cualitativo, de la prensa diaria. Nos interesaba descubrir el perfil conjunto del discurso periodístico dominante en la época y, a la vez, destacar los perfiles específicos de cada uno de los periódicos. En este trabajo pretendemos mostrar algunos de los resultados obtenidos en dichos análisis.

En este sentido, los resultados obtenidos nos servirán para aportar algunas conclusiones a cuestiones como la relación entre la prensa y los demás actores políticos, y el proceso de introducción de los valores propios de una cultura política democrática por parte de la prensa. En definitiva, esbozar en qué consistió la contribución de la prensa al éxito del proceso político de la Transición, al menos desde la aproximación a sus contenidos.

Hemos elegido el concepto de “construcción democrática” porque es el que mejor refleja el carácter dinámico y progresivo del proceso. En el caso concreto de la prensa como actor político (Borrat, 1989), ésta gozó de un estatus privilegiado de semilibertad desde 1966. Además, la mayoría de los diarios apoyaron las líneas esenciales de la reforma política y la estrategia de consenso pactada entre los principales partidos. Al igual que muchos de los políticos de la época, hubo bastantes periódicos que habían apoyado al franquismo y que, llevados por un espíritu de realismo, optaron por el nuevo camino democrático en vez de entorpecer el proceso. Sólo hubo algunas excepciones procedentes de la extrema derecha y del nacionalismo vasco, fundamentalmente.

Los análisis han sido realizados tomando como muestra la prensa diaria. No han sido tenidos en cuenta, por lo tanto, ni las revistas de información ni la radio ni la televisión. En el caso de estos dos últimos medios, que tenían mayor audiencia que la prensa, la principal dificultad radica en que no se conservan los programas de noticias de aquellos años. Las revistas de información tuvieron un papel destacado, pero su estudio requiere otra metodología algo distinta que la utilizada para los diarios y los resultados que se obtuvieran no podrían mezclarse. En favor de la prensa diaria cabe argumentar que se trata del medio que más influía, en su quehacer cotidiano, sobre las élites políticas. Eso explica, por ejemplo, que la revista

política de mayor difusión de la época, *Cambio 16*, intentara fundar lo antes posible un periódico diario: así nació *Diario 16*, en octubre de 1976.

El uso combinado de métodos cuantitativos y cualitativos se debe al convencimiento, fruto de la experiencia investigadora, acerca de la insuficiencia de los primeros para captar todas las realidades que pretendíamos descubrir. Hemos optado por unos o por otros, o por una mezcla de ambos, de acuerdo con los objetivos específicos que perseguíamos. Básicamente, hemos realizado dos estudios:

- 1) Análisis de las noticias publicadas en la primera página de los diarios durante los dos años en que principalmente se operó el cambio político, es decir, 1976 y 1977.
- 2) Análisis de cómo se efectuó la introducción de los nuevos valores democráticos a través de los editoriales de los diarios, entre 1975 y 1978.

El primer estudio nos ofrece datos sobre la selección y jerarquización de las noticias que llegaban a los lectores; el segundo, acerca de los comentarios editoriales dirigidos más específicamente a la clase política. Hemos procurado dar similar importancia a los aspectos informativo y editorial de los periódicos porque, de diverso modo, ambos reflejan y ayudan a delimitar la posición del medio. El análisis de las noticias permite, por ejemplo, discernir qué periódicos dan mayor cobertura a la actividad oficial o a la de los grupos de la oposición, mientras que el estudio de los editoriales ayuda a descubrir los argumentos discursivos utilizados y la visión de la propia historia reciente de España. Los resultados obtenidos de estos análisis pueden, así, complementarse entre ellos y dar respuesta a la pregunta de si la prensa mostró también el alto grado de responsabilidad que habitualmente se adjudica a los políticos en este tramo de la historia contemporánea de España.

IV. NOTICIAS POLÍTICAS DE PORTADA EN LOS AÑOS 1976 Y 1977

La información es la materia prima de los periódicos. Sobre ella se construyen después los comentarios de los columnistas y los editoriales de los periódicos. La primera página constituye, además, una muestra diaria de la política de selección y de jerarquización de las noticias llevada a cabo por cada periódico. Es la página que más se cuida por su mayor impacto

sobre los lectores que, en un solo vistazo, pueden hacerse una idea de los acontecimientos más relevantes sucedidos el día anterior. Sobre esta página actúa, quizás más que en ninguna otra, el enfoque propio de cada periódico, de acuerdo con sus principios editoriales y su adecuación concreta a la realidad de la que informa. Por estas razones nos propusimos realizar un estudio de las noticias aparecidas en las portadas de los ocho diarios de circulación nacional y que abarcan los años 1976 y 1977, esto es, el período en el que se produjeron los principales cambios políticos e institucionales².

Para realizar estos estudios tomamos como muestra la primera semana de cada mes y obtuvimos, así, un total de 8.723 noticias. Establecimos una serie de variables básicas que nos permitieran descubrir la importancia concedida a las noticias políticas nacionales. Dentro de ellas pretendíamos apreciar también la mayor o menor cobertura de la actividad política oficial (Gobierno, Cortes, etc.); de los partidos o grupos de oposición; y de los conflictos sociales, laborales, de orden público y terroristas. Bajo el rótulo "noticias políticas" englobamos, pues, estos tres tipos de noticias, que fueron objeto, como veremos, de un análisis más detallado. El resto de la información no referida a estas realidades (economía, internacional, deportes, local, sociedad, cultura, sucesos, etc.) fue simplemente consignada como tal.

Las variables utilizadas para el estudio de las noticias políticas nacionales se fijaban en los contenidos: institución, persona o grupo político protagonista de la noticia; y catalogación del tipo de actividad política desarrollada o del tipo de conflicto objetos de la noticia. Ello nos ofreció el índice de presencia de algunos actores políticos y cuantificar en qué

contexto noticioso general, es decir, en qué tipo de actividad, se produjo su aparición.

La tabla 1 nos permite ver el porcentaje de noticias relativas a la vida política española respecto del total de las noticias aparecidas en portada.

Las noticias políticas sobre España dominaron en las portadas de los diarios nacionales y, en 1977, incluso subió el porcentaje en casi tres puntos con respecto a 1976. Además, se aprecia claramente un notable incremento de las noticias, referidas a la oposición y a los conflictos, que pasó del 21% al 28.2%, en menoscabo de las oficiales, que bajaron 4.3 puntos. La diferencia entre ambos bloques, que en 1976 era de 11.9 puntos, se redujo a apenas 1.6, en 1977. El predominio de las noticias protagonizadas por las instituciones oficiales fue, por tanto, disminuyendo hasta casi igualarse con aquellas otras que reflejaban más la nueva España que se estaba abriendo camino, es decir, la de los grupos políticos y sindicales de oposición que, a su vez, protagonizaban bastantes de los conflictos y desórdenes públicos. Otros dos factores influyeron en este crecimiento de la noticiabilidad de la "otra España": el reconocimiento legal de los partidos y centrales sindicales que se operó en 1977 y el hecho de que, tras las primeras elecciones, la iniciativa política ya no fue tan monopolizada por el Gobierno como lo había sido hasta entonces.

Si analizamos la información política oficial, vemos que más de la mitad de las noticias tuvieron como protagonistas al Gobierno y a la Administración Pública seguidos, a bastante distancia, por el Rey y la familia real, por las Cortes y por el Ejército.

Tabla 1
Noticias políticas referidas a España (%)

Noticias políticas	1976	1977
Actividades políticas oficiales ³	32.9	28.6
Actividades políticas no oficiales, sociales y laborales	8.9	12.4
Conflictos (terrorismo, desórdenes, manifestaciones, huelgas)	12.1	15.8
<i>Subtotal de noticias políticas</i>	<i>53.9</i>	<i>56.8</i>
<i>Otras noticias</i>	<i>46.1</i>	<i>43.2</i>
Total	100.0	100.0

2 Las peculiaridades formales de dos de los ocho periódicos estudiados (*ABC* y *Ya*), que tenían una portada con papel especial y, a veces, monotemática, hicieron que en estos dos casos registráramos también las noticias aparecidas en la primera página informativa propiamente dicha, similar a la del resto de los diarios. De este modo salvaguardábamos el equilibrio y la proporcionalidad de la muestra y de los datos obtenidos.

3 Entendemos por actividades políticas oficiales las producidas en un contexto político institucional tales como reuniones de las Cortes, notas oficiales de ministros, reuniones del Gobierno, viajes oficiales del Rey, etc.

Tabla 2
Noticias sobre política oficial (%)

Noticias sobre política oficial	1976	1977
Gobierno, Administración Pública	54.2	62.4
Rey y familia real	19.9	17.5
Cortes	14.2	11.4
Fuerzas Armadas	6.6	4.2
Otros	5.1	4.5
Total	100.0	100.0

La evolución refleja un claro crecimiento de la aparición del Gobierno, en detrimento del resto de instituciones. Resulta lógico si tenemos en cuenta que fue el Gobierno de Suárez el que tomó más directamente las riendas de la reforma, pasando progresivamente el Rey a un segundo plano. Además, las nuevas Cortes democráticas no comenzaron a operar hasta después de las elecciones de junio de 1977.

Centrándonos en las noticias relativas a la oposición y desgranándolas según el grupo o grupos políticos protagonistas, los dos datos más relevantes son la alta presencia de varios grupos juntos, como protagonistas, y el ascenso meteórico del Partido Comunista de España (PCE), que se convierte en el grupo de oposición que más aparece en las noticias de portada de 1977. Ambos hechos tienen su explicación histórica: la necesidad de una acción conjunta para plantar cara a los dos primeros Gobiernos de la monarquía, incluyendo la formación de alianzas electorales más sólidas, en el primer caso; y la muy debatida cuestión de la legalización del PCE, que se convirtió en tema de frecuente debate, en el segundo caso⁴. Los resultados obtenidos pueden verse en la tabla 3.

Pese a la escalada del PCE, los grupos que copan los cinco primeros puestos no varían. Son dignos de atención los descensos de los grupos de ultraderecha y de los socialistas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Socialista Popular (PSP)⁵. La extrema derecha había sido vista como una opción minoritaria por buena parte de la opinión después de sus fracasos en el referéndum de la Ley para la Reforma Política y en las elecciones de 1977, lo que le hizo perder influencia y, por lo tanto, visibilidad periodística. Los socialistas, por su parte, resultaron perjudicados, en cuanto a índice de noticiabilidad, por la mayor significación política de los comunistas,

en 1977. No olvidemos que, durante ese año, se produjo un intensísimo debate sobre su legalización. También cabe señalar que los grupos nacionalistas catalanes y vascos duplicaron su presencia informativa en 1977, cuando los resultados electorales favorecieron su protagonismo y obligaron al Gobierno a negociar la concesión de autonomías provisionales para ambas comunidades. Obviamente, no podemos extraer de estos datos consecuencias sobre la valoración que la prensa hizo de los mencionados grupos o sobre el propio proceso democratizador. Tan sólo podemos mostrar que hubo grupos con una mayor presencia informativa, lo que indica, a priori, una mayor atención y que, al menos, no fueron considerados tabú por la prensa.

Tabla 3
Noticias sobre grupos de oposición (%)

1976		1977		Dif.
Varios juntos	23.6	PCE	27.1	+20.0
Ultraderecha	17.6	Varios juntos	18.0	-5.6
PSOE/PSP	17.4	AP y centroderecha	15.6	-0.7
AP y centroderecha	16.3	PSOE/PSP	10.3	-7.1
PCE	7.1	Ultraderecha	7.5	-10.1
Sindicatos	5.4	Sindicatos	6.5	+1.1
Nacionalistas catalanes	3.4	Nacionalistas catalanes	6.3	+2.9
Nacionalistas vascos	1.7	Nacionalistas vascos	4.0	+2.3
Otros	7.5	Otros	4.7	-2.8
Total	100.0	Total	100.0	

Los conflictos de orden laboral y político y las noticias relacionadas con acciones terroristas tuvieron también importante presencia, si bien fueron variando según la evolución de los acontecimientos políticos y sociales de los primeros años de la Transición. Como se puede apreciar en la tabla 4, llama la atención el descenso de los conflictos y desórdenes producidos en el ámbito laboral, que bajan 17.6 puntos. Ganan terreno, sin embargo, el terrorismo y los desórdenes varios. Ciertamente, en 1977, comenzaría un importante incremento de acciones terroristas, sobre todo por parte del grupo terrorista vasco ETA, que alcanzará su cenit, en 1980, con 128 asesinatos (Equipo D, 1984: 939-941)⁶. Al mismo tiempo, los movimientos huelguísticos de 1976 declinaron, en 1977, como consecuencia del propio proceso democratizador impulsado desde el Gobierno Suárez.

4 El PCE había sido el partido más activo en la oposición a la dictadura de Franco. Además, la intensa y continuada propaganda anticomunista del régimen anterior, basada en que la guerra civil había supuesto la victoria contra el comunismo, hizo que el temor de la población hacia los comunistas aumentara. Esto explica el recelo con que se veía su posible legalización, en 1977, por parte de ciertos sectores políticos y ciudadanos (Powell, 2001: 175-180).

5 El PSOE era un partido histórico, fundado en 1879. Pese a su papel más tímido que el del Partido Comunista en la lucha antifranquista, se convirtió, con su líder Felipe González, en el partido hegemónico de la izquierda española, a partir de las elecciones de 1977. El PSP fue un partido socialista creado en torno a la figura del prominente político Enrique Tierno Galván (Barrera, 2002: 117-118).

6 En 1976 el número de asesinados en acciones terroristas fue de 21, que ascendieron a 29 en 1977, a 89 en 1978; a 124, en 1979 y a 128, en 1980. Casi las dos terceras partes de dichos crímenes fueron perpetrados por ETA.

Tabla 4
Noticias sobre conflictos (%)

1976		1977		Dif.
Conflictos laborales	35.2	Terrorismo	44.4	+9.9
Terrorismo	34.5	Conflictos laborales	27.1	-8.1
Desórdenes sindicales	15.2	Desórdenes varios	16.8	+7.6
Desórdenes varios	9.2	Desórdenes pro-amnistía	6.0	+0.1
Desórdenes pro-amnistía	5.9	Desórdenes sindicales	5.7	-9.5
Total	100.0	Total	100.0	

Hasta ahora hemos resumido los datos referidos a los ocho diarios tomados en su conjunto. A la hora de describir los distintos perfiles de los periódicos objeto de estudio, presenta un especial interés descubrir cuáles fueron los que hicieron un mayor hincapié en los distintos tipos de noticias políticas. Para ello hemos calculado el porcentaje de noticias oficiales, de la oposición y de conflictos que cada periódico recogió en portada sobre el total de noticias políticas de cada uno de ellos. Evidentemente, no se trata aquí de ver si las valoraciones de los periódicos eran positivas o negativas, sino de aproximarnos a la importancia otorgada a unos tipos determinados de noticias políticas y, en definitiva, al silenciamiento o no de aspectos de la realidad política. Por ejemplo, hablar de conflictos políticos, fuese cual fuese la opinión de cada cabecera acerca de cada uno de ellos en concreto, resultaba de por sí una novedad destacada que contrastaba con el enfoque periodístico obligado durante la dictadura de Franco.

Tabla 5
Tipo de noticias políticas por periódicos (%)

	Oficiales		Oposición		Conflictos	
	1976	1977	1976	1977	1976	1977
El Alcázar	60.8	43.2	26.0	32.0	13.1	24.8
ABC	69.2	58.7	9.7	17.9	21.0	23.4
Ya	56.1	49.8	12.9	15.1	30.9	35.0
Arriba	66.1	60.7	13.1	17.3	20.8	21.9
Pueblo	71.4	55.1	7.2	17.6	21.3	27.3
Informaciones	54.1	45.1	20.4	20.1	25.5	34.8
El País	51.6	43.6	22.8	27.1	25.6	29.4
Diario 16	37.1	45.1	45.4	29.5	17.5	27.3

Varios puntos pueden destacarse de esta visión comparativa y evolutiva. Por lo general, hay unos periódicos que ten-

dieron a mostrar una mayor presencia de las actividades de los grupos de oposición y, de forma paralela, un menor porcentaje de noticias sobre la actividad oficial. Se trata de los periódicos situados más a la izquierda (*Informaciones*, *El País* y *Diario 16*) y del órgano de la ultraderecha, *El Alcázar*. De hecho, en 1977, es mayor el porcentaje de noticias de la oposición y de conflictos, aparecido en estos periódicos, que la información oficial. Dada su orientación política, se explica que los tres primeros quisieran recoger este tipo de noticias más que otros periódicos vinculados al poder (los estatales *Arriba* y *Pueblo*, o el democristiano *Ya*⁷) o de perfil conservador (como *ABC*). En el caso concreto de *El Alcázar* debe hacerse una precisión: gran parte de las noticias de oposición hacían referencia o bien a grupos de ultraderecha con los que se sentía vinculado o bien al Partido Comunista, casi siempre de forma negativa, a fin de deteriorar su imagen pública.

Especialmente significativa, por su carácter simbólico, fue la atención prestada al PCE; relativamente alta y homogénea, porcentualmente, en todos los periódicos estudiados. Hubo, pues, una conciencia clara de que el debate de su legalización constituía una piedra de toque para la validación del naciente sistema democrático. Otra piedra de toque eran los nacionalismos catalán y vasco. En 1977, fueron *El País* y *Diario 16* quienes se destacaron a la hora de darles presencia informativa. El 59% del total de las noticias de grupos nacionalistas aparecieron en las portadas de estos dos nuevos periódicos de centroizquierda.

Si analizamos, periódico a periódico, los tres grupos de oposición que más atención informativa merecieron en 1976 y 1977, se observa que, en 1976, la categoría "varios juntos" lidera la clasificación en todos excepto en *El Alcázar* y *ABC*, donde son sobrepasados por la ultraderecha y por el centroderecha respectivamente. Y, en 1977, el PCE aparece primero en todos excepto, otra vez, en *El Alcázar*, donde es sobrepasado por la ultraderecha, y en *Informaciones*, donde es mayoría la categoría "varios juntos". En *ABC*, el PCE y el centroderecha empatan en el primer puesto. Se cumplía, así, que los diarios situados más a la derecha tendieron a mostrar una mayor consideración hacia los grupos políticos afines.

V. LA INTRODUCCIÓN DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

Otro acercamiento a la interrelación entre periódicos y actores políticos puede hacerse, como hemos apuntado, a través del estudio de cuáles fueron los conceptos y argumentos básicos utili-

⁷ La vinculación de este diario con el poder deriva de que muchos de los miembros del primer Gobierno Suárez compartían perfil democristiano con el rotativo, en donde habían publicado numerosos artículos difundiendo sus propuestas políticas (Powell, 1990: 249-268).

zados por unos y por otros en el proceso de cambio. Este fue el propósito del segundo estudio con el que pretendíamos analizar la mayor o menor aparición de algunos conceptos en los editoriales de los periódicos, el modo de referirse al pasado histórico inmediato y la repetición de ciertos argumentos discursivos.

En este trabajo, tomamos como muestra los editoriales de doce periódicos (seis de Madrid, tres de Barcelona y tres del País Vasco), referidos a un total de 21 acontecimientos habitualmente reconocidos como hitos fundamentales de la Transición. En total, fueron analizados 441 editoriales. A efectos metodológicos, dividimos estos acontecimientos en tres grupos temáticos: los referidos a las libertades públicas, a la amnistía y a las autonomías regionales. No cabe olvidar que uno de los gritos más repetidos en las manifestaciones públicas de los primeros tiempos de la Transición era precisamente: “¡Libertad, amnistía, estatuto de autonomía!”. En esta síntesis se recogían las principales aspiraciones de los sectores de población que abogaban por un cambio político e institucional profundo. Los acontecimientos concretos que fueron analizados pueden verse en la tabla 6. Dado que la amnistía y las autonomías afectaban de modo especial a algunas regiones que se significaron especialmente en sus reivindicaciones de autogobierno, como Cataluña y el País Vasco, quisimos que la muestra recogiera tantos periódicos de ámbito nacional como publicados en aquellas dos comunidades⁸.

Por “valores democráticos” entendemos aquellos conceptos o realidades centrales que se asocian habitualmente a la democracia como sistema político, más aquellos propios de un período de tránsito desde un régimen dictatorial a una democracia parlamentaria. Dicho de otra forma: los que forman parte de lo que se suele llamar “cultura política democrática”, con las adiciones particulares de una etapa de transición (Mainer y Juliá, 2000: 31-51).

Junto a los tres temas básicos ya mencionados (*libertad, amnistía, autonomía*), fijamos nuestra atención en otros tres a modo de representaciones, soportes o consecuencias de los anteriores: la *concordia* y la *reconciliación* (como forma de olvidar el pasado y construir el futuro en consenso y convivencia, mediante la negociación y el pacto); el mantenimiento de la *autoridad* y del *orden social* (como necesidad para que el proceso no se fuera de las manos en momentos difíciles o por embates de los extremos reaccionarios o revolucionarios); las *elecciones* y *referendos* (como efectiva realización de la participación ciudadana en el quehacer político y como forma de devolución de la soberanía al pueblo).

Al mismo tiempo, y dado que el proceso de la Transición se efectuó en un momento histórico determinado, incluimos también en nuestro análisis las referencias al pasado inmediato y al más remoto, es decir, *Franco y/o el franquismo* y la *guerra*

Tabla 6
Eventos históricos analizados

LIBERTAD	AMNISTÍA	AUTONOMÍA
<ul style="list-style-type: none"> • Discurso del Rey ante las Cortes (22-XI-1975) • Discurso del Rey ante el Congreso de los Estados Unidos (2-VI-1976) • Discurso del Rey ante las primeras Cortes democráticas (22-VII-1977) • Discurso de Suárez en las Cortes: defensa del derecho de asociación política (9-VI-1976) • Programa de gobierno del ejecutivo presidido por Suárez (16-VII-1976) • Aprobación en las Cortes de la Ley para la Reforma Política (18-XI-1976) • Aprobación en referéndum de la Ley para la Reforma Política (15-XII-1976) • “Semana sangrienta” (23 al 30-I-1977) • Elecciones generales (15-VI-1977) • Aprobación en referéndum de la Constitución (6-XII-1978) 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer indulto del Rey (25-XI-1975) • Amnistía inicial del gobierno Suárez (30-VII-1976) • Segunda amnistía del gobierno Suárez (14-III-1976) • Amnistía general de las Cortes (14-X-1977) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas de Tarradellas con Suárez y el Rey (27-VI-1977) • Asambleas de parlamentarios en Euskadi y Cataluña (26-VI-1977) • Diada multitudinaria en Barcelona (11-IX-1977) • Restablecimiento de la Generalitat (29-IX-1977) • Regreso de Tarradellas a Barcelona (23-X-1977) • Vuelta del exilio de Manuel Irujo (25-III-1977) • Constitución del Consejo General Vasco (31-XII-1977)

⁸ El criterio de selección de periódicos se basó en la representación ideológico-política de las diversas tendencias. De los ocho diarios de Madrid eliminamos dos: el estatal *Arriba*, ya que *Pueblo* tenía la misma naturaleza, pero más difusión; e *Informaciones*, cuya tendencia liberal de centroizquierda estaba también representada por los más nuevos y pujantes, *El País* y *Diario 16*. En Cataluña y el País Vasco optamos por escoger dos periódicos nacionalistas (*Avui* y *Deia* respectivamente), dos conservadores moderados (*La Vanguardia* y *El Correo Español*) y un tercero que fuera de los más vendidos en ambos mercados (*El Correo Catalán* y *La Gaceta del Norte*).

civil. Aunque no puede considerarse valor democrático ni está al mismo nivel clasificatorio que los conceptos anteriores, la memoria histórica de ambos períodos, como se ha demostrado en algunos estudios, actuó como un elemento condicionante del proceso democrático (Aguilar, 1996; Reig, 1999). Por ello, consideramos interesante tomarla en cuenta en nuestro análisis, pues fueron dos temas que planearon sobre todo el período de transición.

Nos interesó conocer, en primer lugar, las menciones a los conceptos clave de democracia, libertad, amnistía y autonomía⁹. Son las que se muestran en la tabla 7.

Tabla 7
Menciones explícitas a la democracia, las libertades, la amnistía y la autonomía (%)

Valores democráticos	Menciones %
Democracia	69.8
Libertades públicas	46.0
Autonomía	32.9
Amnistía	18.8

El concepto “democracia” aparece en más de las dos terceras partes de los editoriales analizados. Es, por tanto, el más utilizado por ser el que engloba al resto de los que hemos denominado “valores democráticos”. En un nivel estimablemente alto –casi la mitad de los editoriales– aparecen las libertades públicas, mientras que la amnistía y la autonomía presentan proporciones más bajas. No es éste el momento de aproximarse a la valoración que los diarios analizados hicieron de tales conceptos, algo que se abordará en el análisis cualitativo. Dejemos constancia simplemente de la frecuencia de su aparición que indica, al menos, que fueron objeto de debate y exposición públicos. Desde un punto de vista de la sucesión cronológica de los acontecimientos de la Transición, resulta lógico que el acento principal se ponga en los dos primeros conceptos, puesto que los otros dos tendrían que venir como consecuencia de haberse alcanzado los anteriores. Máxime si tenemos en cuenta que la acción de Gobierno privilegió el cambio político (reforma política, elecciones generales, elaboración del texto constitucional) sobre otros aspectos.

Si analizamos también otros valores anejos, que formaban parte de la nueva cultura política democrática que se trataba de implantar, y algunas realidades relacionadas con ella, encontramos los siguientes resultados:

Tabla 8
Menciones a valores anejos a la democracia, al franquismo y a la guerra civil (%)

Valores anejos a la democracia	Menciones %
Elecciones, referendos	59.4
Concordia, reconciliación	54.6
Autoridad, orden	27.0
Franquismo y guerra civil	57.6

Abundan las menciones a la necesidad de concordia, consenso y pacto como premisas ineludibles para la construcción del nuevo Estado democrático en todos sus niveles. Es una proporción superior al 50%, al igual que la obtenida por las menciones explícitas a Franco, el franquismo y la guerra civil. Son como las dos caras de una misma moneda: hacer tabla rasa del pasado (la guerra y la división) para construir un nuevo orden basado en la paz y la reconciliación. Precisamente, una paz estable requiere el mantenimiento del orden social y, por tanto, el ejercicio de la autoridad. Estos valores que, por lo cercano del tiempo, pudieran considerarse más propios de la dictadura de Franco, fueron, sin embargo, incorporados en el acervo democrático, sobre todo, con ocasión de ciertas situaciones de peligro para el éxito del proceso de reformas. Abordaremos el juicio que de dichos conceptos emitieron los periódicos en la parte cualitativa del análisis.

Hasta aquí, hemos tratado la cuestión objeto de estudio presentando todos los periódicos como un solo bloque, lo que nos ha permitido destacar algunas características del discurso común a todos ellos. Pueden, no obstante, observarse también diferencias en su tratamiento editorial dentro aún del ámbito meramente cuantitativo. Hemos procurado hacerlo midiendo las proporciones que alcanzan en cada periódico las menciones a los distintos conceptos. Hemos destacado, en negrita, las proporciones más altas (ver tabla 9).

Algunos resultados son lógicos, como que los nacionalistas *Deia* y *Avui* obtengan las mayores proporciones en la amnistía y en la cuestión autonómica respectivamente, muy por encima de la media. Es también destacable que el diario *Ya* sólo figura por encima de la media en el capítulo de “orden” y no supera el 50% en ninguno de los contemplados. *ABC*, por su parte, sólo se sitúa por encima de la media en los capítulos “orden” y “democracia”; mientras que el ultraderechista *El Alcázar* sólo lo hace en “amnistía” y “franquismo”, y presenta porcentajes muy por debajo de la media en casi todos los demás. En el análisis cualitativo se

9 En el caso del concepto “democracia”, sólo admitimos la aparición explícita, en forma de adjetivo, sustantivo o adverbio, de dicha palabra. Dentro del concepto “libertad” englobamos tanto su mención explícita como todas sus representaciones concretas, es decir, las libertades públicas y los derechos de asociación, expresión, reunión, manifestación, etc. En el caso del concepto “amnistía” incluimos también las menciones al indulto, al perdón u otros sinónimos; y lo mismo hicimos con “autonomía”, donde admitimos sus distintas variantes: regionalismo, nacionalismo, derechos de los pueblos, etc.

podrán mostrar, aún mejor, los matices de estas percepciones cuantitativas de los periódicos que aparecen como algo más reticente o cauteloso ante los nuevos valores democráticos.

Tabla 9

Menciones a los distintos conceptos por diarios (%)

	A*	B*	C*	D*	E*	F*	G*
El Alcázar	47.4	15.8	21.1	5.3	26.3	21.1	73.7
ABC	75.0	40.9	15.9	18.2	47.7	40.9	22.7
Ya	44.0	22.0	16.0	20.0	46.0	28.0	26.0
Pueblo	86.8	68.4	18.4	15.8	71.1	31.6	50.0
El País	81.1	56.6	20.8	32.1	45.3	22.6	66.0
Diario 16	71.0	64.5	24.2	22.6	67.7	37.1	72.6
La Vanguardia	70.8	41.7	12.5	41.7	56.3	29.2	39.6
El Correo Catalán	60.4	25.0	14.6	52.1	45.8	8.3	52.1
Avui	66.7	54.2	29.2	79.2	66.7	20.8	62.5
El Correo Español	75.0	56.3	18.8	43.8	59.4	28.1	28.1
La Gaceta del Norte	88.9	66.7	11.1	44.4	55.6	8.3	44.4
Deia	88.9	33.3	33.3	66.7	66.7	11.1	77.8
Media	69.8	46.0	18.8	32.9	54.6	27.0	48.8

Hay dos clasificaciones especialmente reveladoras de las distintas sensibilidades de los periódicos analizados, que son las relativas a las menciones del franquismo y de la amnistía. Ambas ofrecen la connotación de estar mirando a dos realidades que juzgaban, de alguna forma, al reciente pasado histórico. Veamos los resultados en la tabla 10.

Tabla 10

Menciones al franquismo y a la amnistía por diarios (%)

Franquismo		Amnistía	
1. Deia	77.8	1. Deia	33.3
2. El Alcázar	73.7	2. Avui	29.2
3. Diario 16	72.6	3. Diario 16	24.2
4. El País	66.0	4. El Alcázar	21.2
5. Avui	62.5	5. El País	20.8
6. El Correo Catalán	52.1	6. El Correo Español	18.8
7. Pueblo	50.0	7. Pueblo	18.4
8. La Gaceta del Norte	44.4	8. Ya	16.0
9. La Vanguardia	39.6	9. ABC	15.9
10. El Correo Español	28.1	10. El Correo Catalán	14.6
11. Ya	26.0	11. La Vanguardia	12.5
12. ABC	22.7	12. La Gaceta del Norte	11.1
Media	48.8	Media	18.8

Coinciden en la cabeza de ambas clasificaciones cinco diarios: los cuatro de nueva creación (los madrileños *El País* y *Diario 16*, y los nacionalistas *Deia* y *Avui*), más *El Alcázar*. Este último figura en los últimos puestos en el resto de las clasificaciones por conceptos, pero tanto el franquismo (que seguía siendo su credo fundamental y al que por tanto defendía de los ataques y críticas que sufría) como la amnistía (que significaba, en definitiva, el olvido del resultado de la guerra civil) fueron temas que no pudo obviar. En cambio, los nuevos diarios son aquéllos que, por tener menos vínculos con el pasado franquista y un compromiso más intenso con la nueva situación política, contienen un mayor número de referencias editoriales al anterior régimen, casi siempre negativas, como veremos, y a la amnistía como necesidad de hacer un borrón y cuenta nueva respecto del pasado.

Por el contrario, se aprecia cómo son los diarios más conservadores y tradicionales (*ABC*, *Ya*, *El Correo Español*, *La Vanguardia* y *La Gaceta del Norte*) los que consciente o inconscientemente intentan recordar menos ese pasado del franquismo. El gubernamental *Pueblo* y *El Correo Catalán* se sitúan en un punto medio de equilibrio entre ambos grupos, igual que *El Correo Español* en el tema de la amnistía por ser una cuestión que afectaba especialmente al País Vasco.

Resultados algo diferentes son los que se obtienen del examen de las menciones editoriales de los periódicos al tema de la autonomía, como muestra la tabla 11.

Tabla 11

Menciones a la autonomía por diarios (%)

Diario	Menciones %
1. Avui	79.2
2. Deia	66.7
3. El Correo Catalán	52.1
4. La Gaceta del Norte	44.4
5. El Correo Español	43.8
6. La Vanguardia	41.7
7. El País	32.1
8. Diario 16	22.6
9. Ya	20.0
10. ABC	18.2
11. Pueblo	15.8
12. El Alcázar	5.3
Media	32.9

* A= democracia; B= libertad; C=amnistía; D=autonomía; E=concordia; F=orden; G=franquismo

Ciertamente las diferencias entre unos y otros periódicos, desde el punto de vista cuantitativo, son grandes en la cuestión autonómica, una de las grandes novedades de la transición española a la democracia. Los seis primeros diarios, o lo que es lo mismo, aquellos que más atención editorial prestan a la cuestión son los seis editados en el País Vasco y en Cataluña. Además, encabezan claramente la lista los dos diarios nacionalistas *Avui* y *Deia*. Pero, incluso los más conservadores como *La Gaceta del Norte*, *El Correo Español* y *La Vanguardia*, se muestran sensibles ante el resurgir del sentimiento regionalista o nacionalista. A continuación, en séptimo y octavo lugar, figuran los dos diarios madrileños situados en el espectro del centro-izquierda y de nueva creación: *El País* y *Diario 16*. Y luego, en orden decreciente, el resto de los publicados en la capital de España. La bajísima proporción de menciones editoriales por parte de *El Alcázar* encaja dentro de su conocida aversión a todo lo que significaba, a su entender, la desmembración de la unidad nacional española.

El análisis cualitativo de los editoriales nos proporciona más claves para entender los discursos periodísticos de la época en torno a esos nuevos valores democráticos. Para encontrar una profusión de referencias explícitas y abiertas a la “democracia”, hubo que esperar al célebre discurso que pronunció Juan Carlos I ante el Congreso y el Senado norteamericanos, en junio de 1976. El propio Rey afirmó que “la Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política” (*ABC*, 3/6/1976: 20) y parece que con ello rompió el retraimiento de parte de la prensa que aún se mostraba excesivamente cauta en sus pronunciamientos. En este sentido, bastantes diarios (sobre todo, los más tradicionales) fueron a remolque de la iniciativa regia en vez de actuar como medio de presión.

Los periódicos de nueva creación mostraron, en más de una ocasión, su escepticismo hacia la posibilidad de que surgiera un régimen democrático desde las instituciones de la dictadura. Esa desconfianza se mantuvo en la campaña del referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976. Periódicos como *El País* y *Avui* hicieron campaña a favor de la abstención, aunque admitían que el camino conducía a un régimen democrático (*Avui*, 14/12/1976: 1; *El País*, 14/12/1976: 8). Con mayores dosis de pragmatismo, *Diario 16* propugnó el voto afirmativo explicándolo así: “El referéndum es un trámite, se mueve todavía dentro del orden franquista. Pero [...] después de él estaremos un poco más cerca de la democracia y seguramente más lejos de la dictadura” (*Diario 16*, 14/12/1976: 4).

Una democracia aún incipiente y débil, azotada crecientemente por el látigo del terrorismo, necesitaba la fortaleza necesaria para mantener el orden público. A pesar de ser éste un valor asociado durante varias décadas con la dictadura, la mayoría de los diarios lo valoraron como propio de una democracia que se quería fuerte y sólida. Incluso la prensa de centroizquierda y nacionalista lo pidió. *Diario 16* lo consideró como “la condición primera de la democracia” (*Diario 16*, 27/1/1977: 4). La amnistía general de octubre de 1977 fue otra oportunidad que aprovechó la mayoría de los diarios para declarar, como hizo *ABC*, que “a partir de este momento no pueden admitirse, bajo ninguna excusa, alteraciones del orden público bajo la bandera de la amnistía” (*ABC*, 15/10/1977: 2).

Precisamente la amnistía fue considerada por todos los diarios analizados, excepción hecha de *El Alcázar*, como un paso necesario para la reconciliación nacional. Hubo discrepancias, a lo largo del proceso de transición, acerca de las distintas amnistías parciales que se fueron concediendo antes de la definitiva de octubre de 1977, pactada por todos los partidos políticos en el Parlamento. Algunos las consideraban insuficientes por no cubrir los delitos de sangre. Incluso diarios como *El País* llegaron a justificar, en parte, algunas acciones terroristas. En el editorial que siguió a una de esas medidas de gracia explicó:

Los planteamientos subversivos que promueven la destrucción del adversario son siempre condenables. Pero no habría que olvidar los motivos de persecución, de humillación o de desesperación que en algunos casos dieron origen a la rebeldía armada. Estas circunstancias deberían reconsiderarse a la hora de aplicar el decreto de amnistía (*El País*, 5/8/1976: 7).

Concordia y reconciliación fueron dos de las palabras más repetidas por los periódicos, siguiendo así la pauta del mensaje inicial del Rey, quien habló de que la nueva etapa que se abría se iba a caracterizar por un “efectivo consenso de concordia nacional” (Armada, 1983: 195). Todos los diarios analizados, con la excepción del casi siempre divergente *El Alcázar*, mantuvieron ese llamamiento a la concordia y a la reconciliación a lo largo de los eventos históricos objeto de estudio. A este respecto, se observa que el papel del Rey, como garante de la concordia, se mantiene, pero, a medida que se avanza en la consecución de logros democráticos, se traspa también al resto de actores políticos y sociales, como el Gobierno y los partidos. Con el paso del tiempo, aparecieron otros términos pertenecientes al mismo campo semántico –consenso, convivencia, pacto, negociación, etc.–, que tenían un mismo fondo común.

Entre los acontecimientos históricos analizados hubo dos que destacaron como especiales hitos en la consecución de la concordia: el discurso del Rey en la primera sesión de las Cortes democráticas, el 22 de julio de 1977, y la aprobación en referéndum de la Constitución, el 6 de diciembre de 1978. En el primero de estos eventos, la reconciliación se representó de una forma visible al reunirse en el hemiciclo los representantes de lo que antes fueron las dos Españas enfrentadas en la guerra civil. La Constitución, por su parte, sólo encontró las críticas de *El Alcázar*, desde la ultraderecha, y de *Deia*, desde el nacionalismo vasco. Este último daba razón del elevado abstencionismo registrado en el referéndum, especialmente en el País Vasco, y lo explicaba en los siguientes términos:

Los españoles gozan ya de Constitución, pero siguen sin consenso constitucional (...) Los señores constituyentes querían destruir las dos Españas, cuando en realidad existen más de dos Españas, las Españas que se han abstenido (...) Más que del consenso, esta Constitución es la Constitución del centro, es decir, la del centralismo (*Deia*, 8/12/1978: 15).

Los radicalismos de derecha y de izquierda fueron vistos como los grandes enemigos del proceso democrático y, por tanto, del deseo de reconciliación latente en la mayoría de los actores políticos. Cuando a finales de enero de 1977 una ola de secuestros y asesinatos hizo peligrar la Transición, los directores de todos los diarios de Madrid se pusieron de acuerdo para publicar un mismo editorial cuyo título era expresivo: "Por la unidad de todos". Uno de sus párrafos más representativos decía así:

Quienes han puesto en marcha esta maquinación son los enemigos de todos, son los enemigos del pueblo español. Su designio es patente: tratan de impedir que se establezcan las fórmulas civiles de convivencia libre y ordenada a que los españoles tienen derecho. Ante este reto todas las fuerzas políticas y sociales están obligadas a hacer un frente común y, dejando a un lado sus diferencias, proclamar su decisión de continuar hasta el final el camino hacia la democracia a través de unas elecciones libres (Prensa de Madrid, 29-I-1977)

Esta actuación constituyó un hito histórico en pro de la concordia y la unidad durante la Transición, protagonizado por la propia prensa como actor colectivo. Incluso *El Alcázar* suscribió dicho editorial.

Con respecto a la cuestión autonómica, la prensa se mostró inicialmente cauta. En su primer mensaje, el Rey se refirió a

la necesidad de reconocer las "peculiaridades regionales" (Armada, 1983: 195). Entonces sólo *El Correo Catalán* se atrevió a plantear que "el pueblo catalán –como todos los pueblos de España– ha de ver reconocida legalmente su personalidad" (*El Correo Catalán*, 28/11/1975: 11). Hubo que esperar hasta la declaración programática del primer Gobierno Suárez, el 16 de julio de 1976, para que los editoriales se hicieran eco explícito del término "autonomía", que suponía un paso adelante. Sin embargo, fue el recién creado *Avui* el que más lejos llegó en sus reivindicaciones autonómicas, pidiendo el Estatuto de autonomía conseguido en los años anteriores a la guerra civil:

Nuestro pueblo, junto con los demás que forman la comunidad ibérica, no demanda sólo el reconocimiento de unas peculiaridades regionales sino que con el Estatuto quiere la restauración de sus libertades históricas (*Avui*, 18/7/1976: 1).

Meses después, comenzó a aparecer en varios diarios el término "nacionalidades", más atrevido que el de "regiones", a la hora de denominar los distintos territorios españoles. *Avui* pidió el reconocimiento de un "Estado español plurinacional" (*Avui*, 20/11/1976: 1), y con motivo del Día Nacional de Cataluña de 1977 llegó a afirmar que "el derecho de los pueblos a su autodeterminación es indiscutible" (*Avui*, 13/9/1977: 1). Fue sólo a partir de entonces cuando el diario catalán de mayor difusión, el liberal-conservador *La Vanguardia*, utilizó el adjetivo "nacional" para referirse a las realidades regionales: "La democracia en España puede establecerse sólidamente con un reconocimiento de las particularidades nacionales y regionales" (*La Vanguardia*, 11/9/1977: 5). En contraste con su habitual medida anterior, *La Vanguardia* experimentó un claro giro catalanista. Aunque todos los diarios, salvo *El Alcázar*, aceptaran el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña –el nombre del órgano de autogobierno catalán– en septiembre de 1977, el más conservador *ABC* expresaba sus reservas: "El hecho del restablecimiento en sí mismo lo recibimos como acertado, conveniente y plausible. Eso sí: sin que por nadie, ni jamás, se entienda contra la indiscutible unidad de España" (*ABC*, 30/9/1977: 2).

Todos los diarios analizados, con la excepción ya vista de *El Alcázar*, ofrecieron un innegable y explícito apoyo a las reformas democráticas, ya que veían en la democracia parlamentaria el sistema político deseable para España. Sin embargo, este respaldo básico y compartido a la democratización no significó que todos los diarios hicieran una valoración negativa del franquismo. Al contrario, hubo algunos que estimaron positiva su

labor, especialmente en el ámbito del desarrollo económico y social. Podríamos establecer varios grupos, dentro de los diarios analizados, dependiendo del juicio que les mereció el régimen de Franco. En primer lugar estaría *El Alcázar*, con un discurso plenamente apologético del franquismo, basado sobre todo en los logros materiales alcanzados, mayores que los conseguidos con el advenimiento de la democracia y las libertades políticas. Sirva como ejemplo este párrafo de un editorial publicado con ocasión de las elecciones generales de 1977:

El carnaval ha terminado. Deseamos sinceramente a nuestro pueblo que no empiece ahora la cuaresma. Una cuaresma que ya se hacía sentir, aunque quedará disimulada por el cúmulo de bienes almacenados durante el denostado 'franquismo' (*El Alcázar*, 17/6/1977: 1).

En segundo lugar, hubo diarios que no dudaron en hacer alusiones positivas al franquismo y, en especial, a sus logros, pero mostrando esta realidad como algo compatible con una nueva y deseable España democrática. El diario *Ya*, por ejemplo, hablaba de Franco como del "forjador de la paz" y veía en los numerosos ciudadanos que le tributaron póstumo homenaje el apoyo popular del que iba a disfrutar el joven Rey (*Ya*, 24/11/1975: 7). En la misma línea, para *El Correo Español*, el cumplimiento de lo expuesto por el Rey en su primer mensaje "será posible a partir de la herencia de paz y prosperidad que recibimos, como precioso legado del Caudillo Franco" (*El Correo Español*, 24/11/1975: contraportada). *ABC* afirmó, por su parte, que a la gran mayoría de españoles "le horrorizaría poner en riesgo lo conseguido en estos cuarenta años" (*ABC*, 22/11/1975: 3). Otras claras referencias laudatorias a Franco y su régimen pueden encontrarse en sendos editoriales de *La Gaceta del Norte y Pueblo*, con motivo de los debates y aprobación en las Cortes de la Ley para la Reforma Política (*La Gaceta del Norte*, 20/11/1976: 28; *Pueblo*, 17/11/1976: 3).

Las referencias positivas al régimen franquista por parte de los diarios anteriormente citados se fueron diluyendo conforme se avanzó en la democratización, aunque las críticas editoriales a la totalidad del franquismo, en estos diarios, fueron inexistentes.

Por último, estaban aquellos diarios que ofrecían frecuentes referencias negativas al franquismo en su conjunto. *El País*, *Diario 16* y *El Correo Catalán* son los primeros en definir el franquismo como una dictadura y continuarán con sus críticas hacia Franco y su Régimen. (*El País*, 19/11/1976: 6; *Diario*

16, 19/11/1976: 4; *El Correo Catalán*, 16/11/1976: 3). Para el catalanista *Avui* el franquismo era "un poder històricament opressor, gasiu i malfiat" (un poder históricamente opresor, mezquino y desconfiado) (*Avui*, 29/9/77: 1). Con motivo de las primeras elecciones democráticas *Deia* afirmó que "durante muchísimos años hemos sido gobernados a contrapelo de lo que realmente queríamos" (*Deia*, 17/6/1977: 3). Ya se vio anteriormente cómo el diario catalán *La Vanguardia* mostró un catalanismo más acusado con motivo del restablecimiento de la Generalitat. Este giro se vio acompañado por la aparición de críticas al régimen franquista, antes inexistentes en dicho periódico. Así, por ejemplo, calificará metafóricamente el franquismo como un "penoso desierto" (*La Vanguardia*, 25/10/1977: 9).

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

El privilegiado estatus de la prensa española, desde 1966, le permitió desarrollar un papel relevante en el intenso debate público de los primeros años de la Transición a la democracia. Hasta las elecciones de junio de 1977 siguió actuando como "Parlamento de papel", con la diferencia de que, a partir de la muerte de Franco, pudo acoger en sus páginas a actores políticos hasta entonces prohibidos, pero que, entonces, pasaron a ser "tolerados" y, finalmente, reconocidos por la ley. Desde las elecciones y hasta la aprobación de la Constitución de diciembre de 1978, con un Parlamento ya democráticamente elegido, su función corrió paralela a los objetivos de los grupos políticos: la construcción de un régimen democrático mediante el consenso y la negociación de sus bases.

A pesar de las diferencias ideológicas de los principales diarios analizados, hubo un esfuerzo consciente por centrarse en los puntos de encuentro más que en los de la lógica divergencia. Así, se forjó también un discurso periodístico dominante, paralelo al que se registraba entre los principales partidos políticos, cuyos puntos comunes han sido expuestos a lo largo de las páginas precedentes. De este modo, la prensa fue un actor cuya conducta y cuyos mensajes se basaron en una razonable moderación, y no en una demagógica agitación. Esto no fue obstáculo para que algunos periódicos (sobre todo los de nueva creación, sin vínculos con la dictadura de Franco) presionaran, con su política informativa y editorial, a favor de determinadas causas como la amnistía y otras medidas dirigidas a afianzar los derechos individuales y las libertades públicas.

También eran distintas, entre los periódicos que compartían el discurso dominante, las representaciones del pasado histórico inmediato: el franquismo y la guerra civil. No fueron temas tabú y los periódicos hablaron de ese pasado de acuerdo con sus principios ideológicos y sus estrategias políticas, pero no los utilizaron como un instrumento de lucha política de unos contra otros. Aquí se produjo otro evidente paralelismo con el comportamiento de los políticos. El olvido del pasado como elemento fundamental para la reconciliación de los españoles tuvo una razón de ser política: fue parte nuclear del pacto entre los sectores procedentes del franquismo y los de la oposición democrática.

Los nuevos valores democráticos y sus consecuencias fueron asumidos por la mayoría de los actores periodísticos aunque difirieran en su alcance. Todos comprendieron la necesidad de una amnistía amplia, pero hubo interpretaciones diversas sobre a quiénes debía alcanzar. Todos admitieron la necesidad de dar cauces a las aspiraciones de un mayor autogobierno de las regiones, pero divergían sobre el modo y los plazos para hacerlo realidad. Los hitos políticos en que la libertad de los españoles se fue haciendo efectiva (elecciones, referendos) fueron interpretados más como un triunfo colectivo del pueblo español que como victorias de los Gobiernos centristas de Suárez, si bien se reconocía la indiscutible capacidad de liderazgo político de éste. Periódicos que desde el centroizquierda, desde el nacionalismo moderado o desde la derecha se opusieron, en determinadas ocasiones, a algunas estrategias políticas del Gobierno acabaron sumándose al consenso general sacrificando sus propias actitudes iniciales. En este panorama sólo algunos periódicos de la extrema derecha y del nacionalismo vasco no participaron de ese consenso.

Una contribución importante de la prensa al paulatino pluralismo del debate político fue la introducción progresiva de los nuevos actores políticos en la esfera pública. Durante bastantes meses se empleó a fondo para que los distintos grupos de la oposición democrática, hasta entonces clandestinos o simplemente tolerados, tuviesen voz propia en los importantes asuntos públicos que se estaban ventilando en la España de 1976 y 1977. Se convirtió muchas veces en su principal altavoz a falta de otros cauces eficaces de comunicación con la sociedad.

En esta labor hubo algunos periódicos que se significaron más especialmente, como *Informaciones* y los recién creados *El País* y *Diario 16* en Madrid, y *Avui* y *Deia* en Cataluña y el País

Vasco, como se demuestra por los análisis realizados. Pero también el resto de periódicos se vieron obligados a recoger la actividad de estos grupos políticos y sindicales, especialmente la del Partido Comunista de España, cuya legalización no llegó sino hasta abril de 1977. Si durante largas décadas la propaganda franquista había llevado a cabo intensas y prolongadas campañas de “demonización” del comunismo y del resto de partidos de oposición, que eran considerados como “compañeros de viaje” de los comunistas, la acción meramente informativa de la prensa en los primeros años de la Transición colaboró a la normalización de la imagen de todos ellos como unos actores políticos más dentro de una España plural que se correspondía con la auténtica realidad sociopolítica, y cuya existencia no podía ignorarse.

Las funciones desempeñadas por políticos y periódicos fueron diferentes aunque complementarias. La iniciativa política corrió a cargo de los Gobiernos, especialmente cuando Suárez fue nombrado primer ministro, en julio de 1976. Cuando la prensa verificó que los propósitos democratizadores de Suárez se hacían realidad, se sumó a dichos objetivos aunque, a veces, algunos diarios criticaran los modos de llevarlos a cabo. La aprobación de la Ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976, con un 94.4% de votos favorables en el referéndum, llevó a esa prensa crítica a aceptar que el emprendido por Suárez era el único camino viable, en dichas circunstancias, para sustituir las instituciones de la dictadura por otras democráticas. A partir de entonces, se inauguró una etapa de unidad de acción entre políticos y periodistas en torno a la política de consenso pluripartidista que debía presidir el proceso constitucional.

Aunque hubo un discurso periodístico compartido por buena parte de la prensa, no fue, sin embargo, un discurso uniforme u homogéneo, pues cada periódico no perdió su identidad propia y su lugar dentro del más abierto y plural panorama de la prensa española tras la muerte de Franco. Los nuevos periódicos cumplieron un papel importante como configuradores de una opinión pública más plural y acorde con la realidad. El nuevo enfoque que proporcionaron a sus informaciones y sus comentarios significó modos distintos de interpretar la realidad, lejanos del complaciente que había caracterizado a la mayoría de los periódicos que se publicaban durante la dictadura. Junto a esta mayor sintonía que lograron con importantes sectores de la población, consiguieron convertirse en la conciencia crítica del proceso de reformas democráticas de la Transición y en medios de presión para acelerar dicho proceso ante los riesgos de hacer excesivas

concesiones a los sectores más conservadores del franquismo, todavía operantes y presentes en las instituciones políticas que se trataba de sustituir.

Por la otra parte, los periódicos que convivieron pacíficamente con el franquismo y que apoyaron también el proceso de transición cumplieron un papel importante. Cabe discutir en cada caso cuánto hubo de conveniencia política, periodística y empresarial y cuánto de sincero convencimiento en lo referente a la meta de un nuevo sistema democrático. Es lo que se ha denominado “conversión democrática” de empresarios de la comunicación y de periodistas, que se produjo de forma apenas traumática (Barrera, 1997: 7-46). Sin entrar en todas las razones posibles de tal cambio, el hecho es que su acomodación a la nueva situación estuvo fundada, en buena parte, en un espíritu de realismo político y periodístico y en la convicción de que se abría de forma ineludible una nueva etapa que exigía la colaboración de todos y la inclusión de las

fuerzas políticas de izquierda en el juego político. Sólo algunos pocos diarios, como *El Alcázar*, prefirieron mantenerse fieles a los principios ideológicos y políticos del franquismo.

El franquismo consideraba a la prensa como colaboradora de los fines del régimen. Esto se produjo mediante un control férreo de su actividad hasta 1966 y luego, mediante instrumentos indirectos de vigilancia. De forma quizás paradójica, puede afirmarse que durante los primeros años de la Transición también existió una actitud básicamente colaboracionista de la mayoría de la prensa con respecto a los objetivos democratizadores. Pero se registraron dos diferencias esenciales: se realizó de forma voluntaria y, además, los objetivos perseguidos no eran patrimonio de un grupo hegemónico y excluyente sino causa común de la mayoría de los partidos políticos. A partir de 1979, con la normalización de la vida política y la consiguiente lucha partidista por el poder bajo la Constitución de 1978, ese excepcional “consenso periodístico” desapareció.



Referencias

Libros y publicaciones

- Aguilar, P. (1996). *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza.
- Alfárez, A. (1986). *Cuarto poder en España. La prensa desde la ley Fraga 1966*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Alonso-Castrillo, S. (1996). *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid: Alianza.
- Armada, A. (1983). *Al servicio de la Corona*. Barcelona: Planeta.
- Barrera, C. (1995). *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*. Madrid: Temas de Hoy.
- ____ (1997). "Poder político, empresa periodística y profesionales de los medios en la transición española a la democracia", *Comunicación y Sociedad*, 10, 2, 7-46.
- ____ (2002). *Historia del proceso democrático en España. Tardofranquismo, transición y democracia*. Madrid: Fragua.
- Borrat, H. (1989). *La prensa, actor político*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Colomer, J. M. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Constitución Española* (1978). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Equipo D. (1984). *1973-1983. La década del terror*. Madrid: Dyrsa.
- Huntington, S. (1991). *The Third Way: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Iglesias, F. (1989). "Las transformaciones de la prensa diaria". En Álvarez, J. T. (Ed.). *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*. Barcelona: Ariel.
- Lucas Verdú, P. (1976). *La octava ley fundamental: crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Madrid: Tecnos.
- Mainer, J. C., y Juliá, S. (2000). *El aprendizaje de la libertad, 1973-1986*. Madrid: Alianza.
- Munsó, J. (2001). *La otra cara de la televisión: 45 años de historia y política audiovisual*. Barcelona: Flor del Viento.
- Palacio, M. (2001). *Historia de la televisión en España*. Barcelona: Gedisa.
- Powell, Ch. (1990) "The Tácito group and the transition to democracy, 1973-1977", en J.T. Lannon y P. Preston, P. (eds.). *Elites and power in twentieth century Spain*. Oxford: Clarendon Press.
- ____ (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Reig, A. (1999). *Memoria de la guerra civil. Los mitos de la tribu*. Madrid: Alianza.
- Zugasti, R. (2007). *La forja de una complicidad. Monarquía y prensa en la transición española (1975-1978)*. Madrid: Fragua.

Notas periodísticas

- "A pesar de todo, el referéndum". (1976, 14 de diciembre). *El País*. [Madrid] p. 8.
- "Ante el restablecimiento de la Generalitat provisional". (1977, 30 de septiembre). *ABC*. [Madrid] p. 2.
- "Balance de doce meses". (1976, 20 de noviembre). *Avui*. [Barcelona] p. 1.
- "Comencem a vèncer". (1977, 29 septiembre). *Avui*. [Barcelona] p. 1.
- "Con razones como espadas". (1976, 17 noviembre). *Pueblo*. [Madrid] p. 3.
- "Concordia nacional". (1975, 24 noviembre). *Ya*. [Madrid] p. 7.
- "Dos formas de morir" (1976, 16 de noviembre). *El Correo Catalán*. [Barcelona] p. 3.
- "El ejemplo de la Generalitat". (1977, 25 octubre). *La Vanguardia*. [Barcelona] p. 9.
- "El mensaje del Rey". (1975, 24 noviembre). *El Correo Español*. [Madrid] contraportada.
- "En peligro". (1976, 14 diciembre). *Diario 16* [Madrid] p. 4.
- "Enhorabuena, español". (1976, 19 noviembre). *Diario 16* [Madrid], p. 4.
- "Existen más de dos Españas". (1978, 8 diciembre). *Deia*. [Bilbao] p. 15.
- "La historia no muere nunca". (1976, 20 de noviembre). *La Gaceta del Norte*. [Bilbao] p. 28.
- "La superación del pasado". (1976, 5 agosto). *El País*. [Madrid] p. 7.
- "Los pueblos de España" (1975, 28 noviembre). *El Correo Catalán*. [Barcelona] p. 11.
- "Obreu en consciència" (1976, 14 diciembre). *Avui*. [Barcelona] p. 1.
- "Por abrumadora mayoría, punto y aparte". (1977, 15 octubre). *ABC*. [Madrid] p. 2.
- "Por el derecho a la ilusión". (1975, 22 de noviembre). *ABC*. [Madrid] p. 3.
- "Que los hechos avalen las palabras". (1976, 18 julio). *Avui*. [Barcelona] p. 1.
- "Se acabó el carnaval". (1977, 17 junio). *El Alcázar*. [Madrid] p. 1.
- "Sí, pero más". (1977, 27 enero). *Diario 16* [Madrid] p. 4.
- "Un papel digno". (1977, 11 septiembre). *La Vanguardia*. [Barcelona] p. 5.
- "Una victoria de la democracia". (1976, 19 noviembre). *El País*. [Madrid] p. 6.
- "Victoria del pueblo". (1977, 17 junio). *Deia*. [Bilbao] p. 3.

Canada–U.S. Relations and the Impermeable Border Post 9/11: The Co-Management of North America

Daniel Drache*

Until September 11, 2001, Canadians had not thought very much or very hard about the long border they share with the United States. Nor had public authorities shown significant concern. There was no compelling imperative to contemplate it, particularly in this global age. Ideas passed through it, money poured over it and millions of people crossed it each year. Post-September 11, the border has changed beyond recognition. It is everywhere and everything. Issues now include enhanced security, protection of privacy rights, who Canadians want as citizens, how cross-border traffic can be expedited, and how open the border should be to political refugees.

Key words: Homeland Security, border management, citizenship, North American community, human rights, Canada–U.S. relations.

Las relaciones Canadá–Estados Unidos y el hermetismo fronterizo tras el 11 de septiembre. La coadministración de América del Norte

Hasta el 11 de septiembre del 2001, el pueblo canadiense no había mostrado gran preocupación por la frontera que comparte con los Estados Unidos. Lo mismo pasaba con las autoridades públicas, pues la cuestión fronteriza no era un tema central en su agenda, particularmente en esta era global. La frontera, como delimitación geográfica, no impedía el intercambio de ideas o dinero, ni el paso de millones de personas cada año. Después al 11 de septiembre la frontera se ha transformado. Las preocupaciones en torno a la seguridad, la protección del derecho a la privacidad, la concepción canadiense de la ciudadanía, cómo agilizar el comercio fronterizo y qué tan abierta debe ser la frontera al flujo de los refugiados políticos son algunos de los problemas frente a la nueva percepción de la frontera.

Palabras Clave: Seguridad Nacional, control fronterizo, ciudadanía, América del Norte, derechos humanos, relaciones Canadá–Estados Unidos.

Fecha de recepción: 30/09/07

Fecha de aceptación: 09/04/08

I. PERMEABLE BORDERS; IMPERMEABLE NEEDS

Until September 11, 2001, Canadians had not thought very much or very hard about the long border they share with the United States. Nor had public authorities shown significant concern. There was no compelling imperative to contemplate it, particularly in this global age. Ideas passed through it, money poured over it and millions of people crossed it each year. Post-September 11, the border has changed beyond recognition. It is everywhere and everything. Issues now include enhanced security, protection of privacy rights, who Canadians want as citizens, how cross-border traffic can be expedited, and how open the border should be to political refugees.¹

In fact, the world's longest undefended border was never unimportant. It has always been at centre stage in North America in the exercise of power and international cooperation. For Americans it embodies the indivisibility of their national sovereignty and paramountcy of homeland security. It is symbolically

as important as the constitution and the presidency. For Mexicans their frontier with the United States is the most iconic of institutions, inescapable and insurmountable linking together two radically different societies, economies and cultures in a thousand different ways. It embodies all their ambitions, pride, fears and insecurities; a remarkable contrast with the Canadian belief that its border is largely invisible and unchangeable.

Arguably, Mexicans, Canadians and Americans have come to understand each other less and less, and there are profound differences in how they think about the Great Border. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) downsized the importance of national boundaries and minimized their importance as regulatory gates and commercial walls. Now Canada and Mexico find themselves in a new tense relationship with the United States. The security wall is forbidding and its goals and aims controversial. Many of the old notions about

* Robarts Centre for Canadian Studies. York University. drache@yorku.ca

¹ This paper draws on material and argument from my book *Borders Matters: Homeland Security and the Search for North America* (Drache, 2004).

a porous border no longer apply. The security needs of the United States now reach into their domestic space and the effects are pronounced.

Washington's Homeland Security Act has redefined and reconfigured the border in a way that is neither anti- or pro-border, but is totally different from what anyone had predicted when NAFTA was signed a decade ago. Well before 9/11 globalization has made the co-management of the Great Border more, not less, important for security and immigration for all countries. For citizenship purposes the border is the symbolic and real manifestation of national sovereignty. The passport and landed resident status are the legal identity without which a person is not free to travel as a citizen easily, vote and be an active member of the political community. For political refugees acquisition of citizenship is a primary means of reintegration and beginning a new life. Commerce cannot force a country and never has. Trade is only one part of the large picture of integration locally and globally. To flourish in a globalized world nation-states require a wholesale change in the mental equipment that people draw upon to adapt to a different fundamental—a planet where sovereignty and state power operate under radically different conditions.

II. THE ARGUMENT IN BRIEF

This paper argues that for no society are borders an anachronism. They protect a country's institutions, the behaviour of its people, and the experiences of all kinds of groups in comparison to those of their neighbours. Every border is fixed by law and geography and changed by circumstance and need. It has four critical public policy functions:

- 1) As a security moat against military and criminal threats.
- 2) As regulatory gate to protect the environment, health, food chain and cultural needs of a people.
- 3) The border is also a commercial wall to be opened and shut in the national interest.
- 4) Finally a border is a line in the sand for citizenship practice. One is a part of a political community with rights and obligations and a belief in common set of experiences.

The Great North American Border was constructed on real and imaginary symbols of nationhood. The North American idea has been a staple part of the policy arsenal of Washington and Ottawa since Fredrick Jackson Turner's seminal contribution in singling out the frontier as the defining characteristic in American individualism sovereignty and popular democracy. Conquest and an unending obsession to move the frontier in all directions made Americans see the continent as an extension of their values and culture. Americans read the geography of the continent in terms of their own interests and put the full force of their nationalism behind the creed of U.S. expansion and open markets.² The border is an iconic institution as important as the flag, the presidency, and the constitution.

For Canada the spatial dimension of the Great Border has always had a compelling quality much more civic than driven by strict national security needs. For much of the twentieth century Canadians have minimized its strategic dimensions. Hugh Keenleyside, one of Canada's senior officials, described the border in 1929 in deterministic terms, as "physically invisible, geographically illogical, militarily indefensible, and emotionally inescapable" (quoted in Newman, 2001:55). It is no wonder that, for all intents and purposes, the strategic need to manage the celebrated Canada-U.S. border was not a priority for Ottawa's foreign policy elite for most of the twentieth-century U.S. history. Yet the Pearsonian-Axworthy tradition of diplomacy deepened the human security side of the Great Border as a domestic priority, reflecting the things Canadians shared in common (Waesh, 2004). For Canadians, citizenship has been identified as one of their primary public goods, a foundation stone of Canadian constitutional culture, of "peace, order and good government." In terms of national sovereignty the Canadian border has never been a lightning rod of territorial ambition.

Secondly, a decade of experiences with powerful integration pressures demonstrates that the world's longest undefined border was never unimportant. It has always been at the centre stage of North America in the exercise of power and international co-operation. Post 9/11 homeland security has put border politics at the epicenter of U.S. public policy. NAFTA downsized the importance of national boundaries and minimized the importance of regulatory gates and commercial walls. Today the security wall is forbidding and many of the old notions about the porous border no longer apply. The security needs of the United States reach into Canada's domestic space and the effects are pronounced. The Canadian theoretical tool-

² For an examination of the impact of the Turner thesis in Canada, see Shore (1995). Her thesis is compelling—as Canadian History evolves, so goes the nation.

kit needs upgrading to address the complex growing disconnect between the goals and objectives of integration and the governance challenge of cross border management.

In a security driven world the politics of the Canadian border require smart, independent thinking and nerves of steel. The important questions to answer are: how are Ottawa and Canadians planning to address these dramatically changed circumstances? Are Canadians in charge of their side of the border longer? Can they be? What policies and models of the border are best suited to their needs? And the large and difficult theoretical question to address is, how is North America governed if there are few institutions other than NAFTA and the International Joint Commission each with little effective capacity and limited power to manage public policy convergence in a security age?

III. THE END OF THE UNDEFENDED BORDER AND CONTINENTAL DESTINY

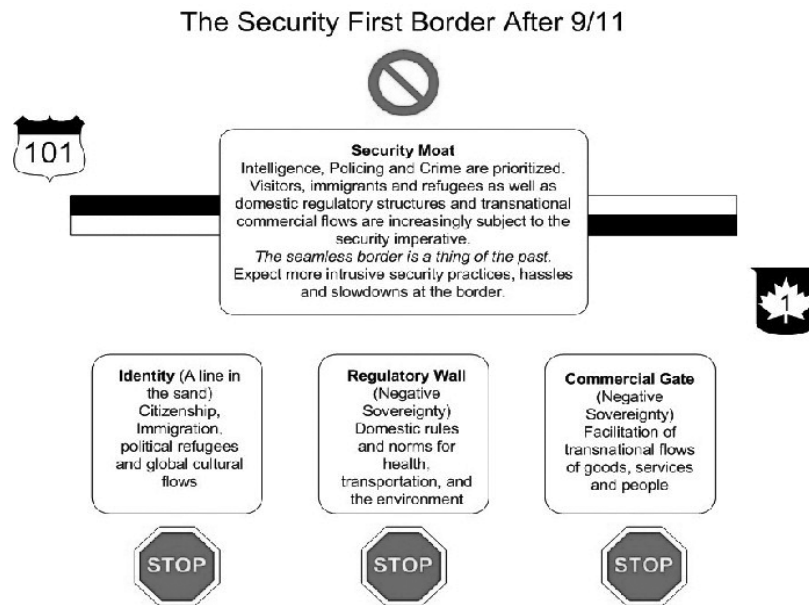
Post-September 11, the border is expected to operate like a Kevlar vest, stopping everything in its path, without hindering the free movement of goods and services. What an abrupt turnaround from an age of free trade when openness was everything and security only a secondary consideration. Of course, it cannot be both, a security-tight border and a border

geared for commerce with minimum restrictions at the same time. Eventually one must dominate the other (see figure 1). Ottawa has yet to absorb the fact that the commerce-first border that every business leader worked so hard to achieve is yesterday's story. North America's elites believed that they had settled the management of the two borders for at least a generation and that the NAFTA consensus could not unravel. The commercial border was to be out of public sight and out of mind and they could get on with the business of business. A decade later how short-sighted they were. North America is not evolving towards a European style of arrangements. Relations between Canada and the United States and Mexico and Washington are cooler than ever. The United States is pursuing a traditional policy of regional bilateralism striking deals with Canada and pressuring Mexico on immigration, the investment and border security.

The dilemma is that Americans also don't want a super-tight border economically. They don't want to be body-searched and, most emphatically, corporate Unites States does not want its Canadian production facilities to face delays when shipping goods back and forth across the border. It is in their interest to trade, and the United States will do business wherever it can for oil, manufactured goods and services of every description.

Canada's economic elites are not good readers of the mood of the U.S. Congress. In an address to Canadian chief

Figure 1



executives in Washington, James Carville, a former presidential advisor, described the fallout from Ottawa's decision not to send troops to Iraq as a "pothole." No one in Washington talks about retaliation. Canada's business leaders are gripped by a non-existent problem. Tom D'Acquino, head of the Canadian Council of Chief Executives, finally admitted that cross-border ties have not deteriorated, and was forced to retreat from his earlier warnings about the dire consequences facing Canadian exporters from Ottawa's decision not to back the Bush invasion of Iraq (Simpson, 2003: B1).

U.S. corporate heads have not pushed alarm buttons about the border closing down. They have not panicked the way corporate Canada has, and North American commerce has certainly not been endangered by the U.S. security-first doctrine. The current priority of the Bush administration is to address long-term relations with its most important allies, as these require a lot of fixing because of the Iraqi war. The name of Canada appears a long way down the list after France, Germany, Russia, Turkey, Mexico, Brazil and China.

IV. THE POST-9/11 SECURITY-FIRST BORDER

Many things look different for Canada in this security-obsessed age of strategy, might, and law. The Homeland Security Act of 2002, the Public Health and Bio-terrorism Preparedness Response Act of 2002, and the Patriot Act of 2001 have placed management of the Canada-U.S. border directly under congressional and executive authority in ways that are unprecedented.³ All have had their authority renewed by the U.S. Congress by 2005 and this revolution in security policy will outlast the Bush presidency. These other along side measures authorize police and intelligence authorities to expand electronic surveillance and detain and remove aliens suspected of engaging in "terrorist activity."

These landmark bills grant sweeping powers to law enforcement agencies and increase the extralegal powers of the executive arm of government by means of executive and other administrative orders that do not require public hearings or obligate the president to ask Congress for additional authority. They rely on secret warrants or compulsory disclosures that expand the capability of the Justice Department to obtain warrants and conduct searches without publicly disclosing them immediately. Among other things, the new laws allow Internet monitoring, give police access to business records that

include library and bookstore files, and authorize emergency searches and electronic surveillance. In the year after 9/11 the Department of Justice obtained 113 secret emergency search authorizations, compared to 47 in the twenty-three years prior to the attack (Murray, 2003). More than eight million FBI files were provided to the State Department and 85,000 records of suspected persons were turned over to the Immigration and Naturalization Service. These expanded powers of the central security state would seem to violate the Fourth Amendment's protection against "unreasonable searches and seizures." U.S. courts have been acquiescent in defending civil rights in an era of security.

September 11 redefined not only the border but also North America as a geopolitical region. So far Ottawa and Mexico remain uncertain as to how they should define themselves on the U.S. perimeter. They can play a symbolic "filler" role in the war against terrorism. When intervention requires a military presence as in Afghanistan, experts reckon that Canada can send up to 2,500 soldiers, although even that modest contribution stretches Canada's military to the limit. From a military point of view, Canada has little to offer the U.S. war machine. Mexico is even more skeptical of formalized joint military co-operation with its neighbour. It never participated in any kind of North American Aerospace Defense Command arrangement (NORAD) with the United States. It was not part of the North Atlantic Treaty Organization. Given its size and policy of neutrality Mexico does not have a tradition of sending its military forces into joint operations. Mexico has had very limited participation in United Nations peace-keeping. Instead its security focus has been primarily domestically-oriented. No Mexican president is going to commit Mexican troops to a U.S.-sponsored initiative post 9/11.

With the Canada-Mexico-United States relationship no longer open-ended, Canada and Mexico must acquire a strategic culture for the twenty-first century. U.S. diplomacy is under intense scrutiny as never before. The transformed border is dramatically more complex with all its four dimensions in play as a security moat, regulatory fence, identity line in the sand for citizenship and a commercial opportunity. The challenge is to make all the ducks line up.

Canada has to become assertive about its side of the border. As a first priority it must conduct a full-scale audit of the U.S. Homeland Security and Patriot Acts to determine their impact on Canadian public policy and their cross-border

3 Homeland Security Act of 2002. <http://news.findlaw.com/wp/docs/terrorism/hsa2002.pdf>; Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002. www.aphis.usda.gov/vs/ncie/pdf/bioterrorism_final.pdf

effects. So far, no public hearings have been scheduled on this task. The Canadian government is handicapped because it has not consulted across government or with provinces about U.S. homeland security and its extraterritorial consequences for immigration, refugee policy, intelligence, commerce, and public regulation. The scope and speed of U.S. legislative and legal change is dramatic and unprecedented in recent times, and the Canadian public has not been kept fully informed.

By 2008, it is expected that U.S. border practices will have changed beyond recognition from what they were in 2003. The most telling is that Canadians will be required to have a passport to enter the U.S. and rather than the old standbys of a health card or driver's license. The era of 'flash and dash' are over. The idea of automatic access, minimum bureaucracy, and an easy going custom's officer is now a thing of the past. Every name on airline passenger lists will be checked and any that are questionable will be barred by U.S. authorities. Naturalized Canadians, those born elsewhere but have taken out Canadian citizenship, will face intense scrutiny if they emigrated from so-called high risk regions of the Middle East or South Asia. Political refugees also face new hurdles; no longer can Ecuadorians and Colombians be able to come through the United States and apply for refugee status in Canada. They now are required to apply in the United States and if they are turned back, they cannot seek asylum in Canada.

In September 2006 Homeland Security announced that the U.S. plans to set up 800 watchtowers along the northern border to block illicit migration and effectively intrude into Canadian sovereign space. This unilateral decision underlines once again that Washington does not trust Canada to screen people entering the country. Despite all the rhetoric from the Harper government about rebuilding the Canada-U.S. relationship it is obvious that Washington does not have much confidence in all the effort and money Canada has spent on its security agenda. Harper's appeasement of the Bush administration is destined to fail (Freeman, 2006).

Mexico does not want to mix security with trade, but now the line between these daunting policy areas is blurred and uncertain. Eight hundred surveillance towers are to be built on the southern border with the first installations to be constructed on the Arizona frontier with Mexico. Having a green card no longer means quick and automatic entry to the U.S. Migration policy is cross-cutting—virtually touching on every aspect of Mexico-U.S. relations. Immigration has become ir-

reversibly linked to U.S. Homeland Security. Mexico's southern border is more than ever seen as a danger zone by U.S. security authorities. Gangs, narcotics and weapons move north through Mexico into the U.S. border patrols, border police, customs' officers and U.S. vigilante organizations guard the Mexico-U.S. border up and down the line.

Many of these changes do not simply focus on the U.S. border but on the processes behind and beyond the border. The globalization of U.S. domestic policy is driven by a singular aim: to secure the future of "our nation," "American democracy" and "border security" anywhere Washington believes it is threatened.⁴ It will decide what the "security danger" is and how it should be "neutralized." The choices for Canada and Mexico are stark—to be a tactical sceptic or a trusting loyalist. Either way the answer to this fundamental quandary has to be found in Canada and Mexico, not Washington (Cooper, 2000). Ottawa has not thought through its strategic response to maximize its foreign policy assets. Belatedly it still needs to.

V. ASYMMETRY, POLITICAL WILL, AND DESTINY

For the United States the northern border with Canada has historically been low maintenance. For much of the twentieth century, State Department officials saw no reason to have a Canadian desk for addressing relations with Canada in a systematic fashion. In Washington's eyes the U.S.-Canada relationship fell into a grey zone, neither totally foreign nor domestic; it belonged somewhere in between.

Canada was assumed to be part of the U.S. homeland perimeter in North America for American security, energy and investment purposes since Mackenzie King Signed the Ogdensburg Treaty in 1940 and formalized in the Hyde Park Declaration a year later. Here for some experts is the rather "unalarmed" beginning of U.S. Homeland Defence for the continent. Still, Canadian anxieties around sovereignty required that it be treated as a separate country for commerce, social policy, migration and trade. Integration accelerated the separation between the political and economic realms. This uncoupling has left Canada more exposed to Washington's aggressive unilateralism in setting North America's agenda post-September 11.

The American notion of national security is U.S.-centred and requires only limited cooperation from Canada and Mexico

⁴ Executive summary of HR 5710, Homeland Security Act of 2002. <http://www.whitehouse.gov/homeland/book/index.html>

in tightening, monitoring and implementing its border security practices. The notion of Homeland Security in the United States has five domains: the global, hemispheric, North American, binational and national (Benitez-Manaut, 2004: 39). In theory, U.S. security doctrine is seamless and flexible; in practice, it is tightly managed and singularly focused at the border. The Bush security doctrine has evolved on the traditional axis of bilateral intergovernmental co-operation. In the past Canada's promotion of international security has shown a large commitment to 'human security' and used its military extensively for humanitarian intervention. During the Cold War Mexico did not allow its armed forces to participate in foreign conflicts. Now the Bush revolution in foreign policy respects less these strategic foreign policy goals. Increasingly U.S. national security has been extended into Canada's and Mexico's national sphere and security policy needs are increasingly addressed on the bilateral level. NAFTA's commercial model has not been generalized to security. This marks a new phase in North American relations where there is much more security co-operation beyond public scrutiny.

VI. THE BUSH SECURITY DOCTRINE AND DIPLOMACY: THE U.S. SHIELD OF THE TWENTY-FIRST CENTURY

The Bush security doctrine was inspired in no small way by George Schultz, Secretary of State in the early 1980s. Schultz framed the fundamentals of U.S. foreign policy in terms of realism and preparedness. National security required in-depth strategic analyses of all locations where U.S. interests were threatened. Military force would be used pre-emptively to attack any nation judged to pose a significant threat. The overwhelming military power of the United States afforded it the means to enforce this agenda. The readiness of U.S. forces to respond globally to all threats, including regime change, reflected the new moral certitude of the U.S. administration. It is only in the final instance that diplomacy and coalition-building is relied upon in the pursuit of this unilateral agenda. U.S. policy is being driven by the real and symbolic significance of the border as a forbidding security moat.

The task of developing cooperative practices in an international environment that is increasingly unstable and unpredictable requires, according to the Schultz canon, the ability to make threat-based assessments backed up by military might. Diplomacy by conventional means is secondary. From the U.S. Homeland Security perspective, the old distinctions between for-

eign and domestic, or between state and territory do not hold as they did during the Cold War. The operative principle of "for the good of wider security" requires that the United States expand its military presence around the globe in numbers unseen since the Cold War. The expanded military footprint has begun both at home and in other countries as far-flung as the Philippines, Brazil, Uruguay, Argentina, Colombia, Bosnia and Kosovo—all have U.S. special forces or regular troops stationed there.

At the same time, the United States has embarked on establishing, with its own citizens and closest collaborators, an enforceable constitutional order of rules and strategic interests anchored in U.S. law and national sovereignty (Bobbitt, 2002). The fundamental principle is that U.S. interests are paramount and when there is a conflict U.S. security needs override all other international agreements. In practice this radical course correction has many consequences in the trade and security realm which are now seen as interdependent spheres rather than as previously parallel and autonomous domains. For North Americans the most important change with respect to NAFTA and economic integration is that the common condition sought by Bush's U.S. security doctrine is one where corporate United States enlarges its freedom through investment rights while the world is policed by its armies. The World Trade Organization (WTO) is a key institution in the U.S. foreign policy arsenal. The Doha Round was to be the next step in broadening investment rights in such targeted areas as medicine and intellectual property rights with respect to anti-viral and other modern drugs, the provision of water as a privatized good, and the marketing and production of Western kinds of agricultural products grown with chemicals and patented seeds (Drache & Froese, 2003). The Cancun meeting collapsed when southern nations refused to accept the U.S. sponsored agenda.

In this new security age, every country is a potential partner (or enemy) for the United States. Washington can pick and choose partners, recruiting them by offering large trade, military or development subsidies. It can also discard partners as easily as it builds alliances. It will increasingly try to divide "doubters from loyalists," in Quentin Peel's poignant turn of phrase. Certainly it no longer looks to the Atlantic Alliance to partner and police the world's trouble spots as it once did. As the world's uni-power, it has the military might of its armies and the motivation to wage warfare around the planet without need of many allies or partners. What is in question in many national capitals of the world is the United States' moral and political authority. The wider dilemma for Canada is to define

the “Canadian path” now that its “close neighbour” status has been downgraded by the Bush security doctrine.

VII. IT IS NOT A QUESTION OF LIKING US

For much of the recent period, Canadians have largely viewed border issues in commercial terms and relied on the narrow-gauged 1994 Free Trade Agreement. This commerce-first perspective obscures the significance of the border by focusing one dimension at the expense of others. The even larger error is the collective failure to recognize that Canadians and Americans do not inhabit the same security universe. The international community used to think that as countries entered the post-national era, that border management would be a low priority issue. It was proved wrong.

All entrants to the United States are now subject to invasive control and tracking procedures. The Immigration and Naturalization Service (INS), which once controlled border entry, no longer exists. It has become part of the Department of Homeland Security, a single department responsible for the interior enforcement of the new rules and procedures, application and surveillance at the border and overseeing immigration services. The tough new rules present line officers with a powerful directive to exercise their discretionary authority and refuse admission to the United States where necessary. Heather Segal (2003), the former chair of the Canadian chapter of the American Immigration Lawyers Association, sees in these changes a shift from a service mentality to an enforcement mindset.

The passport, once primarily a police document to control the movement of people, is again being used as a high-powered security screen. High-tech options are also being looked at because of the incidence of passport identity fraud. Indeed, to counter travel document fraud the Canadian government is looking at computer-encoded, biometric identity cards. A biometric card holder would have their iris photocopied. U.S. authorities are also very interested in this high security device, but the cost of this kind of identity document is prohibitively high. Many Canadian legal authorities believe that mandatory identity cards violate the Charter of Rights and Freedoms. Public opinion is strongly opposed to any government-sponsored identity card.

U.S. Customs and Immigration has announced that it will begin profiling individuals from over twenty countries deemed

to be “high risk.” Thousands of immigrants who did not register with the INS, now the BCIS, by March 2003 will be expelled or imprisoned. Muslims in particular are being targeted, but many groups from South Asia and Africa will also find their immigration status under review. Arab and Muslim men are required to register with the BCIS. Any individual whose papers are not in order or whom U.S. authorities decide is a security risk will be expelled for “the good of wider security.”

Many immigrants from Muslim countries are trying to escape to Canada to begin a new life. In 2001, 3,884 Pakistanis claimed refugee status and more than half were successful (Immigration and Refugee Board of Canada [IRB], 2002).⁵ In the first half of 2003, more than a thousand Pakistanis crossed the Canadian border when the U.S. Department of Citizenship and Immigration started its controversial system of turning away anyone who did not have full documentation. With an estimated nine million illegal immigrants in the United States, the number of removals and deportations is reaching record highs.

VIII. ENTRY-EXIT REGULATIONS AT THE BORDER

The intent of the U.S. Homeland Security Act is to track, control and monitor the 150 million plus annual visitors to the United States, including Canadians and Mexicans. This will require a vast collection of information. A crucial part of the new initiative is the adoption of “meta-data” standards for electronic information, and a core innovation of this vision of homeland security is the entry-exit data bank. The danger is that these procedures are already being met with a very high non-compliance rate as many visitors have left the United States without U.S. customs officials properly recording their departure.

In recent times, when visitors overstayed their visa, these small irregularities were largely overlooked or easily rectified with proper documentation. The new security rules, set out in the Bush government’s first “National Strategy for Homeland Security,” assume a zero tolerance standard.⁶ When fully implemented there will be no exemptions for non-Americans or Americans.

Homeland security is also screening all U.S. citizens buying airline tickets to determine whether the person is a potential security threat. Delta Airlines was the first to experiment with a pilot project where background security and financial checks are made on every customer purchasing a ticket. Should the

⁵ Also see Margaret Philp (2003).

⁶ Document available at www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020716.html

check establish that the individual is a security risk, he or she will be barred from the flight (CNN, March 13, 2005, Saturday Weekend News).⁷ Many U.S. citizens angrily oppose this measure as an invasion of privacy and a violation of their constitutional rights, but it appears that Delta intends to screen all future passengers before they board. All airplane companies have share passenger information with U.S. security authorities. Canada has announced that it plans to look seriously at comparable proposals.

The “security is everywhere” mentality applies to Canadian residents with non-Canadian passports. Commonwealth citizens living in Canada have to present documents at the border and U.S. border officials have final discretion in deciding who will enter and who will be turned back. U.S. authorities are weighing the advantages and costs of stationing twenty blimps to monitor, track and record cross-border movement. Israel has deployed similar technology in the Gaza. These high-tech blimps can electronically eavesdrop on all kinds of telecommunications in Mexico and Canada. Once in place they will constitute a vital part of the U.S. meta-data collection of information on any visitor or others at the border and behind it. By 2006 it had been announced that the Homeland Security had contracted Boeing to build 1800 watch towers along both the southern and northern borders. The contract is for over \$100 million dollars.

U.S. border officials have always had a wide arc of discretionary authority when deciding whether or not to accept NAFTA multi-entry visas for business professionals. Recently many professionals have had to present employment documents upon entering and re-entering the United States. Certainly, border rules have become more arbitrary and unpredictable. But again Canada has no clearly articulated strategic set of goals that puts citizenship rights on the same footing as commercial needs. Faced with so many micro-changes around border security, Canada requires an effective macro-border strategy to minimize the negative effects of U.S. unilateralism

IX. THE IMMIGRATION POLICE, TOUGH NEW RULES AND MEXICO IN THE CROSS HAIRS

In other areas of U.S. public policy the role and importance of the border as a marker of exclusive national sovereignty has also been broadened, contrary to the theory and practice of economic integration. Free trade was to dismantle non-tariff

barriers but U.S. practice is to make the U.S. security perimeter intrusive and invasive. A primary target is Mexico and its porous border. NAFTA was not meant to dismantle the border for immigration purposes. In 2002 the INS denied immigrant status to over 170,000 immigrants, most at the U.S. southwest border. Under the old rules more than 100,000 immigrants had been removed from the United States each year since 1995. Between September 2000 and November 2001 over 300,000 illegal migrants were apprehended on the southwest border. These numbers are expected to increase in the future. By 2005 removals had topped the one million mark.

Shortly after NAFTA came into effect, the Clinton administration passed the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 in order to closely monitor and control the cross-border movement of all non-U.S. citizens, or “aliens” as they are termed under U.S. law. The Act required the INS “to collect and record the departure of every alien from the United States and match the records of departure with the record of the alien’s arrival in the United States.” It was aimed at Canadians and Mexicans who entered the United States illegally or remained beyond the permissible time period. The INS estimated that Canada was the fourth largest source of illegal immigrants, with about 120,000 Canadian aliens residing in the United States as of 1996. The INS studies also found that about 40 percent of all illegal immigrants enter the United States legally but stay without a visa (Cohen, 1999:3).

This major legislative initiative, the Responsibility Act, represented one of the most comprehensive statutes enacted by Congress within the larger political context of dismantling the U.S. welfare state. It cut the welfare benefits of U.S. citizens and immigrants alike, radically reducing the benefits that non-citizens could claim and redefining their legal rights as well. This watershed legislation removed a wide range of benefits that government had provided to immigrants on more or less the same terms as citizens, including emergency assistance to families, food stamps and Medicaid (Fix and Passel, 2002). These provisions gave state and local governments the authority to determine who was eligible for public benefits. Almost without exception decentralization has led to cutting immigrants off from benefits they had previously received.

Despite the protest from both Canadian and Mexican governments that this new legislation would impede entries and exits between the three countries, the U.S. Congress remained indifferent to its NAFTA partners. Section 110 of the

⁷ In 2005 it was revealed that over 30,000 Americans were denied access to flights that they had booked and were deemed security risks.

Act generated a lot of bitter criticism from border communities that wanted U.S. legislators to separate domestic politics from the growing commercial interdependence between the three NAFTA partners and give Canadians and Mexicans a special status under the bill. Their advice carried no weight with U.S. lawmakers. The U.S. congressional view was that it possessed the competence to control and regulate the movement of people across U.S. borders and nothing in the NAFTA limited its right to do so. A tiny concession achieved by the Canadian government was to defer implementation of the Act until March 30, 2001. Now, with the passage of the Homeland Security Act, the new rules and regulations apply to Canadians as well as everyone else. Canada's NAFTA status did not merit any special consideration.

If Canada and Mexico are to develop a strategic border culture, they need to reposition themselves in North America and defend their side of the Great Northern and Southern Border. To this end there are three basic principles that should be committed to memory and then acted on.

Power and Fate: Globalization and the End of Borders Narrative

The first principle is that *sharing a border with a more powerful country should not be confused with voicelessness or powerlessness*. Voicelessness is a mentality and not a material reality. It is an ambiguous stance, a condition that demonstrates the absence of political will to be independent and self-confident. The absence of such determination is not an enigma but a refusal to assert one's individuality and be different from those around them. Saying nothing and acquiescing to U.S. unilateralism is tantamount to wanting to blend into the life of North America. It is cow-towing to U.S. bullyism rather than standing up for Canadian strategic interests and political values.

It is important to see the larger context and causes of this conflict. Countries such as Canada and Mexico, where the asymmetries with the United States are unbridgeable, belong to an elite group of nations with multiple borders and frontiers. Asymmetry of power is always troubling in foreign policy matters, as Russia-Ukraine, Mexico-United States, India-Pakistan and Brazil-Argentina relations aptly demonstrate.

Yet it is not an absolute that squeezes all the air out of foreign policy. Globalization has not punched holes in every border in the world. Brussels is conducting a sweeping review

of its border practices and is considering bringing back the border as a security checkpoint (Laitner, 2005). The border retains much of its functionality in the EU to protect the public health of its citizens and for public interest regulation. Many other countries use their borders to generate revenues. These countries want to hold on to this venerable institution and the continual cash flow that it generates. In 2000, Canada collected \$22 billion in GST and PST at the border. Any country with a sales tax relies on the border as a collection agency. A conservative estimate would put border revenues worldwide in excess of the one billion mark. However, some countries are less sure of the border's economic functionality but every public authority has to look at all aspects of the border and try to balance the conflicting needs.

Some border crossings resemble armed camps, while others minimize police presence. Do not be fooled though. The border police are always close by and ready to enforce state authority, be it fairly or arbitrarily. Around the globe, borders continue to be places of tension, passageways to freedom and escape routes from repressive regimes. Border guards may be armed with whips, truncheons or worse to keep refugees out or move them in. Along the Afghanistan-Pakistan frontier, hordes of refugees have desperately tried to force their way past the border police. Thousands of people routinely die at sea or along land borders in an effort to escape poverty or despotism. Since 1995, experts estimate that over two thousand Mexicans and other Latin Americans have been shot trying to cross into the United States from Mexico (Carnegie Foundation, 2001). Untold numbers of political refugees have been killed attempting to cross land and sea frontiers.

As long as there are nation-states, borders will not disappear from history. Canadians and Mexicans have principally thought of their border with the United States in its commercial dimension and as a gateway for immigration. Now they require an integrated strategy that is not predominately commercially-centred. Developing a new understanding of the institutions, processes and policy outcomes that ensure policy stability will depend on each country's capacity to form a consensus around the strategy of being onside or offside Washington foreign policy revolution, issue by issue, and to act on principle rather than simple expediency.

So the question is: how do these distant neighbours acquire the will-power and conceptual tools to become effective conflict managers when Canada's and Mexico's strategic

interests diverge in stark ways from the U.S. agenda? Today, what Joseph Nye has called 'the soft power of public opinion' is more critical than ever for Canadian and Mexican foreign policy goals and practices. If Ottawa and Mexico expect to chart their own course in the age of the smart citizen, public opinion has to be consulted, listened to and mobilized (Welsh, 2004). Foreign policy used to reflect the elites agendas, now Ottawa no less than Mexico has to enlist their broad publics to support a course correction.

Protecting political refugees, poverty eradication, regional development and human rights, Canada and Mexico need to build leverage, acquire voice and co-ordinate their efforts. Kissinger (1973) was prescient when he wrote that 'foreign policy is domestic policy'. If this is true for the United States, it doubly applies to Canada and Mexico, countries in which social diversity, hybridity, and multiculturalism define their respective national identities and are the strategic interests that must be nurtured and protected. Increasingly, foreign policy will have to reflect the social values of Canadian and Mexican society, rather than, as in the past, the special interests of their self-interested business elites. That is why if the NAFTA cousins expect to be a more effective actors globally, they have to connect with their publics in ways that they never did in the past.

Spillovers and Relative Sovereignty

The second principle is that *the doctrine of formal sovereignty has never effectively protected a weaker nation from the designs of those stronger*. The complex creed of absolute sovereignty has long preoccupied many of the best Anglo-American minds and European experts in the modern period because great powers have never abandoned claims to domestic autonomy, let alone their right to pursue their interests globally. In theory the sovereign state was a hardy creature protected by the interstate system of international relations. Countries were to butt out and not intervene in the internal affairs of another. The external dimensions of sovereignty were very difficult to protect through the principle of non-intervention. Krasner (2001) is right to add that sovereignty has never meant the existence of a single hierarchy of authority domestically or internationally. There was always the idea that in a plural world countries and civilizations needed to co-exist and develop institutions of cooperation and multilateralism. Growing interdependence throughout the twentieth century forced governments to protect national interests and strengthen democratic institutions by privileging the nation-state as the formal seat

of national political power. Sovereignty has always been negotiated as an exercise in applied statecraft.

John Keane (2003) reminds us that the territorial-based nation-state, interlocked with others, has not only pursued its self-interest as much as possible but has also been socialized by the behaviour of other states. Custom, protocol and legal norms emerged and all countries became linked by a global framework governing diverse subjects such as war crimes, the right of non-interference and rules about trade and commerce. These state-enforced limits on sovereignty have supported political space or an arena come to be called "international civil society" (p. 22). These self-generating bodies outside formal electoral system want to reshape political life globally and locally. The growth of international law evidences the need to codify and institutionalize applied sovereignty regionally and at the world level (Sassen, 1996).

Even prior to the invocation of free trade's deep economic integration logic, national autonomy was diminished by cross-border spillovers and challenges to sovereignty from militarism, nationalism and imperialism, and the movements of refugees and immigrants. All countries have exhibited a cynical and ethics-free mentality about exploiting global immigration flows for their own immediate advantages. Industrialized countries routinely tighten border controls to control global immigration flows in the name of self-interest or national security (Torpey, 2000). They want to pick and choose who gets in and who is kept out. Skilled immigrants with a university degree are more likely to get the green light from an immigration officer than a poorly educated, barely literate agricultural worker. Still, many countries have welcomed asylum seekers, guest workers, visitors, students and business professionals when it was in their interests to do so.

A high-profile country for immigration, Canada admits close to 300,000 immigrants annually, and it could admit more if there was the political will to do so. So, from a citizenship perspective, the border is a high priority and as important as the commercial gate to the future of Canada as a society of diverse peoples. Control and management of the border for citizenship purposes has become more important as global immigration flows have increased markedly through the 1990s and into the new century.

Immigrants are the dark side part of Mexico's NAFTA trade picture. About twenty percent of the people attempting to

cross illegally from Mexico to the United States are not Mexican citizens but are from Central America, China, Pakistan and other countries (*El Diario*, May 3, 2001). Immigrant smugglers or *polleros*, as they are called, have created a huge business out of human trafficking. Since 1995 more than three thousand have lost their lives while hoping for a better life. Police corruption, incarceration, and danger await the migrants from Guerrero, Chiapas, Jalisco, Oaxaca and Michoacán. All along the border Grupo Beta, the Mexican government agency supposedly dedicated to protecting the lives of migrants, regularly fails to make Mexican migration orderly and legal. Migrants continue to cross to the United States via dangerous mountains and desert routes. Human rights groups are highly critical of Grupo Beta's record and dozens of agents have resigned under the threat of prosecution. Immigrant smuggling rings have bribed Mexican officials and compromised Mexican law. U.S. officials regard these human trafficking organizations as a Mexican problem, but the fact is that U.S. employers continue to hire cheap Mexican labour without fear of legal retribution. The U.S. Congress has ruled out an amnesty program for undocumented workers currently employed in the United States (Velázquez, 2001).

Mexico's human right's record is far from satisfactory. It has not been active and committed enough to defending immigrants' welfare despite Castañeda's declaration while foreign minister, that human rights are universal and indivisible (quoted in Covarrubias, 2005). The deeper issue is that soft, underperforming labour markets do not follow the neo-liberal logic of supply and demand, but require an active role for the state to generate the jobs needed. Until the Mexican government is able to raise the employment bar, organize the labour market and provide sufficient short and long term work for its citizens, stemming the massive tide of migration will continue to be the top policy issue for Mexico as it enters the post-NAFTA era.

Canada's immigration situation is dramatically different. Canada is a gateway for political refugees despite the fact that Canada's immigration strategy has changed a lot in the last decade. The demand to admit more refugees is constant. Canada processes between 20,000 and 30,000 refugee applications annually and provides social support and an administrative body to process these claims.

According to the U.S. Committee for Refugees and Immigrants (USCRI) (2002, ¶ 2-3), in 2001 Canada received a record

number of applications from asylum seekers, 44,500—a 20 percent increase over the number of claims in 2000. Ninety percent of refugees arrive with false documents, having had to escape their homeland without official papers. The Canadian immigration authorities recognized the claims of 13,336 as bone fide refugees and another 5,430 cases were abandoned, withdrawn or otherwise closed. Officially, Ottawa claims a success rate of 47 percent for all applications referred to the IRB. In fact, the approval rate is about 30 percent excluding administratively closed and withdrawn cases. Canada had about 14,000 asylum seekers from Pakistan, Sri Lanka, Zimbabwe, Congo-Kinshasa, Colombia and China in 2001. Over 76 percent of these political refugees were given legal status in Canada.

Since the end of 2001, Canada has altered asylum procedures and given Citizenship and Immigration officers the power to rule a claimant ineligible for refugee status "if the claimant had a criminal record, posed a threat to national security, or had been recognized as a refugee in another country," (USCRI, 2002: § Asylum Procedure, ¶ 2) such as the United States. Ottawa now has given the Department of Citizenship and Immigration the power to remove that individual without the right to file a refugee claim to a higher tribunal should that person be refused refugee status in the United States. Under pressure from the Bush administration, Canada has taken a step backward and made it more difficult for political refugees to settle here.

The ethical questions surrounding acceptance of refugees from war-torn regions have forced states to look beyond their borders. It is not only commerce that dilutes the ideal of sovereignty, but also human rights issues. The growth of international human rights law is the most visible and powerful restraint on national sovereignty in the modern period. Law, even more than commerce, reaches behind the security-tight frontiers of the nation-state, trying to hold countries accountable for what occurs behind and beyond their national frontiers (Howse, 2002). The theory of relative sovereignty and international standards of enforcement frequently bear little relationship to each other. International covenants have the force of moral suasion, but lack the political clout to hold to account those responsible for crimes against humanity, genocide and terrorism. No country is absolutely sovereign and the negotiation of sovereignty remains essentially a political act rather than an objective legal standard that is enforceable everywhere.

The International Criminal Court recently created by the General Assembly of the UN to apprehend and prosecute in-

dividuals charged with crimes against humanity, genocide and egregious violations of human rights is a singular new development. It is a response to the horrifying number of civilians massacred on many continents. An international criminal court is one of the crucial missing links in the international legal system. The International Court of Justice at the Hague only handles cases between states and not between individuals. Now individuals can be prosecuted and brought to justice for war crimes for which no one in the past was held accountable.⁸

The establishment and authority of the International Criminal Court was opposed by the Clinton and Bush governments, who refused to recognize its jurisdiction to try U.S. citizens charged with past or future war crimes.⁹ In the present era, constraining U.S. power and requiring it to adhere to international rules has become a top priority for the international community. As the fallout from the Iraq war affects the global political landscape, Canada and Mexico have yet to make up their respective minds as to whether, in Robert Kagan's terms (2003: 33), they value hard power and military strength more than soft-power tools such as human security and multilateralism. A fork in the road has been reached, and Canadians and Mexicans have to make up their minds collectively on this most basic question.

Protecting the U.S. Nation: Neighbourliness a Scarce Commodity

The third principle is that *even with the fundamentals down pat, the border can no longer be thought of as a nineteenth century wall expected to protect a country's sovereignty; only democracy and political will have real effect on strengthening the social bond in a period of intense globalization.* During the modern period the majority of Canadians and Mexicans have become instinctively "soft" nationalists as a defensive reflex against growing U.S. influence on North American life. Soft nationalists have been committed to the UN system and a multilateral world order that had rules, predictability and limits on superpowers. Ordinary Canadians no less than Mexicans want to maintain access to the U.S. market and are equally committed to stronger sovereign practices. The free trade agreement punched holes in the two borders and rendered them less of a regulatory gate.

Member states of the European Union have discovered that public authority and private markets follow very different trajectories and that political culture changes very slowly in

comparison to the dynamics of powerful market forces. This is also the case for Mexico. Mexico's transition has been dogged by the triple threat of populism, authoritarianism, and nationalism. Neo-liberalism has been a wild card that exaggerates regressive tendencies. In *Blood, Ink and Culture*, Bartra (2002) argues that "democratic systems invent and construct strange political prostheses to protect themselves" (p. 25). They need an "iron lung" to stimulate political renewal to correct the democratic system's malfunctioning. The temptation is to stay with what you know and not deepen and strengthen the public sphere that can be a powerful alternative to the economic determinism of NAFTA. Mexico's and Canada's "defensive reflexes" to this fundamental issue take them down very different paths. Cumulatively, these persistent differences have had an enormous impact on defining who Canadians are. The Canadian psyche has yet to absorb the compelling idea that convergence and divergence can occur simultaneously and it is the "net effects" that matter in the end. Canadians have yet to make this the cornerstone of Canada-U.S. relations.

The most powerful forces reshaping Canada's political agenda are domestic, not global, and as its new accent on social pluralism intensifies cleavages from race, language and class, Canada and the United States have grown more dissimilar than similar. Diversity and multiculturalism work together in Canada to provide a large constituency with an appetite for social programs. In the United States, the twin axes of modern diversity and a legal culture of individual rights work against race and class, and "interact in ways that undermine support for the welfare state" (Simeon, Hoberg & Banting, 1997: 400). North Americans should pause to reflect why this is so.

X. THE AUTHENTIC BORDER

Even though 80 percent of Canadians live within 160 kilometres of the U.S. border, deep differences between the two countries persist. Take the case of Toronto and Buffalo—close neighbours, but worlds apart in terms of health care, taxes, job security, garbage collection, road maintenance, culture and job creation. However, when these communities are in dire need and require funds to build their infrastructure or pay for social services, they both wave the flag of their regional identity to gain national attention and political leverage. U.S. states look to Washington to solve their fiscal crises, while provinces expect Ottawa to provide more funds. It is ridiculous to think it might be otherwise.

⁸ Despite large gaps in the rules and frequent disregard of international norms by many states, international human rights advocates remain cautiously optimistic with the establishment of the International War Crimes Court.

⁹ For details on its mandate, see <<http://www.un.org/law/icc/general/overview.htm>>.

If we look north to Canada, it is striking that Canada's powerfully embedded political culture remains the authoritative and constant "forty-ninth parallel" that separates these societies. Institutions, values and all kinds of practices are inescapably public and more resistant to supply and demand signals than any contemporary theory of economics can explain. Thus, the demands of territory on identity and self-knowledge are surprisingly undiminished by cross-border effects and globalization. U.S. influence on what Canadians think and believe could decline further as we become more visibly un-American in terms of equality, diversity and the social bond.

But the political divide that separates the two countries remains enormous even when these continental neighbours follow remarkably parallel policies. In Lawrence Martin's choice epithet (1983: 31), penned two decades ago, the "tie of spirit" has never acquired any formidable policy legs in Washington, even in the area of commercial policy where the two countries have the most at stake.

XI. THE CRISIS OF NATIONALISM

In the world of U.S. trade politics, America's borders are constructed by law and geography but are politicized by self-interest. Now more than ever the Homeland Security Act has re-nationalized the U.S. side of the border and explicitly extended it into Canadian and Mexican domestic space as part of its stated need to "protect our nation's critical infrastructure".

Since 9/11 Canada and Mexico have not been spared from the brunt of U.S. unilateralism. Washington has changed the rules on entry into the United States by Canadian citizens who will require a passport to enter; without consultation it has begun the militarization of the border by building 1800 watch-towers along its side of the 49th parallel; the U.S. Coast Guard has secretly started using the Great Lakes for weapons training; the U.S. Congress has rejected any amnesty for the millions of Mexicans living without full legal status in the United States; U.S. authorities seized Maher Arar, a Canadian citizen, en route to Canada and sent him to Syria where he was tortured and held prisoner. Even commercially, American and Canadian interests diverge strikingly.¹⁰ In the Canada-U.S. softwood truce Washington insisted that U.S. companies would keep more than a \$1 billion in illegal duties but also required Canadian companies to withdraw 30 lawsuits against Washington before the U.S. government would lift its illegal duties averaging 10 percent

on this country's lumber exports. It is difficult to imagine any other industrial nation that would accept such terms to settle a dispute when the WTO ruled against U.S. interests.

With the election of the Harper government, the political ordinals on Canadian foreign and defence policy now point sharply to Washington. The bedrock of Canadian foreign policy is tied unconditionally to Bush's Homeland Security agenda on the continent and globally (Ibbitson, 2006). The reorientation has been dramatic in accepting an aggressive combat role for Canadian forces in Afghanistan, unwavering support for Israel in the Lebanese war and a radical alignment of Canada in the WTO's Doha trade round against the global South. Most importantly, the Conservative Prime Minister has not defended Canada's sovereignty nor created a roadmap to define Canada's strategic interests.

With Bush's popularity plummeting and the war against terror being criticized nightly on U.S. television by a steady stream of retired generals, conservative and democratic Congressmen and women, Harper has wilfully tied his star to a failing policy. Particularly in Quebec where anti-war feelings are most intense, Harper's rigid loyalty to Bush may well cost him his minority government in the next election where expanding his Quebec base is critical to his political future. Rarely have Canadians had a Prime Minister so indifferent to the views of the Canadian public on Canada-U.S. relations.

XII. CONCLUSION

Canada's elites have rarely been self-consciously innovative about the border and U.S. policy in general. Mexico's elites have not been successful in translating Mexico's quest for self-determination into autonomous and effective policies. They have not found a bridge between past and present. In neither country have our political class found a way to deploy nationalism to organize our national autonomies by linking up with new forms of democracy. They have not shed the idea that they are trapped in a myth of their own making and as a result have never gone as far as President Richard Nixon, who spoke with characteristic bluntness about Washington's closest neighbour, "It is time for us to recognize that we have very separate identities, that we have significant differences, and nobody's interests are furthered when these realities are obscured." (Martin, 1983). Too often, in an effort to escape the dumbing-down effect of unequal power relations, Canada's policymakers much

¹⁰ For a detailed examination of the shortcomings of the Martin government, see Drache (2005).

like Mexico's have turned into deadbeat conformists rather than determined innovators. They have not recognized that, in the end, political will is the only effective guide to minimize the

asymmetry of power and navigate through the high-pitched noise of trade and security disputes.



References

- Bartra, R. (2002). *Blood, Ink and Culture: Miseries and Splendors of the Post-Mexican Condition*. Durham NC: Duke University Press.
- Benitez-Manaut, R. (2004). *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*. Washington DC: Woodrow Wilson Centre.
- Bobbitt, P. (2002). *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. New York: Alfred Knopf.
- Carnegie Foundation (2001) *Caught in the Middle: Communities in an Era of Globalization*. Washington, DC: Carnegie Foundation.
- CNN. (2005, March 13). Saturday Weekend News.
- Cohen, T.H. (1999). "Cross Border Travel in North America: The Challenge of US Section 110 Legislation". *Canadian-American Public Policy*, 40.
- Cooper, A. (2000). "Waiting at the Perimeter: Making US Policy in Canada," in M. Appel Molot & F. Osler Hampson (eds.). *Canada among Nations, 2000: Vanishing Borders*. Don Mills, Canada: Oxford University Press.
- Covarrubias, A. (2005, November). *Human Rights and Mexico Foreign Policy*. Paper presented at the Canada-Mexico Seminar: Canada-Mexico Big Picture Realities International Conference. Organized by the Robarts Centre for Canadian Studies. Toronto, ON.
- Drache, D. (2005). "Friends at a Distance: Reframing Canada's Strategic Priorities after the Bush Revolution in Foreign Policy," in A. Cooper & D. Rowlands (eds.). *Canada Among Nations, 2005: Split Images*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Drache, D. & Froese, M. (2003). *Poverty Eradication and the WTO*. Unpublished manuscript, Robarts Centre for Canadian Studies, York University. Available at: <<http://www.robarts.yorku.ca>>
- Fix, M. & Passel, J. (2002). *The Scope and Impact of Welfare Reform's Immigrant Provisions*. (Discussion Paper, 02-03, Assessing the New Federalism). Washington, DC: Urban Institute
- Freeman, A. (2006, September 21). "US to unveil plan to set up watchtowers along the border." *Globe and Mail*.
- Howse, R. (2002). "Special Symposium: Boundaries of the WTO." *American Journal of International Law*, 96.
- Ibbitson, J. (2006, August 18). "Tories file foreign policy statement in blue box." *Globe and Mail*.
- Kagan, R. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* New York: Knopf, p. 33.
- Keane, J. (2003). *Global Civil Society?*. London: Cambridge University Press.
- Kissinger, H. (1973). *A World Restored*. Gloucester: Mass P. Smith
- Krasner, S. (2001). "Think Again: Sovereignty." *Foreign Policy*, 122.
- Laitner, S. (2005, November 25). "Brussels seeks tougher border security checks." *Financial Times*.
- Martin, L. (1983). *The Presidents and the Prime Ministers: Washington and Ottawa Face to Face, The Myth of Bilateral Bliss, 1867-1982*. Toronto: Doubleday Canada.
- Murray, F.J. (2003, June 16). "Patriot Act of 2001 casts wide net." *Washington Times*.
- Newman, P.C. (2001). "The Defining Border." *MacLean's*, 114 (53), 55-56.
- Philp, M. (2003, March 15) "Pakistanis flocking to Canada." *Globe and Mail*.
- Sassen, S. (1996). "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today." *Social Justice*, 23(3).
- Segal, H. (2003, March 7). "Welcome to the Border." *Globe and Mail*.
- Shore, M. (1995, September). "'Remember the Future': The Canadian Historical Review and the Discipline of History, 1920-95." *Canadian Historical Review*, 76 (3).
- Simeon, R., Hoberg, G. & Banting, K. (1997). "Globalization, Fragmentation, and the Social Contract," in K. Banting, G. Hoberg & R. Simeon (eds.). *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. (pp. 389-416). Montreal: McGill-Queen.
- Simpson, J. (2003, April 9). "Worried about US retribution? Don't be." *Globe and Mail*, p. B1.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. London: Cambridge University Press.
- "US Asks to Fight Human Traffickers." (2001, May 3). *El Diario*.
- Velázquez, J. (2001, August 20). "All Beta Agents Under Investigation." *La Crónica* [Mexicali].
- Waesh, J. (2004). *At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21st Century*. Toronto: Harper Collins.

Winning is Everything: The Presidency of George W. Bush

Richard E. Hartwig*

After the events of 9/11/01, the United States rallied around President George W. Bush. An administration that was initially weak and semi-legitimate came to directly control the executive and legislative branches of government and gradually strengthen its influence over the judiciary. Bush and the Republican majority in Congress attained hegemony domestically as well as internationally. Having acquired the power to ignore the rules, they often proceeded to do so. A semi-idealistic “winning is everything” approach to foreign policy led the United States into a quagmire in Iraq. An unempirical “winning is everything” approach to domestic policy, which often distorts the rules (law, science, and standard economics) and ignores the “referees” (the GAO, the CBO, the IMF), has created potentially disastrous medium and long-term problems for the United States.

Key Words: George W. Bush, U.S. foreign policy, U.S. domestic politics, international rules.

Ganar lo es todo: la presidencia de George W. Bush

Tras los eventos del 11 de septiembre de 2001, la nación estadounidense se congregó alrededor de la figura del presidente George W. Bush, lo cual permitió a su administración –débil y semilegítima en sus inicios– controlar directamente los poderes ejecutivo y legislativo y fortalecer gradualmente su influencia sobre el jurídico. Bush y la mayoría republicana alcanzaron la hegemonía dentro y fuera de su país y, por ende, tuvieron el poder para ignorar las reglas. Un enfoque semiidealista de la política exterior que se podría resumir en “ganar lo es todo” ha colocado a los Estados Unidos en una situación pantanosa en Iraq. Paralelamente, en la política interna, la presuposición “ganar lo es todo”, que frecuentemente distorsiona las reglas e ignora a los “árbitros”, ha creado problemas potencialmente desastrosos a mediano y largo plazo para los Estados Unidos.

Palabras clave: George W. Bush. política exterior estadounidense, política interna estadounidense.

Fecha de recepción: 06/08/07

Fecha de aceptación: 13/11/07

The American eagle felt omnipotent, happy, and carefree. It did not know it was enclosed in an immense, imperceptible aviary. It had never flown far enough to smash its head and break its wings against the wire netting and had not yet discovered the inflexible and mortal limitations of its freedom. Americans as I knew them in the twenties had not yet been really tested by spiteful and sardonic history.

Luigi Barzini (1977)

I. INTRODUCTION

In a gentler age, it was sometimes said: “It’s not whether you win or lose, it’s how you play the game”. Those days are long gone. Vince Lombardi, former head coach of the Green Bay Packers, is known for his statement: “Winning isn’t everything; it’s the only thing.” In the fall of 2005, an advertisement for professional football on Fox Sports Net said: “Anything goes as long as you follow one sacred rule: ‘Win at any cost’”. For many coaches, players and sports commentators, breaking the rules is a problem only if you get caught.

One way of testing Lombardi’s “winning is the only thing” philosophy would be to play an important college or professional football game without referees. The game would turn into a war, not only between the players, but between the opposing fans as well. Football games have both rules and referees. Winning without rules and referees is war.¹ Winning or losing without rules would be meaningless. Applying the rules without referees would be impossible, particularly in the context of a winning-is-everything culture. The coaches and play-

* Visiting Fellow, School of Social Sciences. Australian National University. January–July 2008. richard.hartwig@anu.edu.au. Political Science Department. Texas A&M University–Kingsville. kfreh00@tamuk.edu

Among others, Charles Goodsell, Tom Halper, Charles Hartwig, Anne Lofgren, and anonymous reviewers commented on various drafts of this manuscript, but responsibility for the views expressed here is entirely mine.

1 Most wars have at least limited rules, such as the 1949 Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War.

ers have vested interests in interpreting the rules their way and often see what they want to see. The fans on opposing sides of a game also tend to see the decisions of referees differently. Concisely, allegiances mold perceptions. Fans of football teams whose only difference is place of residence can see the same play and interpret it differently, sometimes to the point of screaming “kill the ref!”. True-believer football fans undergo a psychological bonding process which seems comparable to nationalism on a societal level, and nationalism is known to distort reality for leaders and followers alike.

The key foreign and domestic policies of the George W. Bush (Bush, from now on) presidency may be described in terms of short-term success and long-term failure. In foreign policy, the immediate response to the events of 9/11/01 was successful, largely because “winning” was an appropriate short-term objective. The United States quickly defeated the Taliban in Afghanistan and overthrew Saddam Hussein in Iraq. In domestic politics, Bush successfully rallied the nation in the wake of the 9/11/01 attacks, created the Homeland Security Administration, implemented his tax reduction policies, and won the 2002 mid-term elections and the 2004 presidential election. The longer-term outcomes of Bush’s key foreign and domestic policies are questionable, at best. Using the football metaphor, this paper will argue that the origins of long-term failures—especially with respect to Iraq and fiscal matters—may be found in an over-emphasis on “winning” at the expense of “rules” and “referees”².

II. WINNING IN INTERNATIONAL POLITICS

International politics is similar to American football in several respects: Citizens of different countries are like the fans in a football game; the military forces are like the football players. Less obviously, there are rules and referees in international politics, and there are many more than there used to be. The incredible carnage of World War I starkly illustrated the need for rules and referees in the international sphere. The League of Nations, the International Labor Organization, and the Permanent Court of International Justice were created to help put an end to war. The League and its affiliated organizations failed, however, in part because the U.S. Senate refused to ratify the League of Nations treaty. The even more incredible carnage of World War II (WWII) led to the Atlantic Charter, the United Nations (UN), the World Bank, the International Monetary Fund, the European Coal and Steel Community (which eventually be-

came the European Union), the General Agreement on Tariffs and Trade, the World Trade Organization, a long list of regional organizations, and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Within a decade of the end of WWII, “a totally new system of international law and organizations had been created”, with crucial leadership from the United States (Sands, 2005: 10). International law had previously “regulated” only the relationships between states. With the 1948 adoption of the Universal Declaration of Human Rights by the UN General Assembly and subsequent legally binding instruments, such as the Convention on the Prevention and Punishment of Genocide, it became assumed that human rights should be internationally protected through the rule of law. Arms control agreements and treaties relating to the protection of the global environment followed.

If virtually identical groups of Texans can see penalty calls differently in a football game, it should not be surprising that citizens of countries with divergent interests, cultures, histories, languages, institutions, and religions will perceive issues in international politics differently. Nor should it be surprising that rules and referees are extraordinarily important. Like football, international politics and economics have to do with competition (and cooperation) within a framework of rules. Without effective rules, there is war, chaos, and humanitarian disaster. Without neutral referees we cannot keep score, and may lose track of objective reality.

The analogy is obviously not perfect. Politics in the international arena is not a game. The score does not start from zero every year and the players are not merely injured, as in football; they are often killed. The “fans” from different countries have more than a symbolic stake in the outcome of political and economic competition. International political and economic competition does not occur on a level playing field, and neither the rules nor the “referees” are strictly impartial. Nor are the referees able to enforce the rules in many cases. Finally, each country plays multiple “games” simultaneously. Despite these differences, the comparison between competitive sport and jockeying for advantage between nations can help understand the importance of the “rules of the game.”

A “winning is the only thing” approach to international politics, which ignores the rules, works only for the “big kid on the block”. Even then, it often works only for a limited time and ends up failing in the long run. The case of Israel is illustrative: In military terms, this country is the “big kid on the block” in

² The terms “rules” and “referees” are used broadly here. Taking account of scientific evidence is considered to be a form of rule-following.

the Middle East. For a long time, Israel has ignored the rules (international law) and the referees (the UN) by building settlements on the West Bank of the Jordan River and by assassinating Palestinians who are considered terrorists by Israeli Prime Ministers (Ostrovsky & Hoy, 1991: 24–26). Although Israel has won every battle, it has lost the war to secure peace and safety for its citizens. One (but only one) reason for this is that Hamas and other radical Palestinian groups recognize no rules for the conflict whatsoever. For them, there is no such thing as an innocent Israeli. The relationship between Israel and the Palestinians has an emotional charge of several million volts, making objectivity impossible. However, it seems clear to me that those who opposed the peace settlement brokered between Israel and the Palestinians during the Clinton administration were wrong. It would have been infinitely better if rules governing the relationship between Israel and the incipient Palestinian state had been agreed upon. Wherever one places the blame for the failure of the peace talks, this much seems certain. The current situation, in which both sides “win”—**Hamas by killing Jews and Israel by killing terrorists—has resulted in both sides actually losing.**

III. WINNING IN U.S. FOREIGN POLICY

Henry Kissinger, Secretary of State under Presidents Nixon and Ford, was a realist. In International Relations literature, realists such as E.H. Carr, Hans Morgenthau and George Kennan see politics as a struggle for personal, group and national interests. The realist “never risks the collectivity’s survival in the pursuit of limitless growth, or in defense of ideological, moralistic or legalistic righteousness.” Prudence and pragmatism are realist virtues (Couloumbis & Wolfe, 1990: 7). Kissinger had a balance of power (or balance of terror) approach to international politics. He did not try to win *vis-à-vis* the Soviet Union, a country with thousands of nuclear weapons; he could live with a draw. Kissinger believed in *détente*, in setting rules to limit the arms race. He thus negotiated a Strategic Arms Limitation Treaty (SALT I) with the Soviets in 1972. However, in the fall of 1975 President Ford installed Donald Rumsfeld as Secretary of Defense. Dick Cheney succeeded Rumsfeld as White House Chief of Staff. Ford made George H. W. Bush (George Bush Senior, from now on) head of the CIA and replaced Nelson Rockefeller as his 1976 Vice Presidential running mate. In short order, Rumsfeld, Cheney, and a team of outside intelligence experts had undermined *détente* as the preferred approach to deal with the Soviet Union. They believed that the Soviets were trying to

attain military superiority over the United States. Therefore, they inferred that the United States needed a military buildup of its own; under this logic, the United States needed to win, not limit, the arms race (Mann, 2004: 56–78).

Jimmy Carter began his presidency (1976–1980) as an idealist. The idealist school of International Relations includes “pacifists, world federalists, humanitarians, legalists, and moralists.” For idealists such as Mahatma Gandhi, Woodrow Wilson and Bertrand Russell, a good politician “does not do what is possible; rather, he or she does what is good” (Couloumbis & Wolfe, 1990: 8). Perhaps the most religious U.S. President of the twentieth century, Carter emphasized the importance of human rights in foreign policy. He wanted to be his brother’s keeper and play by the Golden Rule in international relations. Carter reduced the number of covert operations undertaken by the CIA on ethical grounds. He negotiated the Camp David accords between Israel and the Palestinians. Carter’s attempts to negotiate and ratify a SALT II treaty with the Soviet Union foundered after the 1979 Soviet invasion of Afghanistan. Yael Aronoff (2006: 425–450) argues that National Security Advisor Zbigniew Brzezinski converted Carter to a more realistic approach to foreign policy in the wake of the Soviet takeover of Afghanistan. The Carter administration was also confronted by the 1979 Revolution in Iran. Carter was undone politically by the ongoing hostage crisis and by the failure of the Special Forces mission to rescue the U.S. diplomats taken prisoner in the course of the Iranian Revolution.

President Ronald Reagan (1980–88), though not a particularly religious man, was a curious mixture of foreign policy realist and idealist. An incorrigible optimist, Reagan believed that communism was evil and that it could be defeated. An idealistic goal could be achieved by realistic means. To this end, the Reagan administration engaged in a massive military buildup directed at the Soviet Union. With respect to arms control, Reagan stated “trust but verify.” His administration made covert proxy war on the Marxist government of Nicaragua and on the Soviet-controlled government of Afghanistan. Playing by the rules was not a significant consideration in either case. The outcome was all that Reagan could have wished for. The Soviets were defeated by the Mujahadin rebels in Afghanistan, massively supplied by the CIA.³ The Nicaraguan Sandinistas were finally defeated electorally in 1990. And most important was the disintegration of the Soviet Union, the “Evil Empire”. Reagan, the idealist, had won! His democratic ideals were triumphant. Good had triumphed over evil.

3 See Crile (2003).

When George Bush Senior became President (1988–1992), the pendulum swung back again. His foreign policy team was composed primarily of realists. Secretaries of State James Baker and Lawrence Eagleburger, and National Security Advisor Brent Scowcroft would support John Quincy Adams' 1821 statement that "America applauds those who fight for liberty and independence, but she goes not abroad, in search of monsters to destroy" (quoted in Daalder & Lindsay, 2003: 4). In the first Gulf War, in 1991, George Bush Senior was successful in obtaining UN authorization to use force to liberate Kuwait and in creating a large international coalition of forces to do so. Afterwards, he resisted the temptation to remove Saddam Hussein's regime in Iraq. To have done so would have exceeded his UN mandate and would have done great damage to that organization just when it seemed to be reaching its full potential after the end of the Cold War. To have invaded Iraq at that point would have been perceived as a betrayal by the Arab members of the U.S.-led coalition and would have also damaged the U.S. relationship with Russia. As is obvious today, the fall of Saddam would unleash unpredictable forces in the country and the region. Finally, there was no exit strategy for U.S. troops. Whatever mistakes George Bush Senior made in the Iraq war, such as ending the war a day or two too soon and allowing the Republican Guard to escape relatively intact, failing to invade Iraq was not one of them. In football terms, George Bush Senior followed the rules of war, paid attention to the referee (the UN) and resisted the temptation to "run up the score."

Daalder and Lindsay (2003) write that "Bill Clinton's presidency in most ways represented a continuation of the traditional Wilsonian [idealist] approach of building a world order based on the rule of law" (p.12). Clinton supported economic globalization and secured the congressional ratification of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) that his predecessor had negotiated. His administration advanced arms control agreements and signed (but did not submit for ratification) the Kyoto Protocol on the environment and the Rome Treaty, which would create the International Criminal Court. But the world changed geopolitically during the 1990s. After the fall of the Soviet Union, the United States became the world's only superpower, both militarily and economically. Robert Kagan (2003) writes that:

This "unipolar moment" had an entirely natural and predictable consequence: It made the United States more willing to use force abroad. With the check of Soviet power removed, the

United States was free to intervene practically wherever and whenever it chose—a fact reflected in the proliferation of overseas military interventions that began during the first Bush administration with the invasion of Panama in 1989, the Persian Gulf War in 1991, and the humanitarian intervention in Somalia in 1992, and continued during the Clinton years with interventions in Haiti, Bosnia, and Kosovo. (p.26)

The victory of George W. Bush in the disputed 2000 presidential election strengthened the unilateral tendencies of the United States. Key figures in the executive branch, the Congress, conservative think tanks, and the Republican base were dismissive of international law and were hostile toward the UN. In both foreign and domestic policy, the Bush administration has been a re-play of the Reagan years. After the 9/11/01 attacks, Bush moved in the direction of a "winning is the only thing" approach to world politics. In this context, "winning" meant defeating terrorists, spreading freedom or democracy throughout the world, and maintaining unchallenged military power.⁴ In several power centers of the Bush administration, the attitude was that "we are the big kids on the block". In spite of the fact that the rules and the referees of international politics tend to favor dominant players like the United States, Bush felt that he did not need the international community and did not want to be held back. He rejected the Kyoto Protocol, withdrew from the Comprehensive Test Ban Treaty with Russia, refused to ratify the Rome Treaty, opposed a pact to control trafficking in small arms, opposed a new protocol to the Biological Weapons Convention, and negotiated an agreement with India that undermined the Nuclear Non-Proliferation Treaty.⁵ He also went to war with Iraq without the sanction of the UN Security Council and created a legal black hole at Guantánamo Bay, Cuba, where neither domestic nor international law applied.⁶

It can be argued that the tactics of the Al Qaeda terrorists justifies U.S. unilateralism. Osama Bin Laden's philosophy is extraordinarily simplistic and brutal: God is on our side; westerners and their allies are the Devil; and we are justified in killing as many of them as we can. Turning the other cheek to such an enemy is suicidal and politically impossible. Nor does deterrence work against attackers willing to commit suicide for their cause. However, unilateralism also results from the mind set of key Bush administration officials with black and white, anti-communist mentalities. Others have specifically religious orientations. In either case, they are fighting the Devil, who has

4 In his Graduation Speech at West Point, June 1, 2002, Bush (quoted in Singer, 2004) said: "America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge—thereby making the destabilizing arms races of other eras pointless, and limiting rivalries to trade and other pursuits of peace" (p. 178).

5 See Mann (2004), Daalder and Lindsay (2003), and "From Bad to Worse: America's Nuclear Deal with India" (2006) published in *The Economist*.

6 The U.S. Supreme Court decided in *Rasul v. Bush*, on June 28, 2004, that prisoners at Guantánamo Bay, Cuba do have access to U.S. federal courts to determine the legality of their detention (Sands, 2005).

simply changed his form from communism during the Cold War to terrorism today. The Devil is so evil and so powerful that any means can be justified in fighting him. There are few rules and there must be no compromise.

The most serious problems arise when we ignore the rules with normal states, as opposed to non-state terrorists. This occurred when the Bush administration claimed the right—even if the main referee (the UN Security Council) and the rest of the world disagreed—to attack countries that have neither attacked nor threatened to attack the United States, under the premise that they might attack this country. On the basis of the principle that “a nation in possession of weapons of mass destruction threatens another nation,” writes Peter Singer (2004), “the threatened nation is justified in making a preemptive strike. . . . North Korea would have been justified in making a preemptive strike against the United States [in 2003]” (p. 183). As many analysts have argued, the Bush doctrine of *preventive*—as opposed to pre-emptive—war, assumes the existence of highly reliable information, undermines international alliances and international law, and cannot be sustained.⁷

In *The President of Good and Evil*, Singer (2004) writes that Bush’s position may really be: “good nations are justified in striking preemptively against evil ones, but not the other way around.” “But as a principle of international law,” says Singer, “this criterion is hopeless” (p.183). Although true, this misses the key point: The Bush administration is not interested in establishing principles of international law. Bush foreign policy has been antagonistic toward the development of international law except where it serves the immediate (usually financial or commercial) interests of the United States.⁸ Stephen Peter Rosen (2003) is more to the point in suggesting that, as an empire, the United States should “create and enforce the rules of a hierarchical interstate order.” However, the imperial power “is not itself bound by the rules it prescribes for others” (p.53).

Both the Bush administration and U.S. citizens should consider how the country would view a problem such as the 9/11/01 attacks if the United States were not the “big kid on the block”, that is to say, if this country were not the world’s only superpower. This is the way the world looks to most people in other countries. Assuming their perspective would help U.S. citizens understand why Europeans are more interested in international law and alliances than they are. Kagan (2003)

explains the difference between the European position and the U.S. position:

Europe is turning away from power, or to put it a little differently, it is moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiations and cooperation. . . . Meanwhile, the United States remains mired in . . . an anarchic Hobbesian world where international laws and rules are unreliable, and where true security and the defense and promotion of a liberal order still depend on the possession and use of military might. (p.3)

In its first six years, the Bush administration had the power to go it alone. But the moment could not last. Unilateralism, in the absence of international legitimacy, is too expensive and too difficult. During the first Iraq war, the broad coalition put together by George Bush Senior picked up \$53 billion of the \$61–71 billion cost; combat fatalities stopped once Kuwait was liberated (less than 300 Americans died); and, in spite of very substantial Iraqi casualties, world public opinion was on the side of the United States. This time in Iraq, with Great Britain as its only significant military ally, the United States has picked up most of the cost of the war. In January 2002, White House advisor Lawrence Lindsey was chastised for estimating the cost of the Iraq War as being between \$100 and \$200 billion. Budget Director Mitch Daniels called the estimate “very, very high”. The occupation of Iraq and operations in Afghanistan are currently costing the United States about three billion dollars per week. The direct cost of defeating Saddam Hussein and occupying Iraq as of 09/04/07, was approximately \$466 billion dollars. Former World Bank chief economist Joseph Stiglitz and Linda Bilmes concluded in February 2006 that the true costs of the war would exceed a trillion dollars, assuming that all U.S. troops returned by 2010. This figure does not include costs to other countries, the increased costs of oil, or costs to Iraq (loss of lives and infrastructure destruction) (2006, *National Bureau of Economic Research working paper 12054*). As of 09/03/07, 3,849 members of the U.S. military were dead and by 10/01/07, 37,659 had required Medical Air transportation. In terms of manpower, the U.S. military is stretched to its limits. World public opinion turned dramatically against the United States when, together with Great Britain, it went ahead with the war without UN Security Council authorization. Arthur Schlesinger, Jr. wrote in 2004: “. . . never before in American history has the United States been so feared and hated by the rest of the world” (p.xiii).

7 See Jervis (2003; 2005) and chapter 2 of Okerstrom (2006). John Lewis Gaddis (2005) argues that “the old distinction between preemption and prevention . . . was one of the many casualties of September 11” (p.5).

8 See Sands (2005).

Secretary of Defense Donald Rumsfeld ignored military advice and went into Iraq with a small force which, while adequate for a military victory, proved totally inadequate for the occupation. Widespread looting and a security breakdown resulting from the demobilization of the Iraqi Army destroyed most of the good will that had been generated in Iraq by the overthrow of Saddam Hussein. The decision to dismiss thousands of senior Iraqi officials linked to the Bath Party was another crucial mistake. Many of the most heinous crimes of the suicide bombers were directly or indirectly blamed on the U.S. occupation forces which prop up the Iraqi government (Luttwak, 2005: 28–29). The worldwide dissemination of pictures of U.S. abuse of prisoners at Abu Grahیب was the ultimate public relations disaster.⁹ Finally, it seems wrongheaded for the Bush administration to have assigned primary responsibility for the governance and reconstruction of Iraq to the Defense Department (Dobbins et al., 2006: iii), marginalizing the State Department and the CIA. The Pentagon predictably focused on winning the war; it had neither the expertise nor the appropriate mind set for democratic nation-building, which is a long-term proposition. The State Department's 13-volume Future of Iraq project was ignored. The Director of this project was reportedly removed from retired General Jay Garner's post-war reconstruction team on orders of the Secretary of Defense, perhaps at the direction of Vice President Cheney. In October 2004, James Fallows published an article entitled "Bush's Lost Year" in *The Atlantic Monthly*. He writes: "I have sat through arguments among soldiers and scholars about whether the invasion of Iraq should be considered the worst strategic error in America's history or only the worst since Vietnam" (p. 71).

The ongoing war in Iraq was unnecessary, unwise, and counterproductive. In 2003, Saddam Hussein posed no military threat to the United States or to his neighbors. There were no weapons of mass destruction; there was no link between Hussein and Al Qaeda; there was little chance of establishing a working democracy in Iraq; and the risks were enormous. The geopolitical outcome of the war has been to strengthen Iran, destabilize the Middle East, increase the cost of oil, and provide a training ground for terrorists.

Condoleezza Rice was promoted from National Security Advisor to Secretary of State in 2004, at the beginning of Bush's second term as President. This change coincided with a gradual shift toward realism in U.S. foreign policy, a position which Rice had been associated with earlier in her career.¹⁰ The new Secretary of State immediately attempted to repair relations

with European allies, which had been damaged by the Iraq War. In 2007, the administration reached an agreement with North Korea on nuclear proliferation—which was anathema to hard liners—and began to talk to Syria and Iran, something that had been urged by the bi-partisan Iraq Study Group. The power of foreign policy hawks such as Vice President Dick Cheney seemed to be waning. It became more and more difficult to consider spreading democracy a serious objective of U.S. foreign policy, although this goal was not formally repudiated. However, Bush rejected the central recommendation of the bi-partisan Iraq Study Group—co-directed by Lee Hamilton and James Baker—to gradually withdraw the U.S. military from Iraq. Bush decided on the surge option, to temporarily *increase* the number of U.S. troops in that country. He was still going for a win.

The present writer has often thought that a tie would be the best outcome when two American football teams play an exceptionally good and close game. This rarely happens. A coach will sometimes have to choose between kicking an extra point for a draw and going for the two-point play for a win. The coach, the players, and the fans nearly always want to go for the win—the idealist outcome—even when the odds are against them. This is a matter of taste that has consequences only for the career of the losing coach. In the world of international politics, however, an excessive focus on winning may have serious consequences indeed. It may exclude negotiation and compromise, damage international organizations, and marginalize the role of "referees" and law. Finally, an excessive focus on winning—as in "Winning the War on Terrorism" or "Winning the Peace"—distorts reality, language, and public opinion. An effort to combat terrorism is not "war"; peace can be achieved, but not "won".

Javier Solana (2004), Secretary General of the Council of the European Union, asks why U.S. citizens should play by the rules even if power will accomplish their objectives faster:

The first answer is that bending or amending rules makes other nations more likely to do the same. We sign treaties on the rights of children, detained soldiers, and diplomats in part because sometimes it is our children, our soldiers and our diplomats whose rights are in peril. The second and broader answer is that power alone will not deliver a safer and more prosperous world. Global trade, telecommunications, air travel, and the international financial system all require rules. So does the international political system. (p.75)

9 From summer 2002 to March 2004, U.S. favorability ratings declined in Britain from 75% to 58%; in France, from 63% to 37%; and in Germany, from 61% to 38% (Pew Research Center for the People & the Press, 2004: 1).

10 E. H. Carr once described realism as the impact of thinking on wishing.

IV. WINNING IN U.S. DOMESTIC POLITICS

The rules in U.S. collegiate football are determined and modified by subcommittees of the Sports and Rules Committees of the National Collegiate Athletic Association. In college football games, the rules are applied by referees wearing striped suits. For spectators at football games, **the referees are the visible manifestation of an underlying administrative/political structure.**

The basic rules in U.S. government and politics are specified in the national and state constitutions. National and state laws constitute a subsidiary structure of rules, applied in regulatory and administrative agencies and by judges in state and federal courts. “Judges,” says U.S. Chief Justice John Roberts, “are like umpires. Umpires don’t make the rules; they apply them” (Lazarus, 2007: 24). Legislative bodies create their own internal rules.

U.S. domestic politics is often considered a game, although playing periods are longer than in football. It is a “game” with two-year, four-year and six-year electoral cycles for the House of Representatives, the Presidency, and the Senate respectively. Politicians, who are often lawyers, are the most visible players. Winning is of paramount importance in this game. Bush, for example, was chosen as the presidential candidate of the Republican Party in 1999, not because he was well qualified to be President, but because he had a famous name, was Governor of Texas, and looked like a winner. The national Democratic and Republican Parties in the United States are essentially electoral machines which will support the policy preferences of whatever Presidential candidate emerges victorious in the primary elections. In 2003, for example, the Democratic Party rallied behind John Kerry’s Senate vote in favor of the Iraq War because he was the nominee, not because the majority of Democrats believed the war was justified.

Federal and state judges and regulatory agencies are the formal referees in the game of politics and government. But for the “game” to work well, the rules must be considered legitimate and the referees must be seen as honest and objective. Informal norms are probably as important as formal rules.

The media, academic institutions, scientists, and ministers/priests perform informal gatekeeping functions in U.S.

politics and government, but less successfully than in the past. Few individuals or institutions are considered objective or above politics during the current period of ideological polarization of elites. Informal, objective “referees” are hard to find. An institution such as the *New York Times*, which in 1971 was universally recognized as *the* leading newspaper, with incomparable resources, esteem, and influence, is now just a representative of the liberal media establishment (Salisbury, 1980: 3). Conservatives have their own media establishment.¹¹ The creatively anarchic Internet distributes information and disinformation with equal efficiency, in spite of some useful fact-checks.¹² Science no longer represents objective truth; now there is liberal and conservative science. Conservatives disparage “junk science,” which supports positions they dislike, and applaud “sound science,” which produces conclusions they approve of.¹³ Economists and environmental scientists have sunk to the level of lawyers. Politicians and interest groups hire those who agree with them to testify before Congress. Ideological think-tanks have proliferated, employing only those who support their ideological position. Judges are increasingly considered liberals or conservatives rather than neutral figures who objectively interpret the law. The U.S. Supreme Court lost credibility with conservatives in allowing abortion and pornography; it lost credibility with liberals in the 2000 *Bush v. Gore* decision, which awarded the presidential election to Bush.

A “winning is the only thing” philosophy became particularly strong in U.S. domestic policy during the presidency of Bush. This happened for some of the same reasons an idealistic, “winning is everything” philosophy dominated his foreign policy. In *Of Paradise and Power*, Robert Kagan (2003) writes of the “unipolar” moment after the collapse of the Soviet Union when strong U.S. military forces were deployed around the world without a single, formidable adversary. “This . . . had an entirely natural and predictable consequence: It made the United States more willing to use force abroad” (p.24). In the language of this paper, being more willing to use force usually implies a greater willingness to break the rules and ignore the referees. The United States intervened in Haiti, Bosnia and Kosovo during the Clinton Presidency, but with the support of most of the international community. Everything changed after the November 2000 presidential election and, in particular, after the events of 9/11/01. Now, with the threat of terrorism, the President had a plausible rationale for unilateral intervention abroad, in addition to the power to intervene.

11 Eric Alterman (2003) writes that the U.S. conservative media include “the Fox News Channel, the *Wall Street Journal* editorial page, the *New York Post*, *Washington Times*, *Weekly Standard*, *National Review*, *American Spectator*, *Human Events*, www.andrewsullivan.com, the Drudge Report, Rush Limbaugh, the entire universe of talk radio, and most of the punditocracy” (p.225).

12 See Schulman (2007: 30–33, 82) for a description of bloggers as gatekeepers.

13 See Gough (2003) and Mooney (2005).

The attacks of 9/11/01 created a “unilateral” moment in U.S. domestic politics as well. The nation rallied around its flag; a President who had been weak and illegitimate for half of the U.S. population—because of the disputed 2000 election process—became a man of steel. Vice President Cheney and his allies had long thought that the Presidency had become too weak in the wake of the Watergate Affair in the Nixon administration. This was their opportunity to reverse the tide. Congress bowed before Bush as he conquered Afghanistan and Iraq and acquiesced in the Patriot Act, the Homeland Security Administration, and Bush’s domestic policy legislation. The Democrats offered resistance for a time when they took control of the Senate after Vermont Senator James Jeffords left the Republican Party. But it was not to last long. The Republicans regained control of the Senate in the 2002 off-year election and increased their majority in the House of Representatives. Now they had it all: the Presidency, both houses of Congress and an increasing dominance of the judicial branch. Hegemony was within their grasp domestically as well as in the world at large. And as in foreign policy, the Republicans had a radical, idealistic, domestic agenda to implement. They already had the answers, many of which existed independently of changing reality.¹⁴

At the beginning of the Bush administration, there was no obvious crisis that needed to be addressed, with the exception of the threat of climate change—which was largely ignored. The budget was in surplus, the country was at peace, and the federal government was doing its job. However, for ideological reasons, the new administration turned a \$127 billion surplus into a \$413 billion deficit in four years, giving hundreds of billions of dollars of tax breaks to the rich. It added over \$200 billion per year to the defense budget, at a time when the United States had no major enemies, even after the events of 9/11/01. The administration simultaneously cut taxes by roughly \$200 billion a year, creating long-term crises for the Medicare, Medicaid, and Social Security Programs. Bush curtailed regulation of business and politicized the Federal Emergency Management Agency, which failed the test of Hurricane Katrina. It outsourced key governmental operations, often with inadequate supervision.¹⁵ Republican leaders of Congress often acted as if they wanted to tear down Jefferson’s wall of separation between church and state. Opponents argued that neither they nor the President seemed to respect civil liberties. In October 2001, the President secretly allowed the National Security Agency to eavesdrop on U.S. citizens without legally required authorization by the Federal Intelligence Surveillance Act (FISA) Court. Thousands of “national security letters” were

used to get around consumer privacy laws after 9/11/01 (Suskind, 2006: 37–41). Lobbyists like Jack Abramoff corrupted the Congress, a number of whose former members have joined him in jail. Republican Congressional leaders neglected their responsibility to oversee executive branch agencies and ignored institutional rules and norms. Noted Congressional scholars Norman Ornstein and Thomas Mann wrote in 2006:

We have never seen the culture so sick or the legislative process so dysfunctional. . . . If you can play fast and loose with the rules of the game in lawmaking, it becomes easier to consider playing fast and loose with everything else, including relations with lobbyists, acceptance of favors, the use of official resources and the discharge of governmental power. (Ornstein & Mann, 2006: ¶ 2)

A surprising number of Republicans are now critical of the Bush administration. Former Congressman Mickey Edwards (Oklahoma) is working with conservatives to limit the President’s power in areas such as wiretapping without warrants. When referring to Bush, he has said “This guy thinks he’s a monarch, and that’s scary as hell” (quoted in Golberg, 2007). Richard Viguerie, major guru of the modern conservative movement, has written a book entitled *Conservatives Betrayed: How George W. Bush and Other Big Government Republicans Hijacked the Conservative Cause* (Goldberg, 2007: 40–46). Republican presidential candidate Ron Paul says that the latest Iraq War was a mistake and virtually all presidential candidates say the war has been mismanaged. Former Reagan and George Bush Senior staffer Bruce Bartlett wrote *Imposter: How George W. Bush Bankrupted America and Betrayed the Reagan Legacy* (2006) and was fired from the Dallas-based National Center for Policy Analysis for doing so. Many conservatives were outraged that after six years in office, Bush—like previous presidents—had failed to enforce immigration laws on the employment of illegal aliens and had not controlled the border with Mexico. How could intelligent and experienced people have made such a mess of the U.S. government?

V. THE ROOTS OF A CRISIS

The Democratic coalition includes trial lawyers, recent minorities, and poor people who need government, lawyers, and the protection of the courts. It follows that a Republican administration, which wants government to be more like business, might be less oriented toward rules, law, and lawyers than a

14 See Krugman (2002). Policies on global warming, the link between Saddam Hussein and 9/11/01, government regulation of business, and outsourcing government functions have also been resistant to change on the basis of evidence.

15 Management of the Deepwater project to modernize the Coast Guard Fleet was delegated to Lockheed Martin and Northrop Grumman with disastrous results (Lipton, 2006). Problems with outsourcing the reconstruction of Iraq are documented in Chandrasekaran (2007).

Democratic administration would be. Both President Bush and Vice President Dick Cheney are primarily businessmen–politicians, not lawyers. As businessmen, they believe in market forces, as opposed to rule–based government bureaucracies; that government operations should be privatized as much as possible. In both an ideological and a practical sense, the President’s key men have been anti–government.

Vice President Cheney, a man with enormous experience in government, has always been an outsider. Neither he nor former Defense Secretary Donald Rumsfeld trusted the CIA or the State Department. Cheney set up a miniature National Security Council in the Vice President’s office; Rumsfeld set up a miniature intelligence agency in the Pentagon. According to former National Security Council expert on Iraq Kenneth Pollack:

What the Bush people did was dismantle the existing filtering process that for fifty years had been preventing the policymakers from getting bad information. They created stovepipes to get the information they wanted directly to the top leadership. Their position is that the professional bureaucracy is deliberately and maliciously keeping information from them. (Hersh, 2003: 77)

Something similar has happened in the domestic arena. Key public policies have been made outside of normal bureaucratic channels. Neither Paul O’Neill nor John Snow, the first two Secretaries of the Treasury in the Bush administration, had a substantial role in shaping economic policy. Decisions on matters such as the 2001 and 2003 tax cuts and the failed attempt to overhaul the Social Security system in 2005 were taken by a small group of advisors in the White House, including Cheney (Rutenberg & Andrews, 2006: B–1). The President himself, an incurious man with little interest in the details of policy matters, “was caught in an echo chamber of his own making, cut off from everyone other than a circle around him that’s tiny and getting smaller and in concert on everything...” (Suskind, 2004: 293).

Many members of today’s national Republican elite (and some Democrats as well) believe in what might be called public policy fundamentalism, consisting of beliefs which are not subject to falsification by evidence.¹⁶ In effect, they deny the objectivity of social and natural science. Some members of the U.S. Congress believe that the end of the world is near, making long–term matters of public policy relatively unimportant. Others, like Grover Norquist, President of Americans for Tax

Reform, believe that government should not be in the business of redistributing income, for whatever reason. Norquist’s number one priority is cutting the size of government at all levels in half in 25 years (as a percentage of the Gross Domestic Product [GDP]) and suggests doing this again in the next 25 years (*The Tax Reformer*, 2004: 3). In effect, Norquist would repeal Franklin D. Roosevelt’s New Deal.¹⁷ His focus is almost exclusively on winning, on achieving his goal of reducing the size of government. He has little to say about the type of society which would result from implementation of his proposal.

Supply–side economics is one type of public policy fundamentalism. The problem began with Reagan, who took office in 1980 when the U.S. federal debt was \$909 billion (\$2.13 trillion in constant 2007 dollars). Jack Kemp, Jude Wanniski and Art Laffer converted Reagan to supply–side economics and sold him on the Laffer Curve: the idea that a lower marginal tax rate will stimulate economic growth and increase tax revenues. It was a free lunch. You could lower taxes and get more growth if the savings were invested productively, and—because of the additional growth—a lower tax rate would generate more tax dollars! George Bush Senior famously called this “Voodoo Economics” during the Republican primary elections that year. Under certain circumstances, it might work, but Reagan came to believe that it would nearly always work. David Stockman, a prime proponent of supply–side theory, served as Director of the Office of Management and Budget for the first five years of Reagan’s presidency (1981–89). In his book *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, Stockman (1986) admitted the enormous mistakes he had made. He wrote “The Reagan Revolution was radical, imprudent, and arrogant” (p. 395). Stockman describes a *trillion–dollar error* in the deficit projections between 1982 and 1986:

So there we sat, looking at a fiscal shambles, heading for a monstrous deficit in excess of \$300 billion by the middle of the decade. And in marched Donald T. Regan, Paul Craig Roberts, Jack Kemp, Jude Wanniski, Art Laffer, and Irving Kristol, saying, We’re still not wrong. Stand pat. It will go away. (pp. 396–397)

Reagan won the 1984 election over Walter Mondale, who openly advocated raising taxes. The Democrats learned the lesson that fiscal responsibility does not pay electoral dividends and acted accordingly. Supply–side economics was not popular with economists, but Reagan had won the election, so the theory was politically legitimated. The deficits continued. In 1988, in his speech to the Republican Party Conven-

16 See Ornstein and Mann (2006), and Mooney (2005).

17 During January 2006 the web page of Americans for Tax Reform (www.atr.org) displayed a quotation of President Grover Cleveland: “I will not be a party to stealing money from one group of citizens to give to another group of citizens, no matter what the need or apparent justification.” (Quotation no longer available at Americans for Tax reform web page)

tion, presidential candidate George Bush Senior said to wild applause: “Read my lips: no new taxes.” He did raise taxes during his presidency, but apologized during the 1992 primary elections for having done so.

Between 1980 and 1992, the Gross Federal Debt as a percentage of the GDP increased from 33.3% to 64.4% (Budget for Fiscal Year 2004, Historical Tables). Senator Bob Dole, the 1996 Republican presidential candidate, nevertheless proposed an additional 15% tax cut. Third-party candidate Ross Perot *did* make the deficit an issue. Bill Clinton won the election and promptly raised taxes on the wealthy, without a single Republican vote in the House of Representatives.

In 1994, the Republicans took control of the House of Representatives and installed Newt Gingrich of Georgia as Speaker. The newly elected Republicans did not attend the traditional “freshman orientation” at Harvard University. Gingrich and the freshman in the House were not interested in learning how things had been done in the past; they wanted revolutionary changes in the federal government. Revolutionaries are rarely interested in rule-following. Gingrich abolished the objective Office of Technology Assessment in the Congress. To pressure Clinton to adopt their positions, House Republicans threatened to default on the federal debt by not authorizing a debt increase, and shut down non-essential government services by not authorizing a budget (Rubin & Weisberg, 2003). Winning was everything. It was an unprecedented breach of political norms in Washington, which ultimately failed. The Gingrich program, called The Contract for America, included a Balanced Budget Amendment, which was opposed by most Democrats and a few Republicans as being excessively mechanistic. It did not square with Keynesian economics. The Balanced Budget Amendment was defeated in the Senate. Republican control of the House of Representatives continued from 1994 to 2007. This period saw a notable decline in bipartisanship and respect for traditional norms.¹⁸

By the end of the Clinton years, there were budget surpluses: \$237 billion in 2000 and \$127 billion in 2001. This happened because of astute economic and fiscal policies, a long stock market boom (which increased tax revenues), and a stalemate between Democrats and Republicans in the Congress. Neither party could get what it wanted, so they compromised by paying down the national debt.¹⁹

The free lunch returned during the 2000 election campaign. In a nationally televised election debate, George W. Bush proposed an enormous tax cut, citing a Congressional Budget Office (CBO) projection of a possible budget surplus of up to \$1.9 trillion over the next decade. Bush said that “the vast majority of the help goes to the people at the bottom end of the economic ladder.” In fact, 42% of this tax cut were to go to the richest 1% of American families, whose incomes exceeded \$330,000 per year (Paul Krugman, 2003: §5 ¶16). Democratic candidate Al Gore proposed a smaller tax cut not biased toward the rich. Neither candidate questioned the reliability of the CBO estimate, although Robert D. Reischauer, CBO Director from 1989 to 1995, had written a widely printed article saying that the ten-year budgetary surplus was likely to be more like \$100 billion rather than \$1.9 trillion (*Corpus Christi Caller Times*, 2000: A-9).

Bush became President by virtue of a Supreme Court decision which finally resolved the 2000 election. His administration was strengthened by the 9/11/01 attacks, which allowed Bush to implement his foreign and domestic policy preferences. In all he did, however, there was unceasing attention to the ultimate goal of winning re-election in 2004. According to John J. Dilulio Jr., former head of the White House faith-based policy office:

There is no precedent in any modern White House for what is going on in this one: a complete lack of a policy apparatus. . . . What you’ve got is everything—and I mean everything—being run by the political arm”. There were no actual policy white papers on domestic issues. There were, truth be told, only a couple of people in the West Wing [of the White House] who worried at all about policy substance and analysis. (Suskind, 2004: 170-171)

In Suskind’s *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O’Neill* (2003), former Bush Treasury Secretary Paul O’Neill contrasts the policy-making process he observed in the Nixon administration to that which he found in the Bush White House. O’Neill describes how President Nixon ordered the Office of Management and Budget and major departments to prepare “Brandeis briefs” on all major issues. Named after Supreme Court Justice Louis Brandeis, these were careful issue analyses which described the advantages and disadvantages of different policy alternatives. O’Neill deplores the absence of Brandeis briefs in the first

18 See “The Collapse of Ethical Standards” (in Ornstein & Mann, 2006: 184-191).

19 Rubin and Weisberg (2003) describe the economic policy during the Clinton administration.

term of Bush, saying that a small group composed of Cheney, Karl Rove, Karen Hughes and, increasingly, Condoleezza Rice, seemed to be making decisions by default. “The biggest difference between then [the Nixon administration] and now is that our group was mostly about evidence and analysis, and Karl, Dick, Karen, and the gang seemed to be mostly about politics. It’s a huge distinction” (O’Neill quoted in Suskind, 2004: 167–169).

Cutting taxes appeared to be an ideological imperative for the Bush administration and the Republican Party in Congress to be pursued regardless of the fiscal situation or the fact that the United States is a comparatively low-tax country.²⁰ New justifications for the cuts appeared in the face of recession, the 9/11/01 attacks, and the subsequent wars in Afghanistan and Iraq.²¹ Krugman (2003) quotes Republican House Majority Leader Tom DeLay as saying: “Nothing is more important in the face of a war than cutting taxes” (p.56). Treasury Secretary Paul O’Neill quotes Vice President Cheney as saying during a meeting of the senior economic team with the White House staff that (former President) “Reagan proved deficits don’t matter.” O’Neill was unenthusiastic about the tax cuts and was replaced.

By 11/05/07, the U.S. federal debt had reached \$9.1 trillion (Hall, *National Debt Clock*, 2007). Interest payments on the debt, now 19% of the federal budget, are likely to increase rapidly as huge deficits continue and interest rates rise. According to Comptroller General David Walker, government is now spending 20% of GDP while raising only 16% of GDP, the lowest level since 1950 (Zeller, 2005: 40). “If Congress and the administration extend recent tax cuts, now slated to expire, interest on the federal debt alone will exceed [total] projected tax revenues [of the federal government] by 2040” (Zeller, 2005: 42). Walker writes:

When you look back at history and see the great republics that have existed on this earth, none of them has lasted over 300 years. And one of the reasons was fiscal irresponsibility—when people realized that you could have things today and put off paying for it until tomorrow. But ultimately the day of reckoning comes. (Zeller, 2005: 35)

VI. POLITICIZING SCIENCE

In February 2004, the Union of Concerned Scientists (UCS) produced a statement ultimately signed by 48 Nobel Prize winners, 62 National Medal of Science recipients, and 135 members of the National Academy of Sciences. Signatories included Russell Train, a lifelong Republican, former Administrator of the Environmental Protection Agency under Presidents Nixon and Ford, and recipient of the Medal of Freedom from President George Bush Senior. The UCS (quoted in Mooney, 2005) denounced the George W. Bush administration for:

. . . misrepresenting and suppressing scientific information and tampering with the process by which scientific advice makes its way to government officials. Examples included distorting the science of climate change, quashing government scientific reports, and stacking scientific advisory panels. ‘Other administrations have, on occasion, engaged in such practices, but not so systematically nor on so wide a front.’ . . . (pp. 224–225)

Distinguished scientists in institutional settings are key “referees” of the public policy process. Scientific knowledge, accumulated in peer-reviewed journals, is a fundamental component of the “rules” by which government should be run. Liberals have been guilty of politicizing science at times. However, Chris Mooney, in *The Republican War on Science* (2005), and Seth Shulman, in *Undermining Science: Suppression and Distortion in the Bush Administration* (2006), have argued convincingly that the Bush administration and the Republican Party in Congress have been by far the worst offenders, often in the service of business interests. Oklahoma Senator James Inhofe, who chaired the Senate Environment and Public Works Committee until January 2007, once called the Environmental Protection Agency a “Gestapo bureaucracy.” He has called the idea that global warming is caused by human activity possibly “the greatest hoax ever perpetrated on the American people” (Mooney, 2005: 78–79, 287).²²

Widely accepted referees of the public interest are sadly lacking in the United States today. One would think that

20 According to Paul Krugman (2003), all U.S. taxes—federal, state, and local—accounted for 26.3% of GDP in 2002, a figure which is declining. In 1999, Canada collected 38.2% of GDP in taxes; France, 45.8%; and Sweden, 52.2%.

21 See Krugman (2002).

22 Quotations extracted from an Inhofe Senate floor speech entitled “The Science of Climate Change,” July 28, 2003. Complete speech is available at <<http://inhofe.senate.gov/pressreleases/climate.htm>>

Lawrence Summers, a former Chief Economist for the World Bank who successfully served as Secretary of the Treasury in the second Clinton administration (before becoming President of Harvard University), would command attention. Summers (2004) argued that U.S. spending and the deficit of about 5% of U.S. gross national product was reaching a critical stage, which could ignite trade protectionism and threaten global economic integration (pp. 46–47).²³ But the Bush White House lived in a world in which allegiance to its team took priority.

Until the 2006 mid-term elections, the President had sufficient power that he did not have to listen and calls for tax cuts continued.²⁴ The direction of public policy began to change in 2007 on environmental matters and other issues, but largely because of the 2006 mid-term elections. In the case of the U.S. Senate, liberal science and policy positions were politically legitimated by a few thousand votes in Virginia and Montana.

VII. BUSH UNBOUND

American football games are examples of winning in its purist form. People seldom ask why it is important to win; it just is. Winning is important to the players and the coaches at the professional level because it brings fame and fortune. But why is it important to the fans? The Dallas Cowboy organization could fire the coach and most of the players and the fans would still want “their” team to win. “Their team” or “our team” consists of more than an organization. It consists of people who have bonded with each other and with the organization through a psychological process of regional or institutional identification. In the world of international politics, “our team” is usually the nation-state, with its patriotic symbols and rituals, although it may also be a religious or ethnic group. In national elections, “our team” is usually a political party. Nations, political parties, and football teams are alike in that the process of identification is prior to formal objectives. People often want “us” (our country or political party) to win more than they want to accomplish particular objectives, which helps explain the astonishing reversals of policy positions by political parties.²⁵ However, winning can be dangerous. American folk wisdom has it that you should be careful what you wish for, because you may get it.

Bush won effective control of the national government after the events of the 9/11/01. His team attempted to create a permanent Republican majority and won the Super Bowl of U.S. politics in November 2004: the presidential election. It was a famous victory. Bush acted as if he were Prime Minister or CEO of the United States; few restraints were considered necessary. The National Security Agency listened in on U.S. citizens’ telephone calls without court authorization.²⁶ Bush issued statements indicating parts of some 800 laws he considered unconstitutional and did not plan to enforce. This tactic sharply limited Congress’s ability to override his positions.²⁷ Republican leadership in the Congress enforced party discipline in legislative matters and ensured that there would be little oversight of the executive branch. It proposed the “nuclear option” of abolishing the Filibuster rule in the U.S. Senate.²⁸ Operational plans were made to attack Iran with nuclear weapons (Hersh, 2006). Efforts were made to politicize the Justice Department and other agencies of the national government.

The President appeared to have won the wars in Afghanistan and in Iraq. But he failed to “win the peace” in either country—a process which requires a different set of skills and resources. In the insurgents in Iraq, the U.S. administration encountered people who want to win even more than they do, have no scruples, and command significant resources of weapons and personnel. The insurgents are willing to die for their beliefs and prepared to kill anyone who gets in their way. In the referred football terms, there are no rules or referees and there is no time limit. Even worse, Iraq has become a school and a recruiting ground for terrorists.

The Iraq War, which UN Secretary General Kofi Annan has called an illegal breach of the Charter of the UN, is in part the result of a previous orgy of rule-breaking in Afghanistan (Tyler, 2004: A11). George Crile (2003) writes:

For anyone trying to make sense of this new enemy [Islamic terrorists], it would seem relevant that for over a decade in the 1980s and early 1990s, the U.S. government sponsored the largest and most successful jihad in modern history; that the CIA secretly armed and trained several hundred thousand fundamentalist warriors to fight against our common Soviet en-

23 See also chapter 4 entitled “Convenient Untruths” of Gore (2007: 100–128).

24 See Krugman (2005).

25 Since 1980, the Republican Party in government has reversed its policies on deficits, prudence in international relations, nation building, small government (in effect, if not in theory), and the rule of law.

26 See Bamford (2005) on warrantless monitoring of U.S. citizens by the National Security Agency.

27 See Savage (2006).

28 This was blocked by a small bi-partisan group of senators.

emy; and that many of those who now targeted America were veterans of that earlier CIA-sponsored jihad. (p.508)

The ultimate irony of the Bush presidency is that it is schizophrenic. As Melvyn Leffler (2004: 26) has written, its foreign policy objectives cannot be reconciled with domestic policies that call for lower taxes. Huge tax cuts in wartime are not sustainable. Bankrupting the federal government is incompatible with the foreign policy objective of maintaining U.S. hegemony abroad.

Peter Peterson (2004) says that: “. . . both political parties . . . adopted what one might call a pragmatic theology, which is to win elections at any cost—including the cost to our own kids” (p.xxv). The Republicans have adopted a strategy of playing to their core supporters rather than trying to straddle the middle of the political spectrum. The strategy was successful until 2006, allowing them to win elections by identification with their religious base, emphasizing moral issues like abortion, same-sex marriage, and stem-cell research—while simultaneously favoring the rich and impoverishing future generations. The Democrats, not immune to the temptation to lie for the greater good, say that they can fix all these problems without much pain, if only they can control the government again.

Peterson is wrong about one thing: the part about the pragmatic theology of winning elections at any price, including the price to “our own kids”. *Their* kids will be fine. The

President’s children and those of the hereditary upper-class which the progressive abolition of the inheritance tax would help create, have won the lottery of life. *They* will not be killed in Iraq; their families will not go without jobs, a good education, food, shelter or medical care in retirement. When disaster strikes, it will be silent. Iraq is noisy, but the U.S. dollar makes no sound as it falls. Prices will rise quietly as foreigners demand higher interest rates to finance our national debt. Social Security, Medicare and Medicaid will decline after Bush leaves the White House. And when these programs fail, it will be somebody else’s fault. Few remember today that it was Ronald Reagan and George Bush Senior who doubled the national debt as a percentage of the GDP, and already, there are those who wish to place Reagan’s image on the American dime, to replace that of Franklin D. Roosevelt.

It is not Bush who has to worry about what happens during the remainder of his presidency. It is the rest of us. We have to worry about our country because we cannot get along without compromise, rules and referees, either at home or abroad. There *are* laws of men, of economics, of human behavior and of nature. If we ignore them, if we degrade our currency, our society, the domestic and international legal system, and our environment, the American eagle will once again—as in 1929—“smash its head and break its wings against the wire netting of an immense, imperceptible aviary”, discovering again “the inflexible and mortal limitations of its freedom.”



References

- Alterman, E. (2003). *What Liberal Media?* New York: Basic Books.
- Andrews, E. & Rutenberg, J. (2006, May 27). "Evans Seen Atop List to Head Treasury". *New York Times*. Business Section. Retrieved in May 2007. Available at: <<http://www.nytimes.com/2006/05/27/business/27snow.html>>
- Aronoff, Y. (2006). "In Like a Lamb, Out Like a Lion: The Political Conversion of Jimmy Carter". *Political Science Quarterly* 121(3), 425-450.
- Bamford, J. (2005, December 25). "The Agency That Could be Big Brother," *New York Times*.
- Barzini, L. (1977). *O America, When You and I were Young*. New York: Harper & Row.
- Bilmes, L. & Stiglitz, J. (2006). *The Economic Costs of the Iraq War: An Appraisal Three Years After the Beginning of the Conflict*. NBER Working Paper No. 12054. National Bureau of Economic Research. February. Retrieved in July 2007. Available at: <<http://www.nber.org/papers/w12054>>
- Couloumbis, T. & Wolfe, J. (1990). *Introduction to International Relations*, 4th ed. Prentice Hall.
- Chandrasekaran, R. (2007). *Imperial Life in the Emerald City: Inside Baghdad's Green Zone*. New York: Bloomsbury.
- Crile, G. (2003). *Charlie Wilson's War*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Daalder, I. & Lindsay, J. (2003). *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Dobbins, J., Jones, S., Crane, K. & DeGrasse, B. (2006). *The Beginners Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Fallows, J. (2004) "Bush's Lost Year". *The Atlantic Monthly*, 294 (3), 68-81.
- "From Bad to Worse: America's Nuclear Deal with India". (2006, July 2). *The Economist*. pp. 14-15.
- Gaddis, J.L. (2005). "Grand Strategy in the Second Term". *Foreign Affairs*, 84 (1), 2.
- Goldberg, J. (2007, June 4). "Party Unfaithful: The Republican Implosion". *The New Yorker*, 84 (15), 40.
- Gore, A. (2007). *The Assault on Reason*. New York: Penguin.
- Gough, M. (ed.) (2003). *Politicizing Science*. Marshall Institute & Hoover Institution.
- Hall, E. (2007). *U.S. National Debt Clock*. Retrieved on November 5, 2007, from *National Debt Clock Web site*. Available at: <http://www.brillig.com/debt_clock/>
- Hersh, S. (2003, October 27). "The Stovepipe". *The New Yorker*, 79 (32), 77.
- ____ (2006, April 17). "The Iran Plans". *The New Yorker*, 82 (9), 30-37.
- Jervis, R. (2003). "Understanding the Bush Doctrine". *Political Science Quarterly* 118 (4), 365-38.
- ____ (2005). "Why the Bush Doctrine Cannot be Sustained". *Political Science Quarterly* 120 (3), 351-378.
- Kagan, R. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage.
- Krugman, P. (2002, August 30). "Just Trust Us". *The New York Times*. Retrieved in July 2007. Available at: <<http://nytimes.com/2002/08/30opinion/30KRUG.html>>
- ____ (2003, September 14). "The Tax-cut Con". *New York Times Magazine*, 54-62. Retrieved in June 2007. Available at: <<http://www.nytimes.com/2003/09/14/magazine/14TAXES.html>>
- ____ (2005, December 23). "The Tax Cut Zombies". *The New York Times*. Retrieved in June 2007. Available at: <<http://select.nytimes.com/2005/12/23/opinion/23krugman.html>>
- Lazarus, S. (2007). "More Polarizing than Rehnquist". *The American Prospect*, 18 (5), 23-27.
- Leffler, M. (2004). "Bush's Foreign Policy," *Foreign Policy*, Sept./Oct., 144, 22-28.
- Lipton, E. (2006, December 9). "Billions Later, Plan to Remake the Coast Guard Fleet Stumbles," *New York Times*, pp. A1, A12-A13.
- Luttwak, E. (2005). "Iraq: The Logic of Disengagement". *Foreign Affairs* 84 (1), 28-29.
- Mann, J. (2004). *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York: Viking.
- Mann, T. & Ornstein, N. (2006). *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*. New York: Oxford University Press.
- Mooney, M. (2005). *The Republican War on Science*. New York: Basic Books.
- Norquist, G. (2004). "We Want Less". *The Tax Reformer*. 7 (1). Washington DC: Americans for Tax Reform.
- Okerstrom, D. (2006). *Peace, War, and Terrorism*. New York: Pearson Education.
- Ornstein N. & Mann, T. (2006, January 19). "If You Give a Congressman a Cookie". *The New York Times*, p. A23. Retrieved in July 2007. Available at: <<http://www.nytimes.com/2006/01/19/opinion/19ornstein.html>>
- Ostrovsky, V. & Hoy, C. (1991). *By Way of Deception*. New York: St. Martin's Press.
- Peterson, P. (2004). *Running on Empty. How the Democratic and Republican Parties Are Bankrupting Our Future and What Americans Can Do about It*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Pew Research Center for the People & the Press (2004). *A Year After Iraq War: Mistrust of America in Europe ever higher, Muslim anger persists*. Pew Global Attitudes Project, March.
- Reischauer, R.D. (2000, January 1). "Let's be Realistic about the Surplus". *Corpus Christi Caller Times*, p. A-9.
- Rosen, S.P. (2003). "An Empire, If You can Keep it". *National Interest*, Spring edition, 71, 51-61.
- Rubin, R. & Weisberg, J. (2003). *In An Uncertain World*. United States: Random House.
- Salisbury, H. (1980). *Without Fear or Favor: The New York Times and its Times*. New York: Times Books.
- Sands, P. (2005). *Lawless World*. London: Penguin.
- Savage, C. (2006, August 9). "American Bar Association Urges Halt to 'Signing Statements'". *Boston Globe*. Retrieved in June 2007. Available at: http://www.boston.com/news/nations/washington/articles/2006/08/09/aba_urges_halt_to_singing_statements/
- Schlesinger, A. (2004). *War and the American Presidency*. New York: W.W. Norton.
- Schulman, D. & Stein, J (2007). "Meet the New Bosses". *Mother Jones*, July/August, 32(4), 30-33;82.
- Singer, P. (2004). *The President of Good and Evil: Questioning the Ethics of George W. Bush*. United States: Dutton.
- Solana, J. (2004). "Rules with Teeth". *Foreign Policy*, Sept./Oct. 144, 74-75.
- Stockman, D. (1986). *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*. New York: Harper & Row.
- Summers, L. (2004). "America Overdrawn". *Foreign Policy*, July/August, 143, 46-49.
- Suskind, R. (2004). *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House and the Education of Paul O'Neill*. New York: Simon & Schuster.
- _____(2006). *The One Percent Doctrine: Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies Since 9/11*. New York: Simon & Schuster.
- Tyler, P. (2004, September 17). "UN Chief Ignites Firestorm by Calling Iraq War 'Illegal'". *New York Times*, late ed., East Coast, p. A11.
- Zeller, S. (2005). "The Red Zone: Federal agencies are about to enter an era of fiscal austerity unlike any seen before". *Government Executive*, February. 37(2), 34-44.

Corresponsabilidad Estado–sociedad civil internacional. Greenpeace España y el caso *Prestige**

Paulina Coronel Arias, Nancy Janett García Vázquez, Elisa G. Gaxiola Baqueiro, Ana Lucia Mendoza Ibarra y Aída Patiño Macías**

Hoy es posible hablar de una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Aunque el Estado sigue siendo el actor dominante del sistema internacional, el proceso de globalización lo ha llevado a una reestructuración tal, que actores como las organizaciones internacionales no gubernamentales (OINGs) han comenzado a jugar un papel clave en la formulación de soluciones a problemáticas no atendidas en su totalidad por la figura estatal. De esta forma, mediante un análisis del desastre ambiental ocasionado por el hundimiento del buque petrolero *Prestige* en la costa de Galicia y la respuesta de las autoridades españolas y de Greenpeace ante dicha catástrofe, se intenta evidenciar cómo las OINGs se han preocupado por los temas que impactan a la comunidad internacional en este caso logrando complementar la función del Estado.

Palabras clave: ONG, OING, relación Estado–sociedad civil, Greenpeace, *Prestige*, medio ambiente.

State–international civil society co–responsibility. Greenpeace Spain and the oil tanker *Prestige*

*Nowadays it is possible to talk about state–civil society co–responsibility. Although the state is still the dominant actor of the international system, globalization has led it to a re–structuration process. International non–governmental organizations (INGOs) have begun to play a key role in the design of solutions to issues not entirely attended by the state. In this paper we argue that INGOs have addressed topics that affect the international community—for instance, the environment—and have occasionally complemented the state’s functions. To demonstrate our thesis, we will analyze the Spanish authorities’ and Greenpeace’s reactions towards the environmental disaster caused by the oil tanker *Prestige*’s sinking off the coast of Galicia.*

Key words: NGO, INGO, state–civil society relations, Greenpeace, *Prestige*, environment.

Fecha de recepción: 11/07/07

Fecha de aceptación: 24/04/08

I. INTRODUCCIÓN

Al finalizar la Guerra Fría, se observó que el rol tradicional del Estado se reconfiguraba a la vez que nuevos actores internacionales comenzaron a tener mayor presencia en la esfera internacional. Si bien tales actores ya existían, su importancia en cuanto complemento de las acciones gubernamentales no se evidenció sino a partir de la crisis del Estado–Nación post–westfaliano. Es decir, aunque el Estado sigue siendo el actor dominante del sistema internacional, el proceso de globalización lo llevó a una reestructuración tal que actores como las organizaciones internacionales no gubernamentales (OINGs), comenzaron a jugar un papel clave en la formulación de soluciones a problemáticas no cubiertas en su totalidad por el Estado. Una muestra de la labor de las OINGs es el hecho de que Greenpeace pudo lograr la reformulación de leyes a favor de la conservación ambiental en el caso del accidente del buque petrolero *Prestige*, frente a la costa de Galicia, España.

En dicho marco de reconfiguración de la estructura estatal, las OINGs, más que competir con el Estado, actúan en corresponsabilidad con él en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad internacional actual. Es decir, no se pretende negar que el sistema tradicional de Estados soberanos continúa siendo la estructura predominante del sistema internacional, sino argumentar que los cambios producidos por el fenómeno de la globalización, así como la presencia más evidente de nuevos actores transnacionales gubernamentales y no gubernamentales, además de la interacción entre ellos, han obligado al Estado–Nación clásico a modificar la manera en que éste ejerce su rol como foco de regulación del interés político, económico y social de la nación.

El sistema interestatal tradicionalista es insuficiente para entender el sistema internacional de nuestros días, debido a

* El presente artículo se basa en la tesina “Corresponsabilidad Estado–social civil internacional. Las OINGs como complemento de la acción gubernamental de los Estados: Greenpeace y el caso *Prestige* en Galicia, España”, realizada por la autoras en el semestre enero–mayo 2007 como parte del curso Seminario de Relaciones Internacionales, impartido por la Dra. Luz Araceli González Uresti.

** Egresadas de la licenciatura en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

que se ha originado una red compleja de relaciones estatales y no estatales –que se encuentran en proceso de aprendizaje– al interactuar y colaborar entre sí en el desarrollo de mejores políticas gubernamentales que respondan a las problemáticas que perjudican a la sociedad internacional actual. Con esto se puede argumentar que las organizaciones de la sociedad civil, tras experimentar un rol más predominante en el escenario internacional, tienen el poder de actuar, en conjunción con el Estado, en la gestión de soluciones a viejas problemáticas que este actor tradicional por excelencia no ha podido resolver.

Hoy es posible hablar de una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil; un escenario en el cual las políticas públicas se reformulan de manera que son los intereses de la sociedad los que realmente están siendo cubiertos. Además, el evidente aumento en la participación de las OINGs en estas últimas décadas puede generar, a su vez, el despertar del resto de la sociedad civil internacional que no forma parte de organizaciones, propiciando con ello una mayor presencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de los Estados.

Con el análisis del hundimiento del *Prestige* y el consecuente derrame de petróleo en la costa de Galicia, intentamos evidenciar cómo las problemáticas que impactan a la comunidad internacional –en este caso, las medioambientales– han sido de especial interés para las organizaciones internacionales, principalmente para Greenpeace. Gracias a su activismo internacional, estas organizaciones han logrado la modificación de leyes a favor de la conservación ambiental participando, de esta manera, como complemento de la actividad estatal.

II. GLOBALIZACIÓN Y CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

El concepto del Estado moderno en el sistema internacional es un fenómeno reciente. Los cuatro siglos que éste tiene de haber sido concebido¹ son solamente una porción de la historia del hombre sobre el planeta (Holton, 1998). Tradicionalmente, el origen del Estado-Nación se relaciona directamente con la historia de occidente. Desde el siglo XV, debido a la tecnología y la organización política con la que contaba, Europa era el ejemplo de una sociedad avanzada que imponía sus reglas y cultura por todo el mundo; debido a esto, el sistema de Estados soberanos se limitaba originalmente al continente europeo. Gradualmente, hasta el siglo XIX, los Estados eu-

ropeos esparcieron su forma de organización a través de sus colonias; de la apertura en las comunicaciones y de su propia cultura (Frankel, 1988).

Durante todo este período, se concibió al Estado como unidad básica del sistema internacional y se ignoró la presencia de otros agentes (ahora llamados *nuevos actores*) por carecer de las características esenciales del Estado: población, territorio, gobierno y soberanía. Es decir, los Estados fueron siempre los protagonistas por excelencia de la política internacional, garantes del mantenimiento de la paz mundial o causantes de los conflictos.

El final de la Guerra Fría, a fines del siglo XX, constituye *un cambio de era*; desde entonces, los gobiernos no ofrecen ninguna visión clara sobre el porvenir y la sociedad padece ignorancia colectiva sobre las transformaciones venideras (Ramonet, 1999). Es a partir del proceso de globalización que se ha puesto en tela de juicio el papel clásico del Estado-Nación como unidad de conducción de los asuntos tanto nacionales como internacionales. Se cuestiona el concepto clásico de soberanía y se pone en duda la capacidad estatal para resolver sus asuntos internos sin recurrir a la ayuda de otros actores gubernamentales o no gubernamentales.

No obstante, esto no evidencia un debilitamiento por pérdida de *soberanía* ni mucho menos conduce a una extinción del Estado-Nación, ya que la capacidad de autonomía no se pierde sino que se redefine o se “asume una nueva forma” (López, 2004: 45) que debe ser entendida a través de la integración de organismos nacionales y supranacionales. El Estado no desaparece, aunque el sistema interestatal no será más el pivote central de la vida internacional (S. Cohen, 2005). Es decir, el Estado sigue constituyendo el eje central de estudio; lo que cambia es la esencia y limitación de sus tradicionales características y, sobre todo, su predominancia única en el entorno internacional. Es posible, entonces, afirmar que el Estado sufre una reconfiguración, en cuanto que está atravesando un proceso de adaptación y transformación de su rol tradicional en el contexto internacional actual. Esto da cabida a la presencia de nuevos actores –de carácter interno, externo, gubernamental y no gubernamental– que actúan en conjunto con el Estado en la toma de decisiones. Dentro de estos actores, poseen especial relevancia las OINGs como expresión de la sociedad civil por sus grandes contribuciones de apoyo al Estado.

1 El Estado-Nación con territorio, población y gobierno data de 1648, en el contexto de la Paz de Westfalia, la cual pone fin a la Guerra de los Treinta Años.

III. SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES

La sociedad civil nace cuando “los individuos y los grupos son libres de formar organizaciones que funcionan independientemente del Estado, y que a su vez, puedan mediar las relaciones entre los ciudadanos y el mismo Estado” (Wedel citado en Hann y Dunn, 1996: 5).

Benjamín Barber define a la sociedad civil como una construcción societal² que no copia la estructura gubernamental ni la forma de funcionar de los mercados (citado en Sandoval, 2007). Sin embargo, comparte, junto con el sector privado, un *legado de libertad*. Pero a diferencia de éste, busca un espacio común y un activismo consensual integrativo y colaboracional por parte de todos los sectores de la comunidad; lo que la hace permanecer en un punto intermedio entre la *anarquía del mercado* y el *paternalismo gubernamental*. Mientras que para Alexander, la sociedad civil es

la arena en la que la solidaridad social se define en términos universalistas. Es el “nosotros” de una comunidad nacional, [...] el sentimiento de conexión hacia cada miembro de la comunidad, que trasciende los compromisos particulares, las lealtades estrechas y los intereses sectarios” (citado en Sandoval, 2007).

La sociedad civil tiene dos vertientes de análisis: una parte de la premisa de que la sociedad civil es un movimiento en contra del Estado y de que actúa como un contrapeso del mismo; y la otra tiene la idea de que la sociedad civil es un complemento a la función del Estado a partir de las organizaciones no gubernamentales que conforma (Maldonado, 2002). Pareciera que, en la práctica, la sociedad civil, representada por las organizaciones no gubernamentales, encarnará a un enemigo del Estado o como la contraparte del mismo. La frontera que separa a estos actores cada vez se hace menos perceptible ya que activistas de la sociedad civil cumplen actualmente tareas institucionales para apoyar las estructuras políticas que en este momento se encuentran en transformación (Bernard, Helminch, Lehning, 1998).

Es evidente que tras los procesos de globalización, las agendas estatales y la agenda internacional estén ligeramente diferenciadas: “las fronteras entre lo internacional y lo doméstico se vuelven cada vez más tenues y difusas” (Serbin, 1997:

2). Los temas que las agendas abordan e incluyen son, si no homogéneos, sí muy parecidos entre sí, ya que las problemáticas que aquejan a la sociedad civil son ahora compartidas frecuentemente; por ejemplo: el deterioro ambiental, la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, las violaciones a los derechos humanos. A partir de este momento, comienza a surgir la idea de una sociedad civil internacional.

El concepto de sociedad civil internacional –o referida por algunos autores como “sociedad civil global” (Brysk, 2005; Salamon y Sokolowski, 2004)– es relativamente contemporáneo, puesto que surge en paralelo con los estudios sobre el fenómeno de globalización. Esto evidencia que, en la época contemporánea, nos encontramos ante una misma sociedad: la sociedad civil internacional conformada por las sociedades civiles locales que, impulsadas por los procesos de globalización, traspasan las fronteras estatales para unirse a otros grupos en el mundo, sin importar países, y lidiar, de esta manera, en conjunto con problemas que se presentan ya no sólo en su Estado o región sino en el mundo entero: “en este marco, una multitud de actores y redes sociales de carácter transnacional, trascienden la acción social y política dentro de los márgenes de los Estados para, a su vez, adquirir un peso protagónico en la dinámica global y, eventualmente, incidir sobre las mismas políticas públicas” (Thakur, 1997: 260).

Ramesh Thakur (1997) considera que las OINGs son las formas de expresión por excelencia de la sociedad civil internacional, ya que “pueden servir como puntos focales para la movilización y articulación de intereses compartidos por mucha gente que vive en diferentes países” (p. 261). Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2000), “una organización no gubernamental es cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional” (§ ¿Qué es una ONG? ¶ 1)

Si se retoman antecedentes históricos, el término *organización no gubernamental* aparece por primera vez a fines de la década de los años 40, en documentos de la ONU. Según Jorge Balbis (2001: 17), el reconocimiento oficial de la denominación *organización no gubernamental* proviene de la Carta de Naciones Unidas, capítulo X, que faculta en el artículo 71 al Consejo Económico y Social para entablar relaciones con las OINGs. Explícitamente, este artículo expresa (citado en Balbis) que “el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de

2 El término *societal* proviene de la palabra en inglés *societal*. Con este término se hace referencia a la sociedad. Darío Rodríguez y Marcelo Arnold (1997) distinguen entre un sistema societal y un sistema social de la siguiente manera: “un sistema societal es una sociedad, en tanto sistema de tipo propio. Un sistema social, en cambio, es un sistema que puede ser una sociedad, una organización o una interacción”.

la competencia del Consejo" (p.17). Junto con el carácter no gubernamental, la ONU también formalizó la necesidad de que estas organizaciones tuvieran carácter internacional a fin de que dieran voz en el Consejo a las instituciones internacionales no gubernamentales.

Las OINGs han proliferado considerablemente a lo largo de su historia; desde 200 organizaciones activas en 1900, hasta aproximadamente 800 en 1930; 2,000 organizaciones en 1960, y casi 4,000 en 1980 (Boli y Thomas, 1999: 14). Para el año 2000, Frances Pinter (2001:198) y John Keane (2001: 26) ya situaban el número de OINGs en 40,000.

Entre 1875 y 1973, se observa este incremento, donde el parteaguas sería el año 1947; en este año se crean 90 OINGs (Boli y Thomas, 1999: 22), tendencia que permanecerá constante y a veces será superada en los años sesentas con el *boom* de las OINGs (Cernea citado en Balbis, 2001). Dicho fenómeno se presenta –como resultado del aumento de interés de la población en la participación ciudadana– después de la Segunda Guerra Mundial. Esto se debe fundamentalmente a los desalentadores resultados tras el conflicto bélico desarrollado de 1939 a 1945 en el teatro europeo.

Aunado a lo anterior y debido al ineficiente papel jugado por las agencias oficiales de cooperación tanto regionales como globales, las OINGs se ven forzadas a trabajar de manera más activa en diferentes problemáticas sociales como la hambruna en el continente africano, o la violación de los derechos humanos en diversos países que forman parte de la ONU (Dawson, citado en Balbis, 2001: 9). En ese momento, la sociedad civil internacional toma conciencia del preponderante papel que desempeña, como actor propositor dentro del sistema internacional y como motor de soluciones a los problemas que aquejan al mundo, sea que cuente o no con el apoyo estatal.

Con lo anterior, se puede ver el gran impacto que ha logrado tener este tipo de organización civil en la actualidad; el número de OINGs que se han creado refleja la aceptación que han logrado obtener y, sobre todo, su eficiencia en impulsar cambios como apoyo y complemento a las actividades políticas. Incluso "ciertos gobiernos han reconocido la importancia de las OINGs en las relaciones internacionales actuales" (Papp, 1997: 111). La interdependencia que se está creando entre estos agentes no gubernamentales y los Estados es cada vez más fuerte, lo cual puede ser utilizado por la sociedad civil

para lograr una participación aún más activa por medio de este tipo de organizaciones (James, 2000).

Boli y Thomas (1999) parten de la idea de que las OINGs son organizaciones constituidas con base en una sociedad civil en la que: "individuos y asociaciones construyen estructuras racionales con metas formuladas explícitamente, pocas veces difusas, pero usualmente son altamente específicas y funcionalistas"³ (p. 45). Dentro de éstas se encuentran los derechos humanos, el medio ambiente, la salud, la educación, la disuasión nuclear, el narcotráfico, la cultura u organizaciones dedicadas a la promoción del comercio justo. Por esto mismo, se puede decir, como afirma la autora Esther Barbé (1995), que "el origen de las OINGs permite observar un hecho evidente: el término de OING se aplica a realidades diversas" (p. 173). Es decir, el concepto puede llegar a ser amplio, ya que las OINGs se forman a partir de diferentes circunstancias y tienen distintas funciones, características y objetivos que perseguir, dependiendo de la temática por la que hayan surgido.

Los objetivos no lucrativos constituyen una característica indiscutible de tales actores. Sin embargo, los fines perseguidos, cualesquiera que éstos sean, sólo pueden llevarse a cabo contando con recursos financieros suficientes⁴ (Barbé, 1995). Otra característica de las OINGs es su carácter internacional pues, para tener esta denominación, tienen que "perseguir objetivos que afecten como mínimo a tres países; los miembros a título individual o colectivo, con pleno derecho de voto, han de proceder de tres países como mínimo; una estructura permanente con sede y órganos de gobierno democráticamente elegidos; gozar con autonomía plena, aún en el caso de que estén vinculadas a otras organizaciones y finalmente, han de desarrollar una actividad regular" (*Yearbook of International Organizations* citado en Barbé, 1995).

Mediante esto podemos afirmar que las OINGs desempeñan tareas dentro de las relaciones internacionales como: crear conciencia y promover valores; influir en el establecimiento de la agenda internacional; fungir como supervisores monitoreando el comportamiento de los Estados y, en algunos casos, ejercer acción directa para modificar dicha conducta. Por lo anterior, las organizaciones internacionales pueden ser consideradas como actores blandos; aquellos actores del sistema que se caracterizan por realizar las labores de tipo social que el Estado –ya sea por falta de capacidad, por intereses particulares o por olvido– ha dejado a un lado.

3 Traducción de las autoras. El texto original extraído es el siguiente "Individuals and associations construct rationalized structures with explicitly formulated goals, sometimes diffuse [...] but usually specific and functionalist." (Boli y Thomas, 1999:45)

4 Recursos que son adquiridos a través de donaciones de individuos, empresas e incluso, algunas veces, de los gobiernos.

IV. CORRESPONSABILIDAD ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL

A pesar de que autores como Serbin (1997), Barcena (2002), Wahl (1997), Messner (2001), Maihold (1999), Conill (2004) y Fisas (2006), aceptan que el Estado sí ha perdido eficacia en la solución de ciertos problemas, sobre todo globales, no reconocen que su capacidad de acción sea reemplazada por la sociedad civil internacional. Más bien afirman que, ahora, ambos actúan en corresponsabilidad y consenso en la generación de propuestas para la solución de los problemas. Tradicionalmente se había visto al Estado como el pivote de las relaciones internacionales y como un actor siempre compitiendo para alcanzar la maximización de su poder. Pero hoy en día, la globalización y la interdependencia que ésta generó, llevan a un escenario en el que la competencia ya no es la herramienta adecuada para la solución de los problemas globales, sino que más bien lo es la cooperación.

Aunque el Estado no desaparece (S. Cohen, 2005; Wahl, 1997; Kaplan, 2002), sí se reconfigura y se torna necesaria la participación de actores no estatales para avanzar con éxito en el nuevo contexto mundial. Los Estados ya no pueden actuar solos para resolver incluso problemas nacionales; necesitan recursos, fuera de sus fronteras, para aplicar programas de ayuda a la comunidad; de disminución de la pobreza; de promoción al respeto de los derechos humanos; de responsabilidad ecológica, entre otros.

Messner afirma que, ante el actual cuestionamiento que se hace de la efectividad de las acciones del Estado-Nación, es preciso que éste dé paso a la construcción de organizaciones multi y supranacionales en las relaciones interestatales, pero sobre todo, a nuevas formas de interacción con la sociedad civil. Sólo de esta manera puede detenerse la erosión interna de los Estados y, por ende, la falta de confianza en las acciones gubernamentales a nivel internacional (Messner, 2001). Es decir, desde este punto de vista, la sociedad civil internacional tiene un papel clave no en el debilitamiento o desaparición del Estado, sino, más bien, en el mantenimiento de su credibilidad, legitimidad y gobernabilidad.

Una amplia variedad de analistas⁵ indica que las OINGs son un elemento clave en la solución de los grandes problemas globales. Aunque en gran cantidad de ocasiones se perciben como contrapeso del Estado, la tendencia actual se inclina,

más bien, a considerarlas como un actor que puede trabajar en conjunto con el gobierno e, incluso, con el sector privado empresarial en la generación de políticas públicas a favor del desarrollo mundial. En un mundo globalizado e interdependiente, los problemas que se generan en una región aislada pueden afectar igualmente a un Estado como a toda la esfera internacional. Por ello, problemas globales requieren soluciones igualmente globales, llevadas a cabo por actores con capacidad de acción universal, como son las OINGs.

Es decir, la contribución que estas organizaciones pueden realizar es tan grande que actualmente los análisis con respecto a la importancia de estos actores han aumentado considerablemente (Salamon y Sokolowski, 2004), los cuales ya no son vistos como grupos que propician violencia e insurrecciones, sino como conjuntos de individuos que actúan desde la sociedad civil internacional y a favor de ellas, preocupados por llenar los vacíos de desarrollo que experimenta la población mundial. Esto no sólo como respuesta a una incapacidad estatal, sino como un reconocimiento por parte de la sociedad de su obligación a trabajar en corresponsabilidad con el Estado en la generación de sus propias políticas públicas (López, 1999).

El fundador de la OING Transparencia Internacional, Jeremy Pope (2002), señala que una sociedad civil que participa en la elaboración de las políticas que posteriormente le regularán, es una sociedad más comprometida y respetuosa con las mismas. En esta tarea, las organizaciones no gubernamentales gozan de un buen respaldo ético (Reygadas, 1998). Pero es importante destacar también que, aunque en ocasiones se tiende a ver a la sociedad civil internacional como un sector más responsable moralmente que el sector gubernamental y que el privado, no se debe tener sólo una idea totalmente peyorativa de estos dos últimos sectores.

El área gubernamental, calificada como el *primer sector*; la privada, como el *segundo sector*; y la sociedad civil, como el *tercer sector* o el posible *tercer tablero* –en palabras de Joseph Nye (citado en S. Cohen, 2005)– forman parte de la propuesta actual de corresponsabilidad para la generación de políticas públicas mundiales favorables a la comunidad internacional. Aunque la idea de corresponsabilidad alude principalmente al campo político de la realidad internacional, no se puede hacer a un lado el área económica, pues ésta también mantiene un papel fundamental en la esfera global. Por ello, es igualmente importante considerarla en el actuar consensuado que se propone, a partir de la sociedad civil internacional.

5 Tales como Vega (2006), Ferullo (2000), Serbin (1997), Barcena (2002), S. Cohen (2005), Messner (2001), Wahl (1997), Maihold (1999), Boulding (1994), Fisas (2006), entre otros.

Recientemente, entre los economistas, se menciona la llamada *economía social* (Ferullo, 2000; Sajardo y Baleren, 2004). Dicho enfoque económico intenta dar luz a las nuevas realidades del contexto mundial; en este último, el mercado, al presentar deficiencias, se enfrenta ante la necesidad de que nuevos actores, además del Estado, generen espacios de solución a problemáticas como la desigual distribución de la riqueza y el atraso económico de muchas sociedades sub-desarrolladas o en vías de desarrollo (e incluso dentro de los mismos Estados altamente desarrollados).

Por otro lado, Hugo Ferullo (2000) gusta hacer una especial distinción entre lo que para él es el tercer sector, la sociedad civil internacional y las OINGs. Comúnmente se le denomina tercer sector a la sociedad civil; en ocasiones, a ésta última se le relaciona erróneamente sólo con las organizaciones no gubernamentales, creando con ello dificultades en la delimitación conceptual. Efectivamente, el tercer sector sí está integrado por organizaciones cuyas actividades económicas son de carácter público, pero no estatales, y son de gestión privada, pero sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales). No obstante, para Ferullo es importante no caer en la falacia de considerar que toda la sociedad civil está representada sólo por organizaciones no gubernamentales, y que el tercer sector es sinónimo de toda la sociedad civil internacional.⁶

La homogeneización de la sociedad civil internacional ha llevado a que los valores occidentales (por ser estos países los que más participación civil registran) predominen entre las OINGs. Aunque esto podría ser benéfico para lograr la unificación mundial de la sociedad civil, también podría ser contraproducente. La globalización parece traspasar fronteras, pero no se puede negar que éstas siguen existiendo y que marcan claramente la diferenciación tanto entre los problemas de una u otra región como entre las soluciones más acertadas para cada una de ellas.

Ferullo (2000) sostiene que, en realidad, lo que las OINGs guardan de ventaja ante el mercado es precisamente su oferta de *diversidad*. Dado que la lógica económica privilegia la extensión y homogeneidad de bienes y, consecuentemente, de los gustos y preferencias de los consumidores, denotando estilos de vida estandarizados, la demanda de diversidad por parte de los consumidores es muy amplia.⁷

Mark Holmes (2001), por su parte, plantea que debe ser a partir de la educación que se promocióne la participación

activa de la sociedad civil internacional, ya sea como parte de alguna OING o a título propio. Esta educación debe estar basada en el sentido ideal que la sociedad tiene de sí misma, así como en la promoción de la ciudadanía. Es decir, si la sociedad mundial aspira a lograr la paz, el desarrollo y la prosperidad nacional y global, la educación debe estar encajinada en tal sentido.

El alcance del escenario deseado puede lograrse efectivamente a través de la promoción participativa de la sociedad y de su involucramiento en la creación, desarrollo y evaluación de políticas públicas y programas sociales. Autores como Damin y Monteleone (2002), Johnson (1997), Lafontaine (1998), Bryzk (2005) y Fisas (2006) sostienen tales afirmaciones y, además, aseguran que la educación es básica en el desarrollo de una sociedad civil internacional más comprometida. Elise Boulding (1988) argumenta que una cultura global cívica es posible y deseable. Ésta representa el patrón de cómo la comunidad debe compartir su espacio, recursos y oportunidades comunes para manejar la interdependencia que caracteriza al mundo.

Teniendo conocimiento de ello, lo que resta a la sociedad civil internacional es propiciar una mayor participación de todos los grupos que la conforman; es decir, que no solamente una parte de ella (por ejemplo las organizaciones no gubernamentales) se involucre y participe en la creación de agenda. En el modelo de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil internacional no se necesita un sector social débil u opaco, sino uno rehabilitado y con una fuerte constitución e identidad interna (Santos, 1999; Wollebaek, 2003). Kaplan (2002) menciona que la percepción, evaluación y decisión con respecto a los principales problemas y conflictos de las naciones se deforma cuando la sociedad civil emite mensajes ambiguos y de desciframiento incierto. Por ello, urge que la sociedad civil internacional promueva la inclusión de las sociedades civiles domésticas en la búsqueda de una gobernabilidad global y que siga mostrándose a sí misma como un elemento clave.

En este escenario, es posible afirmar nuevamente que el Estado no se debilita, sino que se reconfigura. Tal transformación podría incluso verse como un fortalecimiento, pero no en términos de poder y dominación, sino como un aumento de su credibilidad y confianza. Al actuar en conjunto con la sociedad civil internacional, el Estado se legitima y se refuerza su posición de forma positiva.

6 En el apartado anterior se mencionó el *tercer sector* como toda la sociedad civil. Se marca, en esta sección, la diferencia que hace Ferullo para comprender el análisis particular que él realiza acerca de la importancia de la participación de las organizaciones internacionales no gubernamentales.

7 Las ONGs cumplen estos requisitos al brindar servicios incluso más eficientes que los mismos Estados, principalmente, en temas de tipo *blando* (Ferullo, 2000: 159).

Si además de ello se considera también una corresponsabilidad, incluso, entre Estado, sector privado y sociedad civil internacional, se logra atender, de manera más amplia, los problemas globales. Jean Cohen y Andrew Arato (2001) señalan que “sería erróneo ver a la sociedad civil como si por definición estuviera en oposición a la economía y al Estado” (p.10). Las deficiencias del mercado han sido, en gran medida, las causantes del debilitamiento de la figura estatal. Al no poder llenar el vacío que queda de tales insuficiencias, el Estado ha sido cuestionado acerca de la efectividad de sus acciones. Es decir, se observa que lo que realmente se discute es su imagen, su legitimidad y su actuación, y no la continuación de su existencia en el escenario global o su capacidad de llevar a cabo el rol que le corresponde como regulador y actor eje en el sistema internacional.

V. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES Y MEDIO AMBIENTE: GREENPEACE Y EL CASO *PRESTIGE*

La activa participación de Greenpeace, tras el desastre ambiental ocasionado por el derramamiento de petróleo en la costa de Galicia, ilustra cómo las OINGs pueden actuar como complemento de la actividad estatal. Para demostrar la tesis central de este trabajo, revisaremos la manera en la que el medio ambiente ha sido un tema de especial interés para las organizaciones internacionales. En el caso específico del hundimiento del *Prestige*, Greenpeace trabajó de forma conjunta con el Estado para modificar las leyes a favor de la conservación ambiental.

OINGs y el medio ambiente

A principios del siglo XX, el tema de la naturaleza se encontraba ausente en la agenda mundial. No existían conferencias, tratados, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales que se enfocaran en el tema del medio ambiente. Los movimientos y actividades medioambientalistas se presentaban solamente en reacción a sucesos locales o nacionales y las interconexiones entre sociedad humana y naturaleza eran pocas. Se trataba al hombre y al medio ambiente como dos entes separados, ocasionando que se viera a la naturaleza como algo instrumental o una mera fuente de recursos para el beneficio humano. Sin embargo, ahora esto ha cambiado; el reino humano y el natural se han convertido en entes interactivos e interdependientes.

A mediados del mismo siglo, se hizo notoria la toma de conciencia colectiva de que la sociedad no sólo era afectada por el medio ambiente sino que ésta también lo afectaba a él (Frank, Hironaka, Meyer, Schofer, y Brandon, 1999: 81–82). Esto llevó al desarrollo de una mayor discusión y preocupación con respecto a la regulación medioambiental y a un avance de la racionalización acerca de la reciprocidad existente entre el hombre y la naturaleza. Gracias a la concientización por parte de la sociedad internacional, las interconexiones entre humanos y medio ambiente aumentaron y la relación entre ambos se tornó más elaborada e integrada; frente a esto, la supervivencia del *Homo Sapiens* comenzó a plantearse en términos de dependencia con el medio ambiente.

Es precisamente esta racionalización la que ha proliferado en tiempos recientes en el discurso y la actividad medioambientalista de la sociedad civil internacional. Estos dos últimos elementos, más que los problemas de la naturaleza *per se*, son los que han conducido a una movilización social y han dado paso al surgimiento de las OINGs medioambientales (Frank et al., 1999). En 1980, el tema cobró aún más importancia dentro de la esfera internacional, con la finalidad de tener mayor influencia en los Estados y las OINGs; estas últimas incrementaron sus operaciones, lo que les permitió expandirse y crecer a partir de esta década (Williams, 2000). Desde este momento, se fue esparciendo aún más el interés en torno a los problemas medioambientales y se observó una participación más activa de la sociedad en movimientos de esta índole.

Uno de los catalizadores para que se presentara un incremento en este tipo de organizaciones en la década de los noventa fue la Cumbre de Río⁸ que se llevó a cabo del 3 al 14 de junio de 1992. En ella, participaron 172 países (con 108 jefes de Estado) y 2,400 representantes de organizaciones no gubernamentales (Álvarez y Estrada, 2002). En ella se evidenció la importancia de la sociedad civil internacional en la solución de los problemas medioambientales al descubrir que los gobiernos no podían dar fin a tales problemáticas si actuaban solos. Es decir, se hizo visible la necesidad de desarrollar una relación más unida y cooperativa entre sociedad civil internacional, representada en su mayoría por OINGs, y los gobiernos.

Marc Williams (2000) establece que, en este contexto, también se debe considerar que la existencia de diferencias en tamaño, orientación, fines, ideología, recursos y tipo de actividades, hacen difícil concebir al movimiento socio-ambiental como uno sólo y estandarizado, aunque éste sea comúnmente percibido

8 También conocida como *Cumbre de la Tierra*.

como nuevo y único. Por ejemplo, existen las corrientes de la *teoría política verde* y de la *ecología global*, las cuales plantean la ecocentralización de las políticas como elemento clave para detener la destrucción de la naturaleza y lograr la creación de sociedades sustentables. Los ambientalistas también se basan en el análisis del marco normativo ecológico existente y, a través de él, buscan aminorar los problemas ambientales; sin embargo, quienes apoyan la *política verde* critican tales estructuras y señalan su ineficiencia como la principal causa de la crisis medioambiental (Higgot, Underhill y Bieler, 2002).

No obstante, en cualquiera de los movimientos en que se sitúen las OINGs medioambientales, cabe destacar que éstas comenzaron a expandirse con base en dos rasgos esenciales. En primer lugar, como asociaciones internacionales con miembros de por lo menos tres países, contando en ocasiones con sedes físicas en los mismos (*Yearbook of International Organizations* citado en Barbé, 1995). En segundo lugar, en cuanto enfocadas principalmente en aspectos de protección, restauración y mejoramiento de la naturaleza; esto, en su mayoría, con ayuda de voluntarios y a través de conferencias, cursos, capacitaciones e intervenciones directas en las zonas afectadas.

Hoy en día, dentro de estas OINGs medioambientales, destaca, por su reconocimiento internacional, Greenpeace. Desde sus inicios, dicha organización ha formado parte de campañas exitosas en favor de la naturaleza. Sus tareas de promoción de respeto a la naturaleza y su participación en la solución de diversas problemáticas medioambientales, la posicionan como una organización internacional civil capaz de propiciar el respeto a las políticas públicas existentes y gestionar a favor de un cambio cuando éstas no son adecuadas.

Greenpeace Internacional y Greenpeace España

Greenpeace se define a sí misma como “una organización internacional no gubernamental, donde su principal prioridad es la difusión de campañas a favor del medio ambiente global” (Greenpeace Internacional). Su objetivo es proteger y defender el medio ambiente, a través de intervenciones importantes en situaciones de deterioro ambiental, en diferentes puntos del planeta.⁹ Lleva a cabo campañas para detener el cambio climático; proteger la biodiversidad; disminuir el uso de la energía nuclear y de las armas; fomentar la paz, entre otras. En la actualidad, cuenta con cerca de tres millones de asociados en todo el mundo (Página oficial de Greenpeace Internacional).

Esta organización surgió el 9 de noviembre de 1971 con una expedición de doce integrantes canadienses que se dirigían a la isla de Amchitka, situada en las proximidades de Alaska, para impedir la detonación de una nueva bomba nuclear en esa región. Dicha expedición fracasó, pues no llegó a su destino para evitar que el gobierno estadounidense realizara el ensayo nuclear; no obstante, consiguió centrar la atención de la opinión pública en relación con las pruebas nucleares e intensificar la oposición a las mismas. De esta forma, un año después, el gobierno estadounidense anunció el fin de los ensayos en la región, convertida hoy en una *reserva ornitológica*¹⁰ (La Crónica Especializada, 2006). Así, los fundadores de esta organización se dieron cuenta de la gran herramienta que habían creado para perseguir objetivos ambientalistas; es decir, observaron en Greenpeace un trampolín para conseguir cambios significativos en las prácticas realizadas por los gobiernos, las cuales podrían afectar el status del medio ambiente.

A partir de este momento, Greenpeace se enfoca en atacar los problemas ambientales que amenazan el equilibrio ecológico del planeta, por medio de campañas llevadas a cabo por la misma organización. Éstas se basan en información científica, en documentación acerca de los problemas ambientales para informar a la opinión pública, en cabildeo y propuestas de soluciones viables. Como último recurso, se realizan acciones directas no violentas y de resistencia civil pacífica para denunciar, generar conciencia e involucrar a la opinión pública en la obtención de soluciones urgentes. Para lograr esto en diversos puntos del planeta, la organización tiene varias oficinas en los países antes mencionados, entre los cuales destacan por su participación los países de Europa.

El continente europeo se ha considerado, a lo largo de la historia moderna, como pionero y precursor de muchas ideas y movimientos que han tenido efectos en todo el mundo; basta mencionar sucesos como la Ilustración, la Revolución Industrial y también los procesos más exitosos de integración económica como la Unión Europea (UE). Todos estos acontecimientos, sin duda alguna, han marcado un antes y un después en torno a las relaciones internacionales. La UE, por su parte, desde sus inicios se ha presentado como una organización comprometida con la sociedad y con el futuro; por lo tanto, no es de asombrarse que el tema medioambiental figure dentro de su discurso político:

La protección del medio ambiente es esencial para la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. El reto radica

9 Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Islas Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Israel, Italia, Japón, Líbano, Luxemburgo, Malta, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Papua Nueva Guinea, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.

10 Ornitología: parte de la zoología que trata de las aves (Real Academia Española, 2001).

en combinarla con un crecimiento económico continuo y sostenible a largo plazo [...] La política de medio ambiente de la Unión Europea se funda en la convicción de que unas normas ambientales rigurosas estimulan las oportunidades de innovación y negocio y de que debe relacionarse estrechamente con la política económica y social (UE, 2007).

La UE fomenta ese cuidado y protección al medio ambiente y lo determina como parte esencial de las próximas generaciones; a su vez, dentro de las leyes europeas, se está tomando en cuenta a la sociedad civil como parte angular en el futuro de la Unión y en la aplicación de tales políticas ambientales. En este contexto, las sedes regionales de Greenpeace, en Europa, han logrado resaltar y suscitar cambios trascendentales en el mundo entero, entre las cuales destaca principalmente Greenpeace España.

Greenpeace España fue fundada en 1984 con una oficina central en Madrid y, ahora, mantiene otra en Barcelona. El número total de socios con los que esta organización cuenta actualmente es alrededor de 100,000. Su financiamiento está determinado por los estatutos de Greenpeace Internacional, y el 95% de los fondos lo aportan sus socios. También recibe ingresos con la venta de artículos promocionales y donativos de simpatizantes; sin embargo, no acepta donaciones de gobiernos, empresas ni partidos políticos (Greenpeace España, 2007, 19 de septiembre).

En el manifiesto de la sociedad civil española titulado *Una Constitución para una Europa más social, más transparente, más democrática y más unida* (2004), se hace un énfasis muy especial sobre el tema del desarrollo sostenible y la importancia de la sociedad, representada por los jóvenes europeos principalmente, en torno a la realización de políticas públicas en favor de la protección del medio ambiente. El texto afirma lo siguiente:

Las políticas de juventud deben incorporarse como una competencia propia de la Unión, incorporando no sólo la formación y la promoción de la participación juvenil [a través de organizaciones], sino también la gestión y coordinación de las políticas sociales específicas para este colectivo. (¶ 17)

Por todo esto, resalta la importancia de Greenpeace España en el fomento de nuevas leyes y participación ciudadana. Desde su inicio, ha logrado triunfar sobre problemas que aquejan el medio ambiente, teniendo como ejemplo el caso del atún rojo.

En este caso, después de actos de denuncia y concientización en torno a la sobreexplotación del pez, el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación estableció un Real Decreto donde se declaró una zona de protección pesquera para salvaguardar este animal acuático en peligro de extinción. También se logró que el gobierno español postergara hasta el 2010 la creación de un cementerio nuclear, lo cual se presentó incluso dentro del V Plan Nacional Español (Greenpeace España, 2007, 7 de marzo).

Con esto se puede observar que la labor de Greenpeace, ya sea en el área internacional o nacional, es de suma importancia y ha estado presente en casos decisivos para la protección del medio ambiente; pero, sobre todo, cabe destacar que cuenta con el respaldo y visión de la Unión Europea. Esto, sin duda, le da mayor legitimidad y hace que no solamente los ciudadanos españoles respondan a estos problemas, sino que el apoyo provenga de toda la comunidad europea en general.

La labor de Greenpeace en el caso del hundimiento del buque petrolero *Prestige* en la costa de Galicia

El 13 de noviembre de 2002 a las 15:15 horas, el barco *Prestige*, con bandera de Bahamas, hace un llamado de alerta cuando se encontraba a 28 millas náuticas de Cabo Fisterra, Galicia. El navío, construido 26 años atrás, presentaba una entrada de agua debido a un golpe en dos tanques que se encontraban vacíos en el estribor¹¹. Dos horas después de que se diera la alerta, se empieza a fugar el petróleo ubicado en el interior del buque. Para evitar que la fuga continuara, se equilibró el barco llenando los tanques que se encontraban del lado izquierdo, de tal forma que éste pudiera recuperar su posición horizontal. Con dicha medida se provocó una sobrecarga que hizo imposible la entrada de la embarcación en el puerto de Coruña, ocasionando que la nave fuera enviada a alta mar (Universidad de Vigo, 2003).

El gobierno, el armador del barco y empresas de salvamento contratadas por el dueño de la embarcación comenzaron el debate sobre cuál sería el destino del *Prestige* y las 77,000 toneladas de petróleo que tenía en su interior. La compañía holandesa *Smit Tak* firmó un contrato con el armador y se encargó del rescate. Para ese momento, se habían fugado ya 6,000 litros de petróleo que ocasionaron una mancha de 10,000 metros de largo y 300 de ancho en la costa. El gobierno español decidió entonces que la embarcación debía ser alejada de manera inmediata de las costas de Galicia. La Agencia Marítima y de Guardacostas de Gran Bretaña ofreció ayuda a

¹¹ Banda derecha de un barco mirando de popa a proa.

España para controlar la contaminación que el vertido de petróleo estaba ocasionando; apoyo que no fue aceptado sino hasta nueve días después del incidente. Durante la noche, la fuga de combustible continuó muy cerca de la costa de Murcia y la embarcación fue arrastrada a esta zona por una tormenta (Caballero, 2003).

El Ministerio de Fomento disponía de ocho kilómetros de barreras de contención y doce aspiradores, equipo insuficiente para detener la situación si se considera que España tiene 8,000 kilómetros de costa. Además, se informó que se llevarían a cabo acciones legales contra Grecia y Letonia; contra el primero, porque ahí era donde se encontraba el armador del barco; y contra el segundo, porque era el origen de la carga. A dos días del accidente no se habían desplegado acciones contundentes; la primera mancha negra estaba a cinco kilómetros de las Islas Sisargas, lugar declarado como de Importancia Comunitaria (LIC) por su riqueza ecológica y por ser fuente económica de la zona (Caballero, 2003). A pesar de que la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante española, aprobada diez años atrás, estipulaba que el Ministerio de Fomento debía dictar un plan nacional contra la contaminación del mar, este plan no se puso en marcha (Caballero, 2003). Además, el gobierno no informó sobre la distancia real a la que se encontraba el barco, ni sobre la cantidad de petróleo vertido, ni sobre las zonas afectadas.

Ante estos hechos, Greenpeace denunció públicamente la pasividad del gobierno central y de la Junta de Galicia. La población afectada y amenazada fue la única que percibió la problemática real. Al no haber respuesta por parte de la administración, pescadores y marineros tomaron la iniciativa y comenzaron la elaboración de barreras de contención, las cuales son unas largas cadenas de flotadores que impiden que las acumulaciones de hidrocarburos se desplacen más adentro del mar. Conforme pasaban los días, la llegada de voluntarios iba incrementándose. Como señala Pontes (2003), “el fin de semana del 6 de diciembre marcó el comienzo de la afluencia masiva de voluntarios para colaborar con las tareas de descontaminación” (p. 14). Se estima que en los fines de semana, el total de voluntarios rebasaba los 7,000 ya que diferentes redes de voluntariado nacional e internacional se organizaron para atender las necesidades que se presentaban en la costa gallega.

El gobierno reconoció no saber la cantidad exacta de petróleo que se había vertido en las costas de Galicia. Sin embargo,

Greenpeace denunció que el vertido de hidrocarburos era más del doble de lo que señalaban las cifras oficiales aproximadas, por lo que se reunieron con el ministro de Medio Ambiente, Jaume Matas, y exigieron que se hicieran públicos los resultados del análisis de toxicidad de los vertidos. El presidente Aznar compareció ante la comisión de investigación del parlamento gallego para informar acerca de las decisiones tomadas y de las declaraciones que habían minimizado la catástrofe frente a las costas de Murcia. La justificación del jefe de gobierno español fue que no se actuó debido a que el accidente no fue declarado ni considerado como de emergencia nacional (Beiras, 2003).

Greenpeace presentó una queja ante la Comisión Europea (2003/4247) y recomendó a las autoridades españolas y a los demás Estados miembros de la Unión Europea proceder a la eliminación de todos los buques petroleros que estaban perdiendo hidrocarburos para controlar las fugas y evitar la dispersión del petróleo en las aguas marinas. Esto con el fin de evitar, en el futuro, desastres como el ocasionado por el *Prestige*. Entre los cambios necesarios para minimizar el riesgo de este tipo de catástrofes se incluyó *la responsabilidad ilimitada de la industria petrolera*.

Hasta antes del incidente del *Prestige*, este tipo de sucesos eran considerados de bajo coste para las empresas involucradas, por lo que no se desarrollaban incentivos para operar bajo las medidas apropiadas de seguridad. No obstante, en la actualidad, la responsabilidad de las empresas no es solamente atender los daños directos y a corto plazo, sino que éstas deben cubrir también los gastos de investigación y la recuperación de los ecosistemas afectados.

Sobre los aspectos legales del problema, poco se ha hecho para respetar la regulación en materia medioambiental dentro de la Unión Europea. Grecia, Malta y Chipre utilizaron el derecho de bloqueo, dentro del conjunto regional, para evitar que una directiva europea, en materia de responsabilidad penal para quien resulte responsable de accidentes marítimos que ocasionen contaminación, siguiera su curso. No obstante, un punto que es importante resaltar es que sí se han logrado cambios en las políticas de transporte marítimo. Entre éstos se encuentra la implantación de buques de doble casco, la propuesta de la creación de una red de puertos seguros, declaraciones de Áreas Marinas Especialmente Sensibles y el control público de las sociedades de clasificación.¹² Se logró además que el Gobierno adquiriera los medios necesarios para paliar

12 Definidas como organizaciones no gubernamentales o grupos de profesionales con el objetivo de promover la seguridad de la vida humana y propiedades (buques y plataformas *offshore*) así como la protección del entorno natural marino.

los efectos provocados por el vertimiento de hidrocarburos en las aguas marinas y evitar un nuevo accidente como el del *Prestige* (Universidad de Vigo, 2003).

Después de la presión ejercida por Greenpeace y la sociedad civil española, el Congreso aprobó la Ley de Prevención y Control de la Contaminación que actualmente obliga a las empresas a declarar y limitar sus emisiones de vertidos. Además, se creó un registro público, en el 2003, donde se plasman las emisiones de los buques petroleros que transitan por las costas españolas (Greenpeace España, 2006). La respuesta real provino de la sociedad civil auto-organizada bajo el mando de Greenpeace y *Nunca Más*¹³, así como de diversos grupos de voluntarios tanto de la península ibérica como de Europa, quienes –se argumenta– son los que realmente limpiaron las playas (Sampedro, 2007).

VI. CONCLUSIONES

La falta de capacidad del Estado para resolver problemas de índole global quedó evidenciada en la reacción del gobierno español frente al accidente del buque petrolero *Prestige* en la costa de Galicia, España, en el año 2002. Aunque había situaciones más urgentes por resolver, por ejemplo la fuga de hidrocarburos del buque, se procedió en primer lugar a tomar acciones legales contra Letonia y Grecia. Era preciso atender la contaminación que el derrame de petróleo estaba ocasionando en la costa, antes de buscar a los culpables.

Además de esto, el gobierno español no contaba con el equipo apropiado para detener el derrame petrolero. Siendo un paso obligado para embarcaciones como el buque *Prestige*, era imprescindible que España contara con una cantidad suficiente de herramientas necesarias para atender un accidente de este tipo. Sin embargo, pasaron varios días después del incidente y aún no se habían llevado a cabo acciones determinantes. Fue la sociedad civil internacional, de manera autónoma y a través de OINGs, la que actuó y presionó al gobierno para proceder de manera efectiva.

Aunque a lo largo del acontecimiento el gobierno español cometió errores que afectaron al medio ambiente en la costa de Galicia, este suceso sirvió de precedente para evidenciar la falta de aplicación de la política ambiental que regula a España, en el marco de la Unión Europea. Si bien

dicho bloque ha experimentado importantes avances respecto a la legislación ambiental, España no procedió exitosa y prontamente a la solución del problema de contaminación que causó el buque.

La sociedad civil internacional, a través de diversas organizaciones internacionales, especialmente Greenpeace, mostró su capacidad efectiva de acción en situaciones en las cuales los gobiernos han podido actuar rápidamente. Dado que el petróleo estaba contaminando el agua de la costa, Greenpeace procedió a trabajar directamente en la zona afectada; a su vez, presionó al gobierno para que tomara medidas encaminadas a la solución del problema y, por último, cuestionó la aplicación de la política ambiental española, con lo que consiguió ejercer presión para que fuera modificada y usada correctamente.

La magnitud del hundimiento del buque petrolero *Prestige* y el consecuente derramamiento de petróleo en la costa de Galicia, permiten a su vez, constatar la existencia de problemáticas que conciernen al mundo entero, en este caso las medioambientales.¹⁴ Aunque el petróleo se derramó en la costa de Galicia, el daño ambiental ocasionado afectó a las zonas aledañas. La cuestión medioambiental ha sido y continuará siendo de especial interés para las OINGs, entre ellas Greenpeace. La capacidad de reacción de esta organización fue inmediata, implicándose a los pocos días en trabajos de limpieza y reparación de los daños provocados por el buque. Además, la gente salió a las calles a reclamar al gobierno la poca –si no es que nula– respuesta al desastre; en un periodo posterior a quince días del incidente, no se veía aún actuación del gobierno. Gracias a la influencia y participación de Greenpeace, el gobierno español comenzó a trabajar en la generación de propuestas para la solución del problema.

Con el análisis de este caso se pudo comprobar la hipótesis planteada al inicio de la investigación. En el marco de la globalización, han surgido problemas mundiales que los Estados ya no pueden resolver por sí solos; necesitan la colaboración de otros actores, por ejemplo, las OINGs, como representación mayoritaria de la sociedad civil internacional, para lograr la solución exitosa de los mismos. Este grupo ha surgido como un actor que trabaja en complemento con la acción gubernamental; legítima al Estado, cuando las políticas públicas son adecuadas; y trabajan en conjunto con el mismo, cuando éstas no lo son.

13 *Nunca Más* (o *Nunca Más*, en español) es una organización ciudadana cuyo objetivo declarado es evitar la repetición de desastres ecológicos en Galicia, España.

14 Véase Caballero (2003) y (García, 2003) para conocer los informes publicados por Greenpeace España y el Fondo Mundial para la Naturaleza–Capítulo España (WWF/Adena), respectivamente. Ambas investigaciones presentan los estudios sobre las repercusiones ambientales y socioeconómicas del derrame del *Prestige*.

Las OINGs, específicamente las medioambientales, han alcanzado incluso la modificación de leyes a favor de la conservación ambiental, logrando de esta manera actuar como complemento de la actividad estatal en la mejora de las políticas públicas. La sociedad civil internacional se está auto-organizando y está encontrando sus líderes en las OINGs. Sus acciones son cada vez más eficientes y proactivas en torno a los problemas que conciernen a la sociedad global.

Dado el proceso de globalización que se ha experimentado, las sociedades civiles de las naciones se han visto en la necesidad de traspasar las fronteras y atender los problemas mundiales. Se da paso a una sociedad civil internacional que participa en la formulación y aplicación de políticas públicas globales en conjunto con el Estado. Éste mismo ha respondido, en muchos casos, de manera positiva originando que la sociedad civil internacional y el gobierno desarrollen gradualmente

un balance entre las exigencias de la sociedad y la capacidad del Estado para reaccionar ante ellas.

En este punto, cabe destacar que, si bien en el caso *Prestige* no se evidenció una participación activa entre Estado, sociedad civil internacional y sector privado, éste último no debe ser olvidado; más bien, debe ser incluido en la generación de soluciones a las problemáticas globales. En la medida en que se dé un consenso entre los tres, las dificultades que se presentan a nivel mundial podrán ser resueltas de una manera más completa e integral. Así, dentro de este marco de reestructuración de la acción estatal, las OINGs, más que competir con el Estado, están actuando en corresponsabilidad con éste en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas mundiales que permitan la solución efectiva de los problemas que aquejan a la sociedad internacional actual.



Referencias

- Álvarez, A. y Estrada, D. (2002, 4 de junio). "Río 92". Boletín Gaía. Consultado el 14 de abril de 2007. Disponible en: <<http://www.gaia.org.mx/informacion/boletin3.html>>
- Balbis, J. (2001). *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Documentos de debate 53. París: Programa Gestión de las transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. España: Tecnos.
- Barcena, M. (2002). *Globalización y nacionalismos: retos para América Latina y la Unión Europea*. En Centro Latinoamericano de la Globalidad. Pp.1-11. Disponible en: <<http://www.celag.edu.mx/retosglobalizacionmbc.pdf>>
- Beiras, R. (2003). *A catástrofe do Prestige*. España: Universidad de Vigo. Disponible en: <<http://webs.uvigo.es/c04/webc04/prestige/prestige/Ricardo%20Beiras%20PDF.pdf>>
- Bernard, A. Helmich, H., y Lehning, P.B. (eds.). (1998). *Civil society and international development*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Boli, J. y Thomas, G.M. (1999). "INGOs and the organization of world culture", en J.Boli y G.M. Thomas (eds.). *Constructing world culture* (pp. 13-49). Estados Unidos: Stanford University Press
- Boulding, E. (1988). *Building a Global Civic Culture. Education for an Interdependent World*. Estados Unidos: Teachers College Press.
- ___ (1994). *Building peace in the Middle East*. Challenges for Status and Civil Society. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Brysk, A. (2005). *Human Rights and private wrongs*. Constructing Global Civil Society. Estados Unidos: Routledge.
- Caballero, M.J. (2003). *The Prestige Disaster*. One Year On. España: Greenpeace España. Consultado en marzo 2007 en la página oficial de Greenpeace Internacional. Disponible en: <<http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/the-prestige-disaster-one-yea.pdf>>
- Centro de Investigación e Información para el Desarrollo (2006). *Presentación del CRID*. Disponible en: <<http://www.crid.asso.fr/spip.php?article14>>
- Cohen, J. y Arato, A. (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, S. (2005). *Los Estados ante los "nuevos actores"*. En Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros, 1-14. Disponible en: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0204-Cohen-espAVB-2-2.pdf>>
- Conill, J. (2004). *Horizontes de economía ética*. Tecnos: España
- Damin, R. y Monteleone, A. (2002). *Temas ambientales en el aula. Una mirada crítica de las ciencias sociales*. Argentina: Paidós.
- Ferullo, H. (2000). *El malestar en las economías modernas de mercado. Sobre la economía social, el tercer sector y la sociedad civil*. Argentina: Ediciones Macchi.
- Fisas, V. (2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos* (6ª imp.). España: UNESCO.
- Frank, J., Hironaka, A., Meyer, J., Schofer, E. y Brandon, N. "The Rationalization and Organization of Nature in World Culture", en J. Boli, y G.M. Thomas (eds.). *Constructing World Culture* (pp. 81-99). Estados Unidos: Stanford University Press.
- Frankel, J. (1988). *International Relations in a Changing World*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- García, R. (2003). *The Prestige: one year on, a continuing disaster*. Fondo Mundial para la Naturaleza-España (WWF/Adena). Disponible en: <<http://assets.panda.org/downloads/finalprestige.pdf>>
- Greenpeace España. (2007, 7 de marzo). *Otras victorias*. Consultado en el portal electrónico de Greenpeace España. en el 15 de abril del 2008. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/about/victories/otras-victorias>
- ___ (2007, 19 de septiembre). *Historia de Greenpeace*. Consultado en el portal electrónico de Greenpeace España. en el 15 de abril del 2008. Disponible en: <<http://www.greenpeace.org/espana/about/historia>>
- Greenpeace, la guerra verde*. (2006, 15 de marzo). La Crónica Especializada. Consultado el 17 de abril de 2007. Disponible en: http://lacronica2.3dsignia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=13
- Hann, C. y Dunn, E. (1996). *Civil society, challenging western models*. Reino Unido: Routledge.
- Holmes, M. (2001). "Education and Citizenship in an Age of Pluralism", en Ravitch y Viteritti (eds.) *Markind Good Citizens. Education and Civil Society* (pp.187-212). Estados Unidos: Yale University Press.
- Holton, R. (1998). *Globalization and the Nation-State*. Reino Unido: MacMillan Press Ltd.
- James, A. (2000). "States and Sovereignty", en T. Salmon (ed.) *Issues in International Relations* (pp. 3-24). Estados Unidos: Routledge.
- Johnson, H. (1997). *Green plans. Greeprint for sustainability*. Estados Unidos: University of Nebraska.
- Kaplan, M. (2002). *Estado y globalización*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Keane, J. (2001). "Global civil society?", en H. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor (eds.). *Global Civil Society 2001* (pp.23-47). Nueva York: Oxford University Press.
- Lafontaine, O. (1998). *No hay que tener miedo a la globalización. Bienestar y trabajo para todos*. España: Biblioteca Nueva.
- López, E. (1999). "La responsabilidad de los ciudadanos en la construcción de la sociedad civil", en R. Alvira R., N. Grimaldi y M. Herrero (eds.). *Sociedad Civil. La democracia y su destino* (pp. 43-61). España: Ediciones Universidad de Navarra.

- López-Segrera, F. (2004). "Globalización-mundialización: entre el imperio y la democracia", en V. Batta, y S. Sosa (Eds.). *Escenarios Futuros sobre la Globalización y el Poder Mundial* (pp.45-79). México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maihold, G. (1999). "Procesos de concertación nacional y gobernabilidad democrática", en P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold (eds.). *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad* (pp.385-405). Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Maldonado, C.E. (2002). *Filosofía de la sociedad civil*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Manifiesto de la Sociedad civil española: Una Constitución para una Europa más social, más transparente, más democrática y más unida*. (2004). España. Disponible en: <<http://www.acsur.org/acsur/destacamos/europa/Manifiesto%20editado.doc>>
- Messner, D. (2001). *Globalización y gobernabilidad global*. En la página oficial de Nueva Sociedad. *Democracia y política en América Latina*. Pp. 48-66. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3005_1.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Organizaciones No Gubernamentales*. Consultado el 4 de Marzo de 2007, en el *Centro de Información de Naciones Unidas*. Disponible en: <<http://www.cinu.org.mx/ong/index.htm>>
- Papp, D. (1997). *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*. Estados Unidos: Allyn and Bacon.
- Pinter, F. (2001). "Funding global civil society", en H. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor (eds.). *Global Civil Society 2001* (pp.195-217). Nueva York: Oxford University Press.
- Pontes, M. (2003). "Prestige: Crónica en negro". *Revista Aquanet* [España], 43, 11-22. Consultado en abril de 2007. Disponible en: <<http://mare-nostrum.org/download/aquanet/2003/aquanet-43.pdf>>
- Pope, J. (2002). "La sociedad civil", en J. Pope. *Sourcebook en español, el libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional* (pp. 208-218). Consultado en enero de 2008 en el portal de Transparencia Mexicana. Disponible en: <<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo15.pdf>>
- Ramonet, I. (1999). *Un mundo sin rumbo*. España: Editorial Debate.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. [Versión electrónica]. Consultada en abril de 2007. Disponible en: <<http://www.rae.es>>
- Reygadas, R. (1998). *Abriendo veredas: Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Servicios Informativos Procesados, A.C. (Sipro).
- Rodríguez, D. y Arnold, M. (1992). *Sociedad y Teoría de Sistemas*, 2ª ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria. Disponible en Revista Excerpta, 8: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/biblioteca/docs/excerpta/excerpta8.pdf>>
- Sajardo, A. y Baleren, B. (2004). "Economía Social y Género". *Monográfico de CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Consultado en abril de 2007 en RedALyC [Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal]. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/174/17405001.pdf>>
- Salamon, L. y Sokolowski, W. (2004). *Global Civil Society. Dimensions of the nonprofit sector*. Kumarian Press, Estados Unidos: Inc.
- Sampedro, V. (2005). "Políticas de información gubernamentales en contextos de crisis: el caso Prestige", en *Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno* (pp.187-200) (Grupo14: Comunicación Política). Consultado en enero 2008. Disponible en: <[http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-14/SAMPEDRO-BLANCO-Victor\(URJC\)yLOPEZ-REY-JoseA.\(UNEX\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-14/SAMPEDRO-BLANCO-Victor(URJC)yLOPEZ-REY-JoseA.(UNEX).pdf)>
- Sandoval, J (2007). *Sociedad Civil: Conceptualizaciones*. En Gamma-Idear . Población y desarrollo. Consultado el 28 de febrero de 2007 en <<http://www.fungamma.org/socivil/sociecivilsandoval.htm>>
- Santos, M. (1999). "Sobre la constitución ética de la sociedad civil", en R. Alvira, G. Nicolás, M. Herrero (eds.). *Sociedad civil: la democracia y su destino* (pp.437-460). España: Ediciones Universidad de Navarra, S.A. (EUNSA).
- Serbin, A. (1997). *Globalización y sociedad civil en los procesos de integración*. En la página oficial de Nueva Sociedad. *Democracia y política en América Latina*. Pp.1-8. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2562_1.pdf>
- Thakur, R. (1997). "Human Rights: Amnesty International and the United Nations", en P. Diehl (ed.). *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (pp.247-268). Estados Unidos: Lynne Rienner.
- Unión Europea. (2007). *Actividades de la Unión Europea: Medio Ambiente*. Europa. Consultado en abril de 2007 en Portal de la Unión Europea. Disponible en: <http://europa.eu/pol/env/index_es.htm>
- Vega, R. (2006). *Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil internacional*. Consultado en abril de 2007. Disponible en: <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral%2035/147-172.pdf>>
- Wahl, P. (1997). *Tendencias globales y sociedad civil internacional. ¿Una ongización de la política mundial?*,1-14, Consultado en abril de 2007 en la página oficial de Nueva Sociedad. *Democracia y política en América Latina*. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2590_1.pdf>
- Williams, M. (2000). "The World Bank, the World Trade Organisation and the environmental society movement", en R. Higgot, G. Underhill, y A. Bieler. *Non State Actors and Authority in the Global System* (pp. 241-255). Reino Unido: Routledge- Taylor & Francis Group.
- Wollebaek, D. y Selle, P. (2003). "Generations and Organizational Change". En P. Dekker y L. Halman (eds.). *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives* (pp. 161-178). Nueva York: Kluwer Academia.

Los partidos políticos latinoamericanos bajo la lupa

José Ruiz Valerio*

Alcántara Sáez, M. (2006). *Partidos políticos latinoamericanos. ¿Instituciones o máquinas ideológicas?* Ciudad de México: Gernika.

Ahora que la democracia –o para ser más precisos, la poliarquía (Dahl, 1989a; 1989b; 1993)– se estableció en la mayoría de los países de la región, comenzaron a multiplicarse las investigaciones académicas sobre uno de sus actores más destacados, si no el más destacado: los partidos políticos.

En efecto, tras el reconocimiento de los partidos políticos, realizado en la constitución de Weimar de 1919, comienzan a proliferar expresiones tales como “estado de partidos”, “democracia de partidos” o, incluso, como denominó con elocuencia Kelsen, “partidocracia”. Dichos términos aluden a la centralidad que las organizaciones partidistas tienen en la formación de las “elites” democráticas; en la comunicación política entre los ciudadanos y sus representantes; en la formación de una ciudadanía democrática; en el monitoreo y fiscalización del gobierno y sus actividades; y en la organización de la “caótica” voluntad popular (Neumann, 1965) entre otras actividades relevantes propias de los regímenes democráticos de gobierno.

En este sentido, América Latina no escapa a lo anterior. Aunque los partidos políticos de la región fueron largamente ignorados en los estudios tradicionales más representativos sobre la materia, no cabe duda de que los partidos latinoamericanos no sólo guardan destacados “parecidos de familia” con sus pares occidentales, sino que cumplen funciones similares y se organizan internamente de forma semejante a aquéllos, atendiendo siempre a la idiosincrasia de sus propios contextos. Más aún, algunos de los partidos de la región, como los uruguayos, se cuentan entre los más antiguos del mundo. Si bien es cierto que las idiosincrasias de nuestros países desafían al analista en la medida que lo obligan a re-pensar y adaptar los conceptos y las categorías teóricas a la realidad histórica, social y política de su propia de nuestra región, evitando toda

aceptación pasiva, de ninguna manera se justifica rechazar o desconocer *a priori* tales conceptos y categorías. Como dice el profesor Alcántara (2006):

Los partidos latinoamericanos no son figuras extrañas, en su seno no acontecen fenómenos diferenciados de sus homólogos occidentales ni su papel en la política es muy distinto. Por ello, aunque la literatura sobre su universo conceptual no haya sido elaborada teniéndolos en cuenta sirve para explicarlos, si bien su grado de desarrollo responde a pautas heterogéneas tanto en lo espacial como en lo temporal. (p.274)

Ésta es una afirmación importante en la medida en que una parte de las ciencias sociales latinoamericanas, durante las décadas de 1950 a 1970 –tanto desde la izquierda académica como desde el revisionismo de derecha –rechazaba la idea de que los procesos e instituciones políticas de la región pudieran ser abordados, teóricamente, con categorías propias de otros contextos académicos y políticos, intentando reafirmar, de esta manera, una identidad regional refractaria a explicaciones “externas”, “extrapoladas” de otras experiencias distintas de la nuestra. Alcántara inscribe su trabajo dentro de la tradición académica más extendida sobre el estudio de los partidos políticos; de éstos utiliza sus categorías analíticas y metodológicas, lo que facilita, luego, la comparación de los resultados obtenidos con las experiencias de otras regiones y contextos históricos, dándole una proyección muy destacada al modelo que presenta y a la información que obtiene. Éste es un primer punto fuerte del análisis.

Pero éste (el de la semejanza de los partidos latinoamericanos con sus pares occidentales) no es el único mito académico que intenta romper el libro que hoy presentamos, sino que

* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. jfrv@itesm.mx

estamos frente a una investigación rica, compleja, muy bien diseñada, desde el punto de vista comparativo, que aporta resultados relevantes al estudio de los partidos políticos.

El texto de Manuel Alcántara se organiza en cinco capítulos. El primero y el segundo nos presentan un estado de la cuestión actualizado, completo y minucioso respecto de la literatura académica sobre los partidos políticos, en general, y los partidos latinoamericanos, en particular. Ambos están sólidamente documentados y escritos de forma amena; permite al lector menos familiarizado con la producción específica sobre el tema, apreciar la vastedad y complejidad de la materia de estudio. Coherente con la opinión citada anteriormente, Alcántara inscribe y relaciona el estudio de los partidos latinoamericanos con la literatura tradicional.

A su vez, los capítulos 3, 4 y 5 nos enfrentan con el nudo del trabajo. Esto es, con el estudio comparado del origen, el programa y la organización de los partidos políticos latinoamericanos. O para ser más preciso, de los 63 partidos que entre 1990 y 2000 reunían cinco características relacionadas con su desempeño electoral:

- 1) Que el número de partidos seleccionados en cada país guardara una relación proporcional con el número efectivo de partidos a partir del criterio establecido por Laakso y Taagepera (1979).
- 2) Que cada partido hubiera estado representado en el Legislativo en al menos dos periodos durante el lapso analizado.
- 3) Que cada partido seleccionado tuviera un apoyo promedio superior al 5% a nivel nacional.
- 4) Que cada partido tuviera una representación homogénea a nivel nacional o una significancia regional muy fuerte en más de una circunscripción.
- 5) Que contara con capacidad de coalición o chantaje, en términos de Sartori (1999).

Es decir, los 63 partidos analizados son importantes desde el punto de vista político-electoral.

Para responder a varias de las preguntas planteadas por la investigación, el profesor Alcántara utiliza los resultados de

un trabajo de campo realizado entre los años 1999 y 2000 en 17 países de la región, a partir de entrevistas personales con cuestionarios semicerrados en muestras no probabilísticas, entre dirigentes y miembros de los partidos analizados. Por lo tanto, varios de los temas abordados en el trabajo nos muestran las percepciones de la dirigencia y estructura partidaria, elemento fundamental en la construcción de la imagen y estrategia de los partidos, aunque, en tanto punto de vista, dichas percepciones puedan diferir de las que sustentan los votantes, la ciudadanía en general y los medios de comunicación. A su vez, estas percepciones complementan a los propios actos de gobierno, a las votaciones legislativas y a otras acciones del partido las cuales pueden ser muy elocuentes respecto a los programas, ideologías, tipo de liderazgos y la propia vida interna de los partidos.

Ahora bien, el propio modelo de análisis creado por Manuel Alcántara es, sin duda, el gran asunto fuerte del trabajo; un modelo sólido, complejo, abundante en matices y que constituye una auténtica referencia metodológica para cualquiera que esté interesado en realizar un trabajo de investigación comparativa. La calidad y complejidad del modelo de estudio que sustenta el trabajo es, sin lugar a dudas, el punto más fuerte y destacado.

Acercas de los resultados –para no hacer un recuento lineal de los mismos, pero, al mismo tiempo, tratando de destacar los datos nuevos y cuestionadores presentados por el análisis del profesor Alcántara–, en cuanto al origen, tenemos que más de la mitad de los partidos analizados se crearon hace más de 25 años. Incluso, una decena de ellos proviene del siglo XIX. Algunos, como los uruguayos, se cuentan entre los más antiguos del mundo. Otros vienen del momento de gestación de los estados populistas. Unos y otros fueron capaces de enfrentar golpes de estado, inestabilidad, cambio en las condiciones que les dieron origen e, incluso, tuvieron una alta capacidad para reformarse, adaptarse y reinventarse frente al cambio de condiciones contextuales que debieron enfrentar durante su extensa vida. Este hecho cuestiona el mito sobre la falta de estabilidad de los partidos regionales. A éstos se suman algunos (muchos) partidos nuevos cuyo mérito reside en haber sabido incorporar a los grupos marginados de sus sociedades de finales del siglo XX.

La mitad de estos partidos se crearon *ex novo*, lo que cuestiona el mito sobre la tendencia a la fragmentación de los partidos latinoamericanos. Sin embargo, hay una propensión

marcada a la creación de frentes, los que presentan una suerte electoral diversa. Aunque tradicionalmente el centralismo dominante en la región sobredimensionó la importancia de las ciudades capitales como ámbitos de formación partidista, actualmente, asistimos a la creación tímida de partidos regionales en Brasil, Ecuador y Venezuela.

La mayoría de estos partidos latinoamericanos surgió con la intención de enfrentar el reto electoral planteado por la propia democracia, a pesar de que algunos otros surgieron en contextos reactivos e, incluso, revolucionarios. A su vez, pocos de ellos emergieron con el apoyo externo expreso de organizaciones extrapartidistas (como el ejército) o motivos distintos de la actividad política partidaria.

Otro mito roto: la mayoría de estos partidos fue fundada por políticos, no caudillos, y una mayoría más grande aún fue creada fuera de los cuarteles militares. Sólo un tercio de ellos tiene carácter antisistémico, en general, creado antes de 1975 y vinculado a momentos de quiebre sistémico. Otros fueron reactivos, pero la mayoría surgió leal a las pautas de funcionamiento del sistema político vigente. Sin embargo,

el capítulo tercero ha puesto de manifiesto la dificultad de establecer relaciones entre estos elementos que componen la subdivisión que comporta el origen de los partidos. De todos ellos el que tiene una condición más sólida de variable dependiente es precisamente la última abordada, es decir, el carácter del partido por cuanto que es el elemento que más puede estar condicionado por los otros enunciados, en especial con la fecha de creación y con el origen electoral. (Alcántara, 2006: 284)

En cuanto al programa, a pesar de la diversidad ideológica que presentan los partidos en función de su origen, la mayoría posee programas escritos que reflejan los objetivos de su acción política, estructurando su accionar a través de principios programáticos e ideológicos. Los principios ideológicos se han manifestado principalmente en el eje izquierda-derecha. Los principios programáticos se midieron a través de tres dimensiones significativas:

- 1) La mayor o menor aceptación del neoliberalismo, en cuanto a las políticas económicas.
- 2) En cuanto a los valores, la aceptación o rechazo de posiciones conservadoras o progresistas.

3) Respecto al escenario internacional, la aceptación de fórmulas de integración regional y de apertura a la globalización.

Salvo la última dimensión, las dos primeras diferencian claramente las posiciones entre unos y otros, estableciendo un espacio competitivo evidente entre los partidos analizados. Es decir, a pesar de los cambios experimentados en el fin de siglo, la ideología aún constituye un elemento importante a la hora de explicar y diferenciar las identidades partidistas. Estas dimensiones guardan relación con el carácter de los partidos, de forma tal que,

Los partidos que contaron en su nacimiento con un carácter reactivo hoy son partidos a la derecha mientras que los que tuvieron un carácter revolucionario son partidos a la izquierda. Finalmente, se constata una clara relación entre el programa y el rendimiento político-electoral de los partidos latinoamericanos puesto que todos los partidos a la izquierda cuentan con un bajo rendimiento. (Alcántara, 2006: 289)

Obviamente, el inicio de siglo nos enfrenta a un nuevo panorama electoral, aunque la "foto de familia" que presenta Alcántara, realizada a finales del siglo XX, resulta interesante para reflexionar acerca del devenir de nuestras sociedades, de las debilidades y limitaciones de los modelos aplicados, y de los riesgos que deberán enfrentar (si no es que ya lo hacen) los partidos actualmente mayoritarios y con responsabilidades de gobierno.

En cuanto a la organización, los partidos latinoamericanos presentan una estructura continua y se asientan de forma extensa en el territorio nacional, aunque observan diferentes grados de vista partidista, entendida ésta como la realización de actividades periódicas. En cuanto a su financiación, el modelo predominante es el de la financiación individual por parte de los candidatos. Sólo rompen con este modelo el PRD mexicano y el Frente Amplio uruguayo.

Respecto a la estrategia para ampliar sus bases de militancia, los partidos de la derecha son más proclives a recurrir a estrategias de ampliación de sus bases electorales, mientras que los partidos de la izquierda intentan incrementar el número de sus militantes. En cuanto a las estructuras de autoridad, la evidencia demuestra una diversidad de experiencias que echan por tierra el mito de la concentración de poder en manos de un único individuo. Los partidos latinoamericanos, lejos de ajustarse a opiniones monolíticas y anular el debate ideológico-

co interno, dan cabida a opiniones divergentes y a niveles de debate interno intenso. Sin embargo, “el mayor nivel de discusión ideológica se relaciona con el carácter revolucionario del origen de los partidos y el contenido programático de partidos a la izquierda” (Alcántara, 2006: 291).

Todo esto cuestiona, nuevamente, la imagen predominante de los partidos latinoamericanos como organizaciones débiles, inestables, carentes de debate interno, de discurso monocorde, de liderazgos personales y todopoderosos.

Esta diversidad de experiencias puede dar lugar a un continuo en el que los partidos pueden situarse desde un extremo, vinculado con la institucionalización partidista, hasta otro, relacionado con su carácter de maquinarias electorales. Cuando hablamos de partidos institucionalizados, nos referimos a una lógica estructurada –a partir de los tres elementos analizados, de forma tal que los partidos se desvinculan de los liderazgos personalistas; se vertebran a través de un programa que articula su ideología y se estructuran mediante principios organizativos que rigen su funcionamiento cotidiano, con base en principios de racionalidad y eficacia– así como a los procedimientos de selección de los líderes y las relaciones de éstos con el núcleo de militantes más activos. Las máquinas partidistas, por su parte, son instrumentos temporales de la actuación de caudillos, entre cuyos objetivos no figura trascender a la figura del líder fundador. Carecen de programas o, en caso de que éstos existan, se trata de un documento desideologizado que aboga por propuestas tecnocráticas y pretendidamente apolíticas, estructuradas en una organización extendida de forma irregular, supeditada a la estrategia del líder.

Como se comprenderá, los 63 partidos analizados se extienden a lo largo de este continuo, pero, si mi lectura no es errónea, muchos de ellos se ubican en posiciones más cercanas al polo de la institucionalización. En especial, los partidos más antiguos, fundados antes de 1950, por razones casi naturales: debieron rutinizar sus liderazgos fundadores, adaptarse a las circunstancias contextuales cambiantes y, en algunos casos, deificar sus identidades originales en función de los nuevos desafíos a enfrentar. Sin embargo, unos y otros, son o instituciones o máquinas ideológicas, ya que la ideologización es una característica que recorre todo el espectro partidista. ¿Qué opciones tienen los nuevos partidos, formados a partir de 1975, de enfrentar exitosamente desafíos similares? Ésta es una pregunta medular, cuya resolución marcará el devenir de los sistemas políticos en los que se desenvuelven.

En resumen, si tal como señalan Bourdieu, Chamboredon y Passeron (1975), es la propia mirada del analista la que crea el objeto de estudio, Manuel Alcántara construye, aquí, su objeto con preciosismo artesanal. La visión que nos ofrece Alcántara acerca de los partidos latinoamericanos es poliédrica, rica en matices, compleja, siempre interesante, dinámica. Enfrenta, cuestiona y, llegado el caso, echa por tierra (como ya mencioné) algunas imágenes consolidadas, aunque sin sustento teórico.

Finalmente, hay un último punto que deseo destacar aquí. Algunos analistas políticos de la región cuestionan la pertinencia de hablar de “Latinoamérica” como una unidad de estudio coherente y pertinente. Se intenta destacar las particularidades de los casos nacionales a partir de la negación de rasgos regionales. En un punto, recuerdan el comentario realizado por Laclau (1993: 49) respecto a que el “Oriente” es simplemente el resultado de un discurso occidentalista creado por los académicos occidentales, puesto que la unificación de la India, China y el Islam en una entidad única sólo puede darse a partir de una relación de equivalencia entre sus características socio-culturales: ninguno de ellos es “occidental”.

Sin embargo, olvidan que nadie ha dicho que se deba comparar sólo objetos similares (Sartori, 1992: 267). Si es que las especificidades presentadas por los casos nacionales hicieran imposible hablar de similitudes regionales, cualquier estudio regional sería imposible. En cambio, si consideramos que tales diferencias son obstáculos que cuestionan la creatividad del analista y sus herramientas conceptuales, aquéllas se transforman en desafíos teóricos, estímulos intelectuales.

Ahora bien, ¿cuál es la importancia teórica de este debate? Si partimos de la base de que hay una similitud original entre los países de la región, el estudio comparado de ellos nos llevará a buscar, a acentuar las diferencias, siempre fecundas. “El placer de lo diferente dentro de lo idéntico”, como diría Borges (citado en Bravo y Paoletti, 1999:180). Por el contrario, si partimos de las diferencias existentes entre los casos nacionales, el incentivo residirá, entonces, en analizar las semejanzas, las afinidades esenciales que median entre ellos.

Este doble juego de semejanzas y diferencias es practicado con una sutileza destacable por parte de Manuel Alcántara en el libro que hoy presentamos. Así, en cada capítulo, comienza describiendo las particularidades de los distintos casos, exhibiendo un conocimiento envidiable de los partidos y de sus contextos políticos, históricos y sociales. Pero, luego, el análisis

intenta trascender las particularidades, buscando los elementos comunes, las semejanzas, que trascienden las diferencias. Semejanzas y diferencias, lo particular y lo general de los casos, constituyen un balance equilibrado, provocativo, interesante.

La obra comentada no sólo no rechaza, sino que enfrenta de lleno los desafíos de la comparación dentro de esta babel política, social e histórica que es Latinoamérica. Aquí reside otra fortaleza del trabajo que comentamos: Manuel Alcántara realiza una comparación simétrica, balanceada, apoyada en distintas metodologías, en función de la dimensión que se está

analizando de los partidos políticos. De forma tal que, además de presentarnos una obra estupenda acerca de los partidos políticos latinoamericanos, el libro también es un magnífico "tratado" de metodología comparada. Al leer el texto, el lector no sólo conoce cosas nuevas sobre los partidos, sino que también puede re-pensar (y aprender) acerca de las propias reglas metodológicas del análisis político comparado. Al terminar la lectura, uno acaba sabiendo más, y no sólo acerca de los partidos políticos. Por lo tanto, la lectura de este libro, además de recomendable, resulta imprescindible.



Referencias

- Alcántara Sáez, M. (2006). *Partidos políticos latinoamericanos. ¿Instituciones o máquinas ideológicas?* Ciudad de México: Gernika.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (1975). *El oficio de sociólogo*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Bravo, P. y Paoletti, M. (1999). *Borges verbal*. Barcelona: Emecé.
- Dahl, R. (1989a). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1989b). *La poliarquía*. Buenos Aires: REI.
- (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión. p. 49.
- Neumann, S. (1965). *Partidos políticos modernos*. Madrid: Técnos.
- Sartori, G. (1992). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. p.267
- (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

La desilusión de la unión en América del Norte

Víctor López Villafañe*

Drache, D. (2007). *La ilusión continental. Seguridad fronteriza y búsqueda de una identidad norteamericana*. México: Siglo XXI Editores.

La ilusión continental. Seguridad fronteriza y búsqueda de una identidad norteamericana es un libro cuya lectura he disfrutado mucho. Lo leí prácticamente sin apartarlo de mis ojos y, al final, me ha quedado una muy grata sensación de que la obra logra muy bien su cometido principal: demoler lo que, artificialmente y sin bases de sustentación, se pretendió llamar: “la comunidad de Norteamérica”. Por eso, Daniel Drache titula el libro “La ilusión continental” que, en realidad, ha llegado a significar la desilusión continental.

Además, me parece que es un libro importante por varias razones. Se publica exactamente cuando hay una especie de vacío en cuanto al rumbo futuro de la región de América del Norte. Nadie sabe qué va a suceder en los próximos años y la incertidumbre, como señala Drache, es muy grande ahora para nuestros países, es decir, Canadá, Estados Unidos y México. Así, las ideas principales y argumentos sobre el pasado y el futuro de la región los plantea precisamente este pensador crítico, agudo y propositivo que es Daniel Drache. El libro reúne una serie de argumentos históricos, políticos, económicos y culturales de la región. Se trata, en suma, de repensar la idea de la posibilidad de crear una comunidad de Norteamérica; primero, a partir de la crítica sobre las falacias que se han dicho en el pasado sobre esta idea; y, luego, proponiendo algunos caminos o rutas a seguir, si los hay. A continuación, resumo mis principales comentarios sobre el libro en los siguientes puntos.

1. El libro hace una crítica al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en varios sentidos. Hay que recordar que el Tratado fue presentado por las élites de la región como una especie de preámbulo o entrada a lo que sería una comunidad de intereses de los tres países. También lo critica por sus resultados y promesas incumplidas. Por ejemplo, la falta de desarrollo económico y empleo en México. Para Canadá, según Drache, el dólar barato canadiense fue en realidad el factor detonante de su comercio

con los Estados Unidos más que la acción del Tratado. El TLCAN hizo más dependientes a los dos países, minando sus capacidades de innovación, pues ahora dependen de la venta de energía, materias primas y bienes del sector automotriz (por mano de obra barata). El TLCAN concedió una primacía a lo comercial y lo privado sobre lo público. Las consecuencias de esto son claras. Las asimetrías son mayores y, por ejemplo, México, que se suponía sería el país que tendría mayores beneficios, hoy se encuentra más alejado de Estados Unidos y Canadá. Daniel Drache realiza en todo el libro una crítica profunda a lo que él llama el determinismo comercial de las elites canadienses –que se puede extender a las mexicanas también– las cuales jamás le dieron un valor estratégico a su frontera con los Estados Unidos. Este determinismo comercial se refiere a la idea de que no se puede imaginar una vida sin el mercado de los Estados Unidos y, por lo tanto, no se puede ejercer ninguna acción que dañe o que pueda interferir en esta dirección omnipresente. Esta visión determinista, en consecuencia, ve a la soberanía como un valor anticuado. De lo que se trata es de no enfadar ni criticar a los Estados Unidos y de comerciar a cualquier precio.

2. La región sigue expresando la unilateralidad de los Estados Unidos. Por lo tanto, la supuesta idea de una comunidad de intereses es incompatible con esta realidad. La ilusión de que la amistad mostrada por México y Canadá a los Estados Unidos traería beneficios ha sido destruida. Para Estados Unidos no hay socios sino clientes (véase epígrafe en el capítulo 3) y toda su política internacional es política doméstica, como afirma Drache. Algunos ejemplos ilustran lo anterior. La decisión de no aceptar el fallo del panel del TLCAN sobre las exportaciones canadienses de maderas suaves o el no querer aceptar a los transportistas mexicanos revelan que, para los Estados Unidos, sus leyes domésticas o sus intereses locales están por encima de cualquier acuerdo regional.

*Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. villafane@itesm.mx

3. Además, la agenda de Norteamérica se trastocó por los ataques terroristas. Este ejercicio unilateral es reforzado después del 11 de septiembre del 2001 cuando Estados Unidos decide no sólo fortalecer el lado de sus fronteras sino que, con sus leyes de seguridad territorial y la ley patriótica, resuelve controlar también el lado que pertenece a Canadá y México. Según Daniel Drache, la política de seguridad de Estados Unidos es tan fuerte que le podría dar poderes para negociar el agua de Canadá o bien la energía de Canadá y México.

4. Drache maneja en el libro la idea de Fredrick Jackson Turner quien define la frontera de los Estados Unidos como una frontera siempre inacabada y como una prolongación del poder, cultura y valores estadounidenses. Pero ahora los caminos y las diferencias separan más a Canadá y México de Estados Unidos. ¿Cuáles son estas diferencias? El pueblo canadiense es más receloso frente a los Estados Unidos que goza de menos popularidad cada año. Las políticas de Canadá están enfocadas al papel redistributivo y a los equilibrios provinciales. Por su parte, Estados Unidos es más desigual social y económicamente. Para Canadá, el espacio social es primordial y debe ser el resultado del esfuerzo colectivo, mientras que para Estados Unidos, el espacio social es una forma de capital. Canadá es más canadiense, no quiere ser el clon de Estados Unidos. Sobre México, Drache dice que los mexicanos son regionalistas y siguen siendo orgullosos de su cultura y tradiciones y continúan en la línea de resentimiento contra Estados Unidos. En palabras de Drache, los mexicanos han sufrido una “historia de marginación larga y amarga”, siempre han sido vistos como *outsiders* en Estados Unidos. Proporciona algunos datos: en el 2005 todavía el 50% de la población de Estados Unidos no estaba de acuerdo en darle beneficios de ciudadanía a los inmigrantes ilegales. En cambio, Canadá está orgullosa de su política de inmigración y de asilo a refugiados políticos la cual ha sido amenazada por las políticas de seguridad del presidente Bush.

5. Para Daniel Drache, hay que romper la frontera mental de las élites la cual consiste en “no tener voz ni voto”, no decir nada y resignarse ante el unilateralismo de Estados Unidos. México y Canadá deberían atreverse a poner en acción la posibilidad de ejercitar represalias frente a Estados Unidos como lo hace la Unión Europea, por ejemplo. La soberanía formal nunca ha defendido a un país débil frente a un poderoso. Se requiere una “soberanía aplicada”, es decir, negociada, como un ejercicio del arte de go-

bernar. En esta época de globalización, sólo la democracia y la voluntad política tendrán impacto real sobre el fortalecimiento del vínculo social. Diversidad y multiculturalismo se combinan en Canadá para fomentar un electorado con apetito de programas sociales. México, pese a todo, recurre a la autoridad pública en busca de asistencia social y protección económica.

6. Entonces, ¿en qué consistiría el concepto de una comunidad de Norteamérica? Para Drache, se debe buscar la *Norteamérica social*, es decir, una comunidad que proteja estándares sociales y que fortalezca la inclusión social. Se requiere una legislación innovadora y fuerte, atenta al interés público nacional, pero Estados Unidos ha colocado a las corporaciones, a los organismos de inteligencia y al Departamento de la Defensa en el asiento del conductor. Los tres países deben llegar a tener instituciones comunes sólo como resultado de la acción de sectores clave de su opinión pública. Así, la gente y las comunidades deben ser parte central de la ecuación. Desgraciadamente, hasta ahora prevalece la idea de servir a los intereses de los consumidores de los Estados Unidos. Debemos construir una cultura continental como resultado de una obra colectiva y no de corporaciones ni de las élites de negocios.

7. Algo que me llamó la atención de la lectura es lo que podría llamar la “mexicanización” de Canadá, es decir, ese país está recibiendo ahora un trato de *outsider* como siempre lo ha tenido México. Queda la impresión de que Canadá ha perdido un cierto estatus en sus relaciones con Estados Unidos; estatus que, en realidad, nunca tuvo, puesto que era también una ilusión, como parece decirnos Drache.

En el libro hay un estudio histórico muy rico de cómo se hicieron las fronteras de Norteamérica, es decir, las de Canadá-Estados Unidos y las de Estados Unidos-México. Estoy seguro de que Daniel Drache va a promover el estudio de Canadá como nadie lo había hecho antes en México, pues hay una gran cantidad de información, análisis, crítica, puntualizaciones, que nos revelan a un Canadá muy interesante y rico como objeto de estudio.

Finalmente, la importancia de este libro es que Daniel Drache ha empezado a escribir la primera historia común de los tres países; un gigantesco y verdadero paso en este sentido. ¿Entonces qué hacer mientras tanto? ¿Qué nos queda a Canadá y a México en su relación con Estados Unidos? Amigos en la distancia (Thoreau), mientras tanto.



Algunas tesis de la Ciencia Política se derrumban en las democracias emergentes

Jesús Cantú Escalante*

Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. México: Siglo XXI Editores – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En un riguroso y meticuloso trabajo, John M. Ackerman demuestra cómo algunas de las tesis de la ciencia política, construidas a partir de la observación y el análisis de las democracias consolidadas, son inoperantes en las democracias emergentes; incluso, actúan exactamente en sentido inverso en unas y otras. Concretamente, el autor prueba cómo las consecuencias de los gobiernos divididos y el incremento en el número de “jugadores de veto” –que, en las democracias consolidadas –de acuerdo con las tesis de Terry Moe y George Tsebelis, conducen a la parálisis y a una delegación ineficaz y desarticulada– en el caso mexicano, estimulan una mayor y mejor innovación institucional y son más efectivos en la creación de estatutos y de instituciones fuertes. Lo mismo sucede con las tesis de Barry Weingast y Robert Kaufman, las cuales sostienen que los organismos autónomos son más efectivos cuando resguardan la separación entre la política y la administración pública y se apartan de la sociedad civil. Sin embargo, en el caso de los tres organismos autónomos mexicanos estudiados por Ackerman, éstos exponen un grado más elevado de desarrollo político cuando han permitido la institucionalización de múltiples perspectivas de los miembros de su dirección y la intervención activa de la sociedad.

Con respecto a la instauración de instituciones y estatutos fuertes en el caso de México, Ackerman encuentra que la existencia de coaliciones plurales y de múltiples “jugadores de veto” ha conducido a una mayor efectividad. Es decir, la pluralidad política contribuye al fortalecimiento de las instituciones y reduce la probabilidad de un sabotaje, ya que la participación de coaliciones plurales implica, por un lado, la integración de actores que tienen el interés en construir y fortalecer la autonomía del organismo; y, por el otro, un incremento de la publicidad dada a la reforma. Esto lo demuestra en el hecho de que los principales avances en la “autonomía empoderada” se dan en los momentos de mayor nivel de fragmentación.

De lo anterior, se derivan los argumentos centrales del libro: la pluralidad de actores políticos y la presencia de gobiernos divididos son los componentes claves en el diseño institucional; mientras que en el desempeño, lo son la transparencia, la apertura a la participación activa de la sociedad civil y la institucionalización de diversidad de puntos de vista en su dirigencia. De manera que los resultados, en términos de diseño y desempeño, serán mejores en la medida en que se institucionalice la participación de los sectores excluidos. Para demostrar su tesis, el autor revisa cuidadosa y detalladamente el diseño y el desempeño institucional de tres organismos autónomos en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano que, a pesar de no ser propiamente un organismo autónomo, sí goza de autonomía técnica y de gestión.

En cuanto al diseño institucional, el autor enfatiza que es cierto que los gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o clientelistas han permitido la creación de los organismos autónomos, sin embargo, no cambiaron, en esencia, sus prácticas; su instauración no implicó un cambio de fondo, ya que dichos organismos han sido usados como instrumentos de legitimación. En el caso del IFE, la CNDH y la ASF, sus respectivos momentos fundacionales ocurrieron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es decir, después del conflicto electoral de 1988 –al que el autor califica abiertamente como fraude– y en los momentos en los que el presidencialismo metaconstitucional mexicano vivía sus últimos momentos de plenitud. Ackerman explica que, desde su diseño, dichas instituciones fueron debilitadas por los reformadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), puesto que éstas representaban un peligro potencial para la permanencia del PRI en el poder. Contrariamente a lo esperado, con el surgimiento del “gobierno abiertamente dividido”,

* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP). Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. jce@itesm.mx

se transformaron en “instituciones realmente fuertes y eficaces”. Precisamente de aquí surge su primera hipótesis de que las visiones plurales y el conflicto político son sumamente positivos para la reforma del Estado.

Mientras tanto, en el caso del desempeño institucional, el argumento que presenta el libro es que los organismos autónomos exponen un grado más elevado de desarrollo político cuando han permitido la institucionalización de múltiples perspectivas de los miembros de su dirección y la intervención activa de la sociedad. Para ello, Ackerman retoma el concepto de “múltiples ojos externos”, de Catalina Smulovitz, para referirse a que la continua vigilancia sobre sus acciones impulsa a los organismos a cumplir su función y a situar el interés público sobre el interés particularista. De igual manera, la diversificación de los participantes y de los actores sociales logra un “desempeño dinámico”, lo cual llega a cuestionar los “patrones burocráticos del estancamiento institucional”. Por último, una participación activa de la sociedad civil y el debate interno vigoroso dan legitimidad a las instituciones y hacen a la población partícipe de sus decisiones.

El autor revisa principalmente lo que sucede en los órganos de dirección de cada uno de los tres organismos estudiados y evalúa los impactos que tienen sobre el mismo: un mayor o menor nivel de pluralidad y debate en el mismo, así como, de mayores o menores posibilidades de participación de la ciudadanía en la vida institucional. En este caso, encuentra que los organismos autónomos muestran niveles más altos de desarrollo político cuando en sus órganos de dirección existe una diversidad de puntos de vista y hay vías para una participación activa de la sociedad civil.

Ackerman dedica la mayor parte del libro a la revisión de los momentos de creación y reforma de cada uno de los tres organismos, así como al análisis de la vida institucional de cada uno de ellos. En el caso del IFE, analiza las reformas constitucionales y legales de 1990, 1994 y 1996. Según asevera el autor, en su primera reforma, el IFE surgió como una medida ante la crisis de legitimidad de las elecciones anteriores, pues el partido en el poder debía hacer evidente su interés en llevar a cabo “elecciones limpias”. Así, se legitimaría y, al mismo tiempo, tendría en sus manos el poder que le conferiría el establecimiento de tal institución, como era el control y la dirección del mismo, ya que la presidencia del instituto recaería en manos del Secretario de Gobernación y los miembros con voto estaban predominantemente “controlados por el PRI

y el gobierno”. En ese momento, el PRI todavía tenía mayoría absoluta en el Congreso y requirió únicamente el apoyo de los legisladores del PAN para lograr la reforma constitucional. En la segunda reforma, se contaría con el PAN y una parte del PRD.

Sin embargo, hasta la entonces llamada reforma definitiva, en 1996, –que contaría con la participación de los tres partidos y el Partido del Trabajo– se logró generar “un organismo completamente autónomo”. Esto se vio reflejado principalmente en su independencia frente al ejecutivo y en la “autonomía de gestión” que le concedió la Carta Magna. De esta manera, su presupuesto sería asignado por el Congreso, mientras que la misma institución podría fiscalizar gastos de campañas políticas. Así, la estructura quedó sustentada en un “amplio y sólido servicio profesional de carrera” y la participación ciudadana institucionalizada.

En el caso de la CNDH, el autor analiza las reformas legislativas de 1990, 1992 y 1999 y el desarrollo institucional hasta el 2003. La institución nació en 1990, producto de un decreto presidencial, y no, de una reforma legislativa. Antes de 1992, la CNDH era responsable de macro-tareas como evaluar, determinar y proponer políticas públicas, así como investigar la situación de las violaciones de los derechos humanos. En 1992, cuando el PRI recuperó la mayoría calificada en el Congreso tras las elecciones intermedias de 1991, Salinas decidió elevar el organismo a rango constitucional, aunque sin ninguna ampliación de atribuciones o cambio de diseño institucional. No fue sino hasta 1999, ya con una Cámara de Diputados en la que ningún partido contaba con la mayoría, cuando se reformó el artículo 102-B de la Constitución, y se estableció que la CNDH contaría con autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ackerman revisa la evolución en el diseño institucional del organismo a la luz de la distribución de curules en la Cámara de Diputados: cuando el PRI apenas tenía la mayoría absoluta en la misma, en 1990, nació la CNDH producto de un decreto presidencial, es decir, su creación ni siquiera pasó por el Congreso; en 1992, cuando el PRI contaba con la mayoría calificada, aprobó la reforma constitucional; y finalmente, en 1999, en el primer gobierno dividido, dejó en manos del Senado la facultad de designar a los integrantes del Consejo y al Presidente.

En el caso de la ASF, la historia es más corta, pues nació en 1999, ya con una Cámara de Diputados sin una fuerza ma-

yoritaria y, aunque surgió a partir de la inquietud del PAN y el PRD de fortalecer las facultades de fiscalización del Poder Legislativo, su creación se concretó con el apoyo de los legisladores del PAN y PRI a la iniciativa presidencial. Así, contó con autonomía técnica y de gestión, pero fue vista como un mero detective que proporcionaba evidencia a la Corte, pero no tenía ni el poder ni la capacidad de decidir si el acusado es culpable o inocente; mientras que la Cámara de Diputados se mantenía como el único juez.

Posteriormente, cuando se promulgó la Ley de Fiscalización Superior en 2001, panistas y priístas rechazaron las propuestas del PRD para integrar un Consejo Ciudadano y la posibilidad de recibir quejas de los ciudadanos. Además, impugnaron la propuesta para que dicha instancia evalúe el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, aunque sí se le facultó para hacer auditorías del desempeño. También en la ASF es evidente que el nivel de fragmentación del Congreso incidió en el fortalecimiento de su diseño institucional.

En paralelo a la revisión del diseño institucional, Ackerman analiza la evolución en el desarrollo institucional y el grado de correspondencia del mismo con las fortalezas institucionales. En el caso del IFE, revisa particularmente el desarrollo durante el período de 1996 a 2003, señalando que la organización de las elecciones se hizo efectiva no por la modernización tecnológica, sino por una lucha interna y externa al mismo, así como del “comportamiento proactivo de los nuevos consejeros”, en especial de aquellos que no fueron nominados por el PRI. Dicho de otra manera, los nuevos actores y su actitud proactiva facilitarían la consolidación democrática de México.

Ackerman analiza, a partir de una revisión documental y de entrevistas con Consejeros y miembros de la estructura ejecutiva, los conflictos en el mismo Consejo General y entre éste y los directores ejecutivos. Igualmente, revisa cómo los actores sociales, los tres poderes de la Unión y los partidos

políticos “están directamente involucrados en la dirección y el monitoreo de las actividades del Instituto.” Y concluye que: “el éxito dependió de la voluntad y el espíritu democrático de los consejeros electorales y de manera destacada del ‘Pentágono’¹” (p.114). De esta forma, la legitimidad y la efectividad han surgido como consecuencia de la “saturación de la parcialidad y la fragmentación de la autoridad”.

Al revisar el desempeño y desarrollo institucional de la ASF, el autor muestra cómo la principal fortaleza surge de la pluralidad reinante en la Cámara de Diputados, donde la denominada Comisión de Vigilancia de la ASF actúa como una especie de órgano de dirección de la misma, mientras el cuerpo ejecutivo ejerce sus funciones con neutralidad y profesionalismo. El autor concluye que también en este caso “la politización e incluso la franca partidización pueden estimular la imparcialidad y la proactividad” (p.252).

Finalmente, después del análisis de estas instituciones, Ackerman señala que:

los organismos autónomos son más eficaces cuando existe un debate abierto entre los integrantes de la dirección del organismo así como cuando prevalece la apertura hacia la participación de la sociedad civil. Esta transparencia, debate y participación sacuden la inercia burocrática e inoculan al organismo en contra de una gestión parcial o corrupta [...] los organismos autónomos son más exitosos cuando se encuentran sujetos a un órgano de vigilancia plural, están abiertos a la participación ciudadana y tienen un desempeño público dinámico y proactivo. (p.276)

Como señala el Dr. Stephen Holmes, en la presentación del libro, la obra ofrece un notable estudio, lleno de implicaciones para el análisis integral del desarrollo político y de la reforma del Estado en las nuevas democracias, y contribuye al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas.



1 El Pentágono es un grupo de cinco consejeros electorales que particularmente durante 1997 y 1998 fue promotor de cambios al interior de la institución.

Cuarenta años de Estudios Internacionales en México

XXI Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), Nuevo Vallarta, Nayarit, del 4 al 6 de octubre de 2007.

Orietta Perni*

La cita anual con el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), en su edición veintiuno, se ha llevado a cabo del 4 al 6 de octubre de 2007, en Nuevo Vallarta (Nayarit), bajo el título 'Las hegemonías emergentes en las relaciones internacionales del siglo XXI'. En esta ocasión, el lugar escogido no favoreció la tradicionalmente importante presencia del principal y más agradecido público del Congreso: los estudiantes. Las instalaciones lucieron algo vacías, aunque los jóvenes que no faltaron al evento, hicieron su mejor esfuerzo para que ninguna de las sesiones de trabajo se quedara sin audiencia.

El congreso de AMEI es una buena oportunidad, año tras año, para diagnosticar el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en México; además, en el 2007, se celebraba el cuarenta aniversario de la Asociación. A propósito de este acontecimiento, se ha publicado en el programa del evento una serie de estadísticas interesantes para la reflexión.

La tabla 1 resume los temas tratados en los congresos de AMEI entre 1982 y 2005. Las cifras son bastante claras. El principal interés de los catedráticos mexicanos, en el estudio de las Relaciones Internacionales, es la política exterior que comprende un cuarto de las ponencias presentadas en los últimos 20 años. Le siguen otros tres grandes temas que abarcan una décima parte de los trabajos: globalización y regionalismo; seguridad y organismos internacionales; y cuestiones sociales. Existen también, en menor cantidad, diversas temáticas como política interna y democracia; teoría de las Relaciones Internacionales y Derecho Internacional; y derechos humanos. Finalmente, los medios de comunicación y el narcotráfico ocupan los últimos dos lugares con una proporción de estudio muy marginal. Son estadísticas interesantes aunque de difícil compilación porque no sabemos qué tan estrictos fueron los

criterios para llenar las categorías y, además, dependiendo de quién las preparó, pudo haber cierto grado de subjetividad o de malinterpretación a la hora de asignar un trabajo a cierta categoría. No obstante las limitaciones, dichas estadísticas nos ayudan a tener un panorama, grosso modo, de lo que se estudia en México.

Tabla 1
Temas de las ponencias presentadas en los congresos de AMEI (1982-2005)

TEMAS	Número	%
Política exterior de México	840	24.46
Globalización y regionalismo	457	13.30
Nuevo orden, seguridad internacional y organismos internacionales	422	12.28
Cuestiones sociales: desarrollo, ecología, pobreza, políticas de género, turismo y migración	411	11.96
Economía, comercio exterior y diversificación de mercados	350	10.19
Cooperación internacional, educación, cultura y tecnología	298	8.67
Política interna y democracia	181	5.27
Teoría de las Relaciones Internacionales	174	5.06
Derecho Internacional y derechos humanos	170	4.95
Medios de comunicación	73	2.12
Narcotráfico	58	1.68
TOTAL	3,434	100.00

Fuente: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. (2007). Programa del XXI Congreso, p.12. [La autora se ha tomado la libertad de acomodar los temas en orden numérico decreciente para una mejor comprensión de la tabla].

Podemos justificar el por qué del interés acerca de la política exterior de México, como área de estudio, pues el análisis

* Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. orietta@itesm.mx

de esta actividad es una de las salidas más naturales de la reflexión académica. Un país y su acción exterior son la imagen más clara de la política internacional. Hay que considerar aspectos como la toma de decisiones; las consecuencias que ésta provoca; los resultados a corto, mediano y largo plazo; y las reacciones de las demás entidades frente a un nuevo posicionamiento del país en la arena internacional. Académicamente hablando, es un área muy estudiada y con muchas facetas a considerar; podemos decir que, desde siempre, ha acaparado la atención de los investigadores.

Reproduzco otra tabla, procedente de la misma fuente que la anterior, a fin de ahondar un poco más en el análisis del 'caso mexicano'. Se trata de un desglose de los temas de política exterior de México, es decir, a cuáles zonas geográficas se enfoca la cuarta parte de ponencias que se producen sobre esta área de estudio.

Tabla 2
Ponencias sobre la política exterior mexicana
en congresos de AMEI (1985–2005)

TEMAS	Número	%
Política exterior de México en general	280	33.29
Relación México-EU-Canadá y TLCAN	259	29.96
Relación México-América Latina	128	15.21
Relación México-Asia Pacífico	91	10.82
Relación México-Unión Europea	90	10.70
TOTAL	848	100.00

Fuente: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. (2007). Programa del XXI Congreso, p.12. [La autora se ha tomado la libertad de acomodar los temas en orden numérico decreciente para una mejor comprensión de la tabla].

Un tercio de los trabajos se refiere a la política exterior de México en general y una proporción ligeramente menor se dedica a estudiar la relación con los Estados Unidos y Canadá, incluyendo el más importante tratado de libre comercio del área. Pensando que, probablemente, en la primera categoría también se menciona abundantemente al vecino del norte, podemos arriesgarnos a concluir que más del 50% de los esfuerzos de investigación, presentados en AMEI, son monotemáticos. La cercanía geográfica y la relación económica tan estrecha con los Estados Unidos (no hace falta subrayar que si tuviéramos estadísticas más exactas y más desglosadas aún, Canadá aparecería en segundo lugar, y bien lejos del primero,

en cuanto a interés académico) obliga, en cierto sentido, a que la academia mexicana se dedique a ello.

Es aquí donde sentimos que, después de cuarenta años de vida de AMEI y veintidós congresos, se debería trabajar para que esta orientación, a la que nos atrevimos a llamar 'sesgo académico', deje paso a otras temáticas. La atención especial a Norteamérica es, en parte previsible para México porque ella indica una realidad de su política exterior. Ésta se enfoca a esa área geográfica, pero no muestra, prácticamente, ningún interés por el resto del continente o por otros países. ¿Es lo anterior justificación para que la gran mayoría de los especialistas mexicanos escriba sobre las relaciones que se desarrollan en esta zona geográfica? Hasta cierto punto, sí. No quisiéramos, sin embargo, pensar que estamos frente a un 'tema comodín', es decir, cómodo, sobre el cual ya está clara la senda académica recorrida, ya hay abundante literatura y del que siempre habrá alguien más con quien discutir. La siguiente duda se refiere a las aportaciones y avances en este campo. Las novedades en el conocimiento sobre este tema y sus derivaciones, ¿son reales? ¿Estamos aprendiendo algo más sobre la típica relación de asimetría económica, política y social? Alguna nota polémica, como la reciente amenaza mexicana de poner fin a su participación en el TLCAN, reaviva las especulaciones y la construcción de escenarios; sin embargo, cuando del otro lado del Río Bravo no hay respuesta, regresamos otra vez a más de lo mismo.

Las estadísticas producidas por AMEI nos enseñan esta poca atención a otros temas de política exterior mexicana. América Latina, como área aledaña, recoge sólo un 15% de las preferencias y le siguen la Unión Europea, intento fallido de diversificar los intereses económicos y políticos de México, y Asia Pacífico que debería suscitar un mayor interés por las afectaciones directas que la proyección internacional de China provoca a México. México podría proponerse como figura destacada en el continente americano y, así, hacer la diferencia en esta región que necesita un líder; podría visualizarse un escenario alternativo de intensificación de las relaciones político-económicas con Europa y se debería estudiar más a China desde el punto de vista de México, descifrando los retos y desafíos que el gigante asiático supone, en lugar de hablar de China como la nueva maravilla, olvidando las implicaciones para nuestro país.

El estudio de las Relaciones Internacionales en México tiene ya una trayectoria considerable; la academia de la disciplina

aparece consolidada y un gran número de jóvenes investigadores estudia en universidades extranjeras; entonces, ¿qué pasa con la disciplina en México? ¿Por qué encontramos tan poca variedad temática?

La paradoja es que, mientras en el resto del mundo la disciplina se amplía y explora temas atrevidos o simplemente nuevos, en México prevalecen los movimientos en terreno conocido. Es bastante desalentador que un número tan mínimo de ponencias se haya dedicado al estudio de la teoría. En una disciplina tan joven como la nuestra, hay aún espacios importantes para reflexionar al respecto; además, el ámbito teórico vive, en estos últimos años, una creciente efervescencia. ¿Dónde están los constructivistas mexicanos? ¿Dónde están los

teóricos críticos? ¿Dónde están los investigadores del punto de vista feminista en la política internacional? Hay una falta de atención importante hacia temas muy debatidos a nivel internacional como los derechos humanos y el medio ambiente.

El contexto mexicano es riquísimo en posibilidades de investigación las cuales, sin embargo, se ven poco aprovechadas por este 'sesgo académico' que mencionábamos. Probablemente, se necesite algo de valentía y creatividad para incorporar estas nuevas temáticas al ámbito de estudio mexicano. Esperemos que las futuras generaciones de internacionalistas puedan sacudirse de encima este polvo que parece recubrir a la academia mexicana y que no haga falta esperar otros cuarenta años para celebrar la diversidad temática en México.



Paulina Coronel Arias. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

Jesús Cantú Escalante. Director de la maestría en análisis político y medios de información (MPM) de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, y cotitular de la cátedra de investigación "Instituciones Prácticas de las Democracias Contemporáneas". Sus temas de investigación son los medios de comunicación y asuntos electorales. Fue consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1996–2003), director editorial del periódico *Noreste Sinaloa* (1992–1995), y director general del periódico *El Porvenir*, de Monterrey (1982–1991).

Daniel Drache. Director asociado del Centro Robarts de Estudios Canadienses (Robarts Centre for Canadian Studies) y profesor de Ciencia Política de la Universidad de York, Canadá. Sus líneas de investigación incluyen temas tales como la economía política de la integración y la exclusión social, identidad y asuntos fronterizos el discurso cultural y el espacio público, entre otros.

Nancy Janett García Vázquez. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Actualmente realiza estudios de maestría en Educación, con acentuación en procesos de enseñanza–aprendizaje, en la Escuela de Graduados en Educación (EGE) del Tecnológico de Monterrey; colabora en el Centro de Investigación en Educación de la EGE como asistente de investigación en el proyecto CONAFE–Chiapas: "Diagnóstico del Instructor Comunitario y estrategias para fortalecer su labor educativa".

Elisa G. Gaxiola Baqueiro. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Actualmente realiza estudios de maestría en Administración Pública y Políticas Públicas en la Universidad Iberoamericana Laguna.

Richard E. Hartwig. Ha fungido como catedrático de la Universidad Texas A&M en Kingsville (TAMUK). Desde enero de 2008, el Dr. Hartwig ha realizado una estadía de investigación (Visiting Fellowship) en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Australia (ANU). Ha impartido clases en cuatro universidades mexicanas desde 1990, entre ellas el Tecnológico de Monterrey. Sus áreas de investigación son la política comparada, la administración pública y las Relaciones Internacionales. Es autor del libro *Roads to Reason: Transportation, Administration and Rationality in Colombia*.

Víctor López Villafañe. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; director del Centro de Estudios sobre Norteamérica del mismo instituto; y miembro del Comité Editorial de CONfines.

Ana Lucía Mendoza Ibarra. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

Ana Soledad Montero. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y actualmente becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Estudiante de Doctorado en Filosofía y Letras (UBA), docente de Sociología Política (UBA) e investigadora en el Instituto de Lingüística (FFyL, UBA). Su tema de investigación es el análisis del discurso político desde una perspectiva argumentativa.

Aída Patiño Macías. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

Jesús David Pérez Esparza. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, y estudiante de la maestría en Administración Pública (MAP) de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) de la misma institución.

Orietta Perni. Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, maestra en Historia por la Universidad Pompeu Fabra, y candidata a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus líneas de investigación abarcan las organizaciones internacionales y las migraciones internacionales. Actualmente es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, y Coordinadora del Comité Editorial de CONfines.

Cintia Smith Pussetto. Maestra en Ciencias con especialidad en Comunicación. Es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; directora de la licenciatura en Ciencia Política (LPL); y miembro de la cátedra de investigación “Desarrollo social y globalización”. Recientemente se incorporó al Comité Editorial de CONfines.

Pablo Rey García. Doctor en Ciencias de la Información. Es profesor en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca. Realizó una estancia de investigación en la Facultad de Psicología de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Ha publicado en coautoría con Pedro Rivas Nieto diversos artículos y los libros *Orden Internacional* y *Conflictos. Estudio de la Guerra de Irak*; y, como autor y editor, junto con Rivas Nieto, ha publicado el libro *Oriente Próximo y Nuevo Terrorismo*.

Pedro Rivas Nieto. Doctor en Ciencias de la Información y Magíster en Relaciones Internacionales. Es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca. Ha realizado estancias de investigación en universidades en Europa, América y África. Sus temas de investigación son la destrucción y reconstrucción del Estado, la desmovilización de paramilitares, la insurgencia, el terrosimo transnacional y el terrorismo de Estado. Ha publicado en coautoría con Pablo García Rey diversos artículos y los libros *Orden Internacional* y *Conflictos. Estudio de la Guerra de Irak*; y, como autor y editor, junto con Rey García, *Oriente Próximo y Nuevo Terrorismo*.

José Ruiz Valerio. Doctor en Ciencia Política y Sociología. Es profesor-investigador de la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; cotitular de la cátedra “Instituciones y Prácticas de las Democracias Contemporáneas”; y miembro del Comité Editorial de CONfines.

Ricardo Zugasti. Doctor en Comunicación por la Universidad de Navarra (España), donde ha trabajado como profesor de Historia del Periodismo Español. Ha sido Visiting Research Fellow en la Universidad de Sheffield (Reino Unido) y Profesor Invitado en la Universidad del Istmo (Guatemala). Actualmente imparte docencia en la Universidad San Jorge (Zaragoza). Su último libro es *La forja de una complicidad. Monarquía y prensa en la transición española* (Editorial Fragua, 2007).

El trazo del dios malvado reúne en su forma las insignias que lo definen:
la noche, el jaguar y la luna.

Composición gráfica basada en el mural del edificio de la Rectoría del Tecnológico de Monterrey, diseñado por Jorge González Camarena en 1954.



D.R.© Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Eugenio Garza Sada 2501,
Col. Tecnológico, Monterrey, N.L. México. 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

