

DE ELITE DIVIDIDA A PROFESIÓN COSMOPOLITA.
LOS ABOGADOS Y LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES
EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA
DEL DERECHO EN MÉXICO*

Yves DEZALAY**
Bryant G. GARTH***

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Redes paralelas de poder*; 1. *Capital familiar*; 2. *Camarillas públicas y Estado clientelista*; III. *Un campo jurídico fragmentado y dividido*; 1. *La marginalidad del derecho*; 2. *Instituciones internas débiles*; IV. *Falta de autonomía*; V. *Segmentación y dominación: una elite jurídica dividida*; 1. *Las estrategias académicas de un grupo dominado de juristas puros en oposición a los abogados políticos*; 2. *El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*; VI. *El derecho en un enclave extranjero*; 1. *Despachos jurídicos extranjeros*; 2. *Monterrey, Alfa y el surgimiento de los departamentos jurídicos de las empresas*; VII. *Reestructuración del Estado mediante la inversión en el conocimiento extranjero y el legalismo*; 1. *Cruzando las fronteras y construyendo puentes*; 2. *Los derechos humanos*; VIII. *Las ONG, el Tribunal Electoral y la batalla contra la corrupción*; IX. *Haciendo un inventario: internacionalización y reestructuración del panorama jurídico*; 1. *Moviéndose del exterior hacia el interior*; 2. *El débil núcleo emergente del sistema jurídico*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho y el saber jurídico no siempre están estrechamente conectados con el gobierno del Estado, ya que dicha conexión requiere lo que puede

* Traducción de Héctor Fix-Fierro. Este trabajo constituye la versión revisada del documento de trabajo 9509 de la American Bar Foundation, y apareció originalmente en 1995 bajo el título "Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among A Divided Elite in Mexico". Se publica con autorización de los autores.

** Director de investigaciones en el Centre National de la Recherche Scientifique, Francia.

*** Investigador, American Bar Foundation, Chicago, Estados Unidos.

ser una difícil combinación de dicho saber con dos sectores diferentes: el público, representado formalmente por el Estado, y el privado, que de manera típica posee una parte sustancial del poder económico. A comienzos del siglo XX, después de la Revolución, México claramente carecía de tal combinación. La relativamente poderosa elite política de México se encontraba separada de la elite privada, y esta división fragmentaba y debilitaba la posición del derecho.

El tema del papel del derecho y de los profesionales del derecho en México se ha convertido en una cuestión de gran importancia, tanto dentro como fuera de ese país. En los debates sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se hacía frecuente mención del sistema jurídico mexicano, en particular respecto de las leyes en materia ambiental y laboral. Y en la prensa de los Estados Unidos con frecuencia se expresan críticas a dicho sistema en artículos sobre el narcotráfico y la corrupción en México.¹ El presidente Ernesto Zedillo, el segundo economista en llegar a la Presidencia después de medio siglo de estar ocupada por los abogados, ha convertido al “Estado de derecho” en una pieza central de su gobierno, comenzando con uno de sus principales discursos de campaña, el que desembocó en una iniciativa inmediata para transformar y reorganizar a la Suprema Corte. El presidente Zedillo ha seguido refiriéndose a la necesidad de una “nueva cultura de la legalidad”.² Sin embargo, no hay consenso sobre el porqué y el cómo está cambiando el papel del derecho y de los abogados en México.

II. REDES PARALELAS DE PODER

Cualquier intento por entender el papel particular del derecho y de los abogados en México tiene que referirse a los efectos de la Revolución Mexicana. Como consecuencia de dicha Revolución a principios del siglo XX, la elite gobernante en el Estado se ha encontrado separada formalmente de la burguesía industrial.³ El derecho —y los individuos con prepa-

¹ Véase, por ejemplo, Reding (1995).

² Brayman (1997).

³ En palabras de Camp: “Los líderes empresariales mexicanos representan a las clases media alta y alta, porque los empresarios exitosos son, con frecuencia, hijos y nietos de la comunidad empresarial. Así, si bien ocasionalmente un líder empresarial está relacionado con un político prominente, estos lazos de parentesco son excepcionales y lo han sido por varias décadas. En las primeras décadas del siglo, numerosos políticos y líderes empresaria-

ración jurídica en el campo del Estado— han estado distanciados de sus potenciales contrapartes en el campo de los negocios, lo que ha tenido consecuencias importantes para el derecho, el Estado y los negocios. Sin embargo, recientemente se ha roto esta línea divisoria entre lo público y lo privado, a través de las estrategias que la internacionalización ha facilitado. Como veremos más adelante, el panorama jurídico hoy, si bien todavía muestra fuertemente los rasgos de la principal frontera institucional en México, presenta un nuevo conjunto de fuerzas.

La Revolución Mexicana de 1910 puso, de un lado, a una alianza de sectores progresistas y campesinos, y del otro, a la elite terrateniente y empresarial que había gobernado a México durante todo el periodo porfiriano desde fines del siglo XIX, con los llamados científicos (tecnócratas) de esa época. La “familia revolucionaria” que se apoderó del gobierno mexicano después de la Revolución mantuvo su poder y su autoridad en parte debido a que eran los portavoces de la alianza de obreros y campesinos y mantenían una distancia formal frente a la antigua elite terrateniente.⁴ Esto no significa que tal división se haya desarrollado plenamente después de la Revolución.⁵ Un fenómeno más complejo es el que se ha dado en Monte-

les se educaban juntos en la Escuela Nacional Preparatoria y la Universidad Nacional. Estos contactos educativos eran importantes para el establecimiento de amistades adolescentes y futuros contactos. Pero en la medida en que se fortalecía y buscaba administradores con variadas capacidades, el sector privado dio apoyo a las escuelas privadas, para que formaran a los futuros líderes de las instituciones empresariales. En consecuencia, la educación separó aún más a los ejecutivos de negocios de los futuros políticos” (1995c, pp. 123-124). Más aún: “... los gobiernos posrevolucionarios no han alcanzado jamás el nivel de intercambio de líderes políticos y económicos que se observara antes de 1910, ni ha sido alto ese nivel en ningún momento del siglo XX, en comparación con la situación de Estados Unidos” (Camp, 1989, p. 100). En forma similar, Smith señala que “los cambios de posición que marcan un paso de las carreras empresariales a las políticas son muy escasos, en comparación con Estados Unidos...” (Smith, 1979, p. 203). Sin embargo, hay una versión revisionista que pone mayor atención a los vínculos entre los sectores público y privado, especialmente en el nivel local y después de que el Estado mexicano empezó a intervenir ampliamente en la economía (Saragoza, 1988; Centeno, 1994, pp. 114 y 129; véase también Wasserman, 1993). No obstante, aún hoy en día es válida la separación formal entre las dos elites, y dicha separación claramente ofrece la clave sobre los papeles institucionales del derecho y los juristas.

⁴ Véase, por ejemplo, Adler Lomnitz y Pérez Lizaur (1987), Wasserman (1993), Camp (1989) y Maxfield (1987, p. 2).

⁵ Sus rasgos se hicieron plenamente visibles después de lo que Knight llama el “arreglo de las elites de México” (1992), en 1929, lo cual ocurrió con la creación del partido antecesor del PRI. Por supuesto, con la amplia intervención del Estado en la economía que se ini-

rey,⁶ ciudad donde la elite industrial logró conservar su posición central tanto en el gobierno local como en la economía. Y no resulta sorprendente, por tanto, que la facción regiomontana de la elite empresarial haya continuado combatiendo su exclusión de la política nacional. La línea formal entre ambas elites tampoco bloqueó el desarrollo de las relaciones informales que resultaban necesarias para el funcionamiento del sistema.⁷ No obstante, la separación básica ha sido crucial en la estructuración tanto de la esfera pública como de la privada, las que ahora pasamos a examinar.

1. *Capital familiar*

Las principales familias terratenientes y empresariales, como la familia Terrazas-Creel en Chihuahua, fueron el objetivo visible de la Revolución mexicana y la reforma agraria su grito de guerra. Sin embargo, la Revolución no eliminó de hecho a las antiguas elites terratenientes. Las principales familias lograron reagruparse y recuperar su poder en un lapso relativamente breve, pero tuvieron que cambiar su perfil público.⁸ Siguieron siendo blanco de los esfuerzos para promover la reforma agraria y la redistribución de la tierra, los que alcanzaron su punto más elevado en los años treinta con el presidente Cárdenas. Por lo tanto, una elite empresarial a la defensiva trató de mantener y sostener los lazos de familia que podían ser empleados para proteger sus mundos y negocios⁹ frente al Estado y a la alianza que había enfrentado durante la Revolución.

ció en los años treinta, coexistieron la elite del Estado y una elite económica relacionada con aquélla, especialmente en la ciudad de México. Pero por entonces el derecho ya se encontraba dividido y fragmentado.

⁶ Saragoza (1988).

⁷ Véase Adler Lomnitz y Pérez Lizaur (1987).

⁸ Después de la Revolución, “los grandes jefes porfiristas y sus familias se hallaban desacreditados políticamente por completo. No podían ocupar cargos públicos, excepto a nivel local, generalmente en comunidades aisladas” (Wasserman, 1993, p. 73). Como se dijo arriba, en Monterrey, por el contrario, la antigua elite logró absorber al gobierno designado por los triunfadores en la Revolución (Saragoza, 1988, pp. 123-126).

⁹ Ciertamente la reconstrucción de los negocios y las fortunas familiares no se realizó sin el consentimiento e incluso, en ocasiones, el fuerte apoyo del Estado, el que, por ejemplo, tenía razones económicas para recuperar la industria ganadera en Chihuahua. Pero la experiencia y las consecuencias de la Revolución Mexicana influyeron fuertemente en la estructura empresarial y las estrategias de las elites.

El extraordinario papel de las familias en los negocios se encuentra documentado en el notable estudio de Larissa Adler Lomnitz¹⁰ sobre una red familiar de negocios que duró de 1890 hasta el presente, abarcando cinco generaciones y unas 150 familias nucleares. Esta red de interdependencia económica —con empresas casi independientes en que trabajaban los hermanos y los primos que no heredaban los negocios principales— se mantenía unida por un sistema de patronazgo y era apoyada por las “mujeres centralizadoras”, las que promovían el intercambio efectivo de información a través de canales y eventos familiares. El sistema familiar facilitó el acceso efectivo al capital, la supervivencia frente a las amenazas externas, y una especie de seguridad social privada para los miembros de las familias extendidas. Operaba bajo la lógica del mantenimiento de la preeminencia familiar, más que la de obediencia a estrictos criterios de mercado. Este enfoque general se adaptó de manera muy exitosa a la situación económica de México por lo menos hasta los años sesenta.¹¹

Según veremos con mayor detalle más adelante, el derecho y los juristas no desempeñaron un papel principal como tales en el sector de los negocios familiares. Sin embargo, el derecho había ocupado antes una posición más importante. Al igual que sucede en numerosos países, especialmente en América Latina, el estudio del derecho había sido, durante mucho tiempo, la principal vía educativa para la elite terrateniente.¹² Si bien el grado representaba más un título y un distintivo del estatus de elite que una disciplina,¹³ el derecho y su legitimidad podían ser movilizados en su oportunidad para proteger los derechos de propiedad y promover las ideas liberales. Resulta interesante que, incluso después de la Revolución, cuando se redujeron aún más el papel y el prestigio del derecho, las principales familias de Chihuahua lograron usar de manera experta los tribunales y el derecho —además de las alianzas con los extranjeros— para hacer muy difícil la

¹⁰ Adler Lomnitz y Pérez Lizáur (1987).

¹¹ Como señala Camp: “En términos estructurales, el sector privado estuvo dominado hasta los años sesenta por empresas de propiedad y operación familiar” (1989, p. 62). Incluso en Monterrey, donde se daban las diferencias ya mencionadas, “las familias ampliaban sus redes y creaban nuevos brotes. En este sentido, la red familiar de la elite se amplió, pero además se hizo más densa, formándose en ocasiones fracciones estrechamente unidas a partir del cerrado círculo de matrimonios y relaciones entre un pequeño círculo de familias” (Saragoza, 1988, p. 138).

¹² Karady (1991), Lynch (1981), Reid (1981).

¹³ Dezalay y Garth (1997).

expropiación de sus tierras. La institución del amparo —la conocida contribución de México a la protección de los derechos constitucionales— desempeñó un papel central en dicha defensa.¹⁴ Asimismo, después de la Revolución, en Monterrey, la elite empresarial acudió a los recursos del derecho y a los abogados para legitimar su superioridad en las relaciones laborales, a pesar del hecho de que éstas debían ser manejadas de manera informal a través de tribunales del trabajo tripartitos.¹⁵ Esto era un remanente del papel del derecho antes de la Revolución.

Muchas de las principales familias de empresarios después de la Revolución no se molestaban en enviar a sus hijos a recibir una educación formal,¹⁶ sino que preferían rotarlos de posición antes de heredarles los negocios. Esta decisión nos revela el valor que se atribuye al título profesional en comparación con el capital familiar. A pesar del prestigio relativamente reducido del derecho, había naturalmente abogados postulantes y líderes empresariales que eran licenciados en derecho. Muchos de los “primos pobres” de las familias de negocios habían obtenido un título en derecho que podían poner al servicio de las prósperas empresas familiares. Y, de hecho, varias escuelas de derecho, especialmente la Escuela Libre de Derecho en la ciudad de México, fundada en 1912, educaban precisamente a los individuos que se orientaban al mundo de los negocios, como abogados o gente de empresa. De este modo, el derecho siguió siendo un título importante en México. Sin embargo, su valor en el mundo privado se depreció en el periodo inmediato a la Revolución Mexicana, y la división entre lo público y lo privado, como lo explicaremos más adelante, contribuyó a perpetuar el escaso prestigio del derecho en el mundo social.¹⁷

¹⁴ Wasserman (1993).

¹⁵ En Monterrey, la Junta de Conciliación y Arbitraje, que funcionaba fuera del Poder Judicial como tribunal del trabajo, era un sitio de alegatos jurídicos muy exitosos, al menos en los años veinte: “Los representantes de los trabajadores se veían en dificultades para contrarrestar los poderes legalistas de sus adversarios en un sistema sesgado a favor de las empresas” (Saragoza, 1988, p. 131).

¹⁶ Adler Lomnitz y Pérez Lizaur (1987).

¹⁷ El estudio de Camp sobre los empresarios en México señala que el papel del título en derecho ha declinado con el tiempo y que la ingeniería y la administración han ganado terreno recientemente: “... el de abogado... es uno de los dos títulos más importantes recibidos por los empresarios. Pero el derecho alcanzó la cima como primera elección educativa de los empresarios mexicanos en los años veinte, cuando uno de cada cuatro líderes empresariales de educación universitaria obtuvo título de abogado” (1989, p. 67).

2. *Camarillas públicas y Estado clientelista*

En la esfera pública encontramos un patrón similar, pero la historia no se refiere primordialmente a las relaciones de familia. Mientras que las empresas se mantenían dentro de las familias, la esfera pública ofrecía la principal salida para individuos con ambiciones fuera de las principales familias de negocios.¹⁸ El equivalente a la empresa familiar en relación con el gobierno ha sido el papel permanente de lo que generalmente se denomina “camarillas”.¹⁹ El origen de las primeras camarillas fue la Revolución Mexicana a través de una lógica paralela a la de las empresas familiares. Los revolucionarios controlaban la Presidencia, y sus redes personales —formadas en los campos de batalla— conformaron su visión del gobierno. A las camarillas revolucionarias y a sus “descendientes” a partir de los años veinte se les ha llamado la “familia revolucionaria”,²⁰ y se les puede seguir la pista hasta el presente.²¹ Sin embargo, la importancia que siguen teniendo los lazos de lealtad personal se relaciona también con la hostilidad que la nueva elite sentía por parte de las elites terratenientes y empresariales. Las redes personales ofrecían aquí también una suerte de fortaleza que podía ser empleada contra los ataques de la antigua elite dominante.²² La inseguridad por ambos lados favorecía fuertes lazos de lealtad personal.

A diferencia de las familias de negocios descritas en el apartado anterior, las camarillas políticas se formaron principalmente en instituciones y

¹⁸ “... el espíritu empresarial era un asunto familiar, de modo que los jóvenes ambiciosos tendían a seguir carreras en las profesiones o en el sector público, antes que en los negocios. En virtud de que el sector privado ofrecía pocas oportunidades al empresario forjado por sus propios esfuerzos, y de que muchos mexicanos no recibían valores favorables para la iniciativa privada, surgió una separación más marcada entre el mundo privado y el mundo público. Segundo, comparado con su contraparte en Estados Unidos, el sector privado estaba relativamente subdesarrollado, y los empresarios extranjeros controlaban muchas de las fuentes” (Camp, 1989, p. 100). También, al parecer, la política ofrecía mayores posibilidades de movilidad social para quienes no pertenecieran a la clase alta. Smith señala, por ejemplo, que la elite empresarial provenía más de las clases altas que la elite política (1979, p. 200).

¹⁹ En español en el original (N. del T.).

²⁰ Véase, por ejemplo, Knight (1992). De acuerdo con Frank Brandenburg (1964), la familia revolucionaria “está compuesta por los hombres que han gobernado a México por más de medio siglo, los que han definido las líneas políticas de la Revolución y que todavía hoy poseen poder efectivo de decisión” (citado en Hansen, 1971, p. 106).

²¹ Centeno (1994).

²² Saragoza (1988).

carreras educativas, además de las conexiones familiares. Como se dijo antes, el estudio del derecho, particularmente en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha sido históricamente un aspecto clave de una carrera política.²³ Pero lo que alguna vez fue el origen de la elite gobernante porfiriana, estrechamente vinculada con la aristocracia terrateniente, se convirtió en el origen de una nueva elite gobernante, formada en la Revolución en antagonismo con esa aristocracia. La misma institución sirvió a ambos grupos, pero la nueva elite veía menos utilidad en el derecho mismo que sus predecesores. No tenía deseos de dar apoyo a tribunales que invocaran su independencia para impedir las actividades de la reforma agraria, como tampoco tenían razones para contratar en la UNAM personal que tomara el derecho con más seriedad que la política de la alianza revolucionaria.

El estudio del derecho ha promovido el éxito en la política mexicana más a través del desarrollo de “habilidades y contactos sociales que del conocimiento técnico”.²⁴ La línea entre profesores de tiempo parcial y la política fue, en todo caso, borrosa: “Los profesores han atraído a menudo estudiantes hacia sus camarillas y viceversa; en repetidas ocasiones, antiguos estudiantes han recompensado a sus profesores con nombramientos políticos”.²⁵ Las generaciones en la Facultad de Derecho de la UNAM siempre fueron relativamente pequeñas, unos 150 estudiantes por año, al menos hasta los cincuenta, lo que facilitó las alianzas estrechas. Muchos venían de la provincia y, además, tenían su origen en las “clases medias y populares”.²⁶ Más tarde, por supuesto, provenían también de la elite política de la ciudad de México.

Así como las empresas familiares se mantenían unidas en parte por una especie de organismo privado de empleo y seguridad social, las camarillas

²³ De acuerdo con Peter Smith, en un estudio sobre las elites gobernantes mexicanas publicado en 1979: “... destaca de manera notable el persistente predominio de los abogados. Por ejemplo, entre los niveles superiores de la elite prerrevolucionaria, se considera que un 44% ha ejercido (o al menos ha sido formado) en el campo del derecho; por lo que hace a la generación revolucionaria la cifra disminuyó un poco, al 37.8%, mientras que para el grupo posrevolucionario volvió a elevarse para alcanzar el 47.1%... Antes, durante y después de la Revolución, el ejercicio de la abogacía ha funcionado consistentemente como una vía directa de inserción en la vida política mexicana” (Smith, 1979, p. 89).

²⁴ Smith (1979, p. 118). Véase, en general, Adler Lomnitz y Salazar (en este volumen).

²⁵ Smith (1979, p. 121).

²⁶ *Ibidem*, p. 150.

políticas no podían gobernar sino sobre la base de la lealtad personal recíproca. Parte del cemento que mantenía unido al sistema era lo que ahora se considera corrupción,²⁷ lo que implicaba, en parte, que los miembros de la clase política cuidaban, financieramente hablando, unos de los otros.²⁸ Sin embargo, también tenía gran importancia una especie de populismo que al mismo tiempo estaba vinculado con la Revolución y que fue un aspecto clave de la coalición gobernante en las décadas subsecuentes. El populismo, claro está, era parte de lo que mantenía a la defensiva a las familias empresariales y terratenientes.

No podemos examinar las complejas historias de las políticas del gobierno respecto del movimiento obrero, la reforma agraria y los pueblos indígenas. Sin embargo, las “instituciones típicas del PRI”²⁹ en unión de una especie de retórica populista, el paternalismo y la cooptación de líderes, sirvieron para mantener el poder y la legitimidad del partido y las elites gobernantes. En relación con el movimiento obrero, en palabras de Riding,

las reglas han sido muy claras: el gobierno sostiene a los líderes sindicales a cambio de su lealtad política, y dirige los aumentos salariales y otros beneficios a los trabajadores sindicalizados, quienes son una elite privilegiada que sólo representa una tercera parte de los 20 millones que constituyen la fuerza de trabajo, a cambio de la tranquilidad en el sector obrero.³⁰

El gobierno también ha establecido un desarrollado conjunto de instituciones que se encuentran fuera del Poder Judicial: las juntas de Conciliación y Arbitraje,³¹ para mantener las controversias laborales fuera del sistema jurídico formal. En consecuencia, había poderosos líderes obreros

²⁷ Véase Riding (1985, pp. 140-164).

²⁸ Esto se veía reforzado por los periodos sexenales del sistema presidencial.

²⁹ Entrevista 76.

³⁰ Riding (1985, p. 105). Un líder de una empresa pública señaló que cuando negociaba con un sindicato, éste sabía que ello equivalía a negociar con el gobierno: “una negativa de su parte era lo mismo que una negativa del gobierno” (entrevista 38).

³¹ Gessner (1986, pp. 72-88). Estas instituciones tripartitas que funcionan bajo los auspicios del gobierno, han sido objeto de un debate erudito en los círculos jurídicos, y en la Suprema Corte, en relación con su estatus particular y sujeción a los tribunales ordinarios a través del amparo (Fix-Zamudio, 1993, pp. 295-316).

locales, pero el poder local tendía a convertirse también en salarios relativamente elevados y puestos de trabajo seguros.³²

La cuestión de la reforma y la política agrarias ha ocupado una posición similar, aunque algo ambigua, en relación con la población campesina. Si bien se debate el alcance real de la reforma agraria, lo cierto es que hubo notables esfuerzos en este sentido bajo los gobiernos de los presidentes más populistas, especialmente Cárdenas y quizá Echeverría.³³ Nuevamente el sistema operaba en relación con el patronazgo local.³⁴ Como señala Riding:

Una forma tradicional de avanzar políticamente es destacar como agitador campesino independiente. Después de reunir a un grupo de campesinos sin tierra bajo la bandera de “la lucha contra la injusticia”, el aspirante a líder puede negociar entonces con las autoridades —y, al parecer, también invariablemente se vende a ellas—. Pero, normalmente, el sistema tratará de cooptarlo sin destruir su atractivo...³⁵

³² Un observador hacía notar que el programa de las maquiladoras, el cual obviamente pretendía aprovechar los bajos salarios en la frontera, se encontró solamente con un cacique fuerte, en Matamoros, donde todos los arreglos laborales tenían que pasar por dicho líder y su grupo. Los salarios también eran más altos en Matamoros, gracias al poder y los contactos de este cacique. Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el líder fue detenido y acusado de evasión fiscal, lo que provocó una huelga general que fracasó (entrevista 64).

³³ “... donde los campesinos trabajan los ejidos o tierras comunales, el descontento político es raro; y donde los campesinos sin tierra siguen exigiendo la expropiación de los latifundios existentes, la paciencia se mantiene viva, de alguna forma, por la expectativa de recibir una pequeña parcela” (Riding, 1985, p. 220). En palabras de un observador académico, la “reforma agraria era un modo de control del campesinado”, que “logró maravillas” (entrevista 76). No obstante, también es cierto que esta política no debe ser vista como si su propósito directo fuera sólo el control de los campesinos e indígenas. Como señalan Collier y Quaratiello, el énfasis sobre la reforma agraria en los treinta “fue también la base de una estrategia para el desarrollo enraizada en una economía agrícola que fue tomando forma después de la caída del mercado de valores de Estados Unidos en 1929” (1994, p. 31).

³⁴ “En todos los estados sobrevivieron o surgieron caciques, dueños de grandes extensiones, que controlaban gran parte de la producción y el comercio de sus zonas. Pero la falta de democracia dentro de los ejidos convirtió también, con frecuencia, al líder electo —o comisario ejidal— en un cacique menor que administraba la tienda de la localidad, alquilaba el ejido y hacía negocios con los políticos locales” (Riding, 1985, p. 223).

³⁵ Riding (1985, p. 226). No puede negarse la realidad de los beneficios que confiere este sistema. Como señalan Collier y Quaratiello en relación con Chiapas, para poder convertirse en líderes, “por supuesto primero deben persuadir a otros de que son dignos de que se les siga, lo que usualmente logran compitiendo con otros aspirantes a líder para demostrar quién está más dispuesto al sacrificio personal por el bien común...” (1994, p. 120).

Por tanto, las cuestiones relacionadas con la reforma agraria estaban “altamente politizadas”, implicando a los “líderes locales” y la “corrupción”.³⁶ En palabras de un observador académico: “olvídese de los tribunales”, en relación con la reforma agraria, excepto los procedimientos muy complejos del amparo que podrían utilizar los terratenientes para oponer resistencia a los ataques a sus propiedades.³⁷

La política relacionada con la población indígena ha sido similar. La atención oficial a dicha población se manifestó a partir de los años cuarenta a través del Instituto Nacional Indigenista (INI) y sus centros coordinadores.³⁸ En palabras de un académico que trabajó ahí por un tiempo: “había una dependencia gubernamental más para canalizar” y controlar el potencial descontento social, al mismo tiempo que ofrecía algunos servicios. Resulta interesante que el Instituto haya sido “diseñado por antropólogos” y que durante un tiempo haya sido “feudo de antropólogos”, para luego ser absorbido por la estructura del PRI.³⁹

Como ya se dijo, estas instituciones eran “típicas del PRI”. Su función era proporcionar beneficios a través de una especie de paternalismo, de canalizar el descontento y de ofrecer salidas a las personas con ambiciones políticas, así como aportar buena parte del apoyo más visible al PRI.⁴⁰ En épocas de conflicto con los empresarios, el PRI podía movilizar a estos grupos a favor de la agenda social del partido. En este sentido, el derecho tenía muy poco que ver con la legitimidad del PRI.

³⁶ Entrevista 76.

³⁷ *Ibidem*. A fines de los años cuarenta el amparo se convirtió en un instrumento potencial para que los terratenientes retrasaran las medidas contra sus propiedades (Riding, 1985, p. 222; véase ahí mismo, p. 148, cómo los propietarios podían comprar protección). Los cambios jurídicos y la percepción de que los terratenientes habían abusado del amparo se examinan en Fix-Zamudio (1993, pp. 271-294).

³⁸ Riding (1985, p. 244). Riding cita una crítica al INI en 1982 por un vocero del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas: “Ha corrompido a generaciones, ha opacado nuestra conciencia étnica y de clase. En razón del paternalismo, incluso las obras y los servicios públicos nos empobrecen y nos endeudan más de lo que nos benefician” (1985, p. 247, citando a Apolinar de la Cruz).

³⁹ Entrevista 76.

⁴⁰ Centeno observa una especie de división del trabajo dentro del partido. “Los políticos actúan como guardianes del sistema, administrando la distribución del patronazgo y arreglando la asistencia a los mítines políticos y el subsecuente apoyo electoral para los candidatos del PRI” (1994, p. 105). Ellos son los que tienen los mayores niveles de representación de antecedentes obreros y campesinos.

III. UN CAMPO JURÍDICO FRAGMENTADO Y DIVIDIDO

Como consecuencia de este partearguas histórico, en México el derecho ocupaba una posición marginal, dominada y segmentada entre el gobierno del Estado y la economía. Un círculo vicioso —resultado de la segmentación— impedía la formación y el éxito de los que podrían haber intentado desarrollar la autonomía del derecho y el estatus de los juristas. El sistema clientelista y paternalista estaba fuertemente incorporado en el mundo empresarial y en el Estado.

1. *La marginalidad del derecho*

Con base en nuestras entrevistas podemos enriquecer este cuadro y echar una mirada más cercana al papel del derecho y de los profesionales del derecho.

Comenzaremos con el panorama de los juristas en el gobierno. Un abogado que ha sido postulante durante mucho tiempo señalaba que en los años sesenta y setenta era frecuente que “los mejores y los más brillantes” ingresaran en el gobierno, especialmente en las dependencias más prestigiosas de Gobernación, Hacienda y la banca oficial.⁴¹ Otro abogado mayor, quien se tituló en la UNAM a fines de los cuarenta, nos dijo que muchos de su generación, incluyéndolo a él por algún tiempo, ingresaron en la política. Los que poseían títulos y contactos de elite —nos dio a entender— pensarían en la posibilidad de una carrera “en la diplomacia, la política o los negocios”, aunque los que “descendían de las principales familias” y habían viajado, probablemente pensaban que la política era “despreciable”.⁴² Y otro abogado empresarial señalaba que una carrera en la política era como “tocar el violín”: los políticos tenían que iniciarse en la práctica de la política de tiempo completo “a los cinco años de edad”.⁴³ Otro que tenía alguna experiencia en el gobierno decía que los abogados ahí “no eran muy profesionales”.⁴⁴ No resulta sorprendente que los aspectos técnicos del derecho no fueran parte esencial de su labor en el gobierno.

⁴¹ Entrevista 51.

⁴² Entrevista 74.

⁴³ Entrevista 68.

⁴⁴ Entrevista 59. Cleaves informa que “La mayoría de los abogados en el sector público son administradores y aspirantes a los puestos políticos de más alto nivel. Su formación ju-

La descripción de una carrera y de una camarilla lleva al mismo punto. Un licenciado en derecho que trabaja actualmente en una empresa como una especie de director general jurídico describía su carrera en el gobierno señalando que, a pesar de su total falta de experiencia en la materia, se le había puesto a cargo de la administración de una entidad con presupuesto de miles de millones de dólares. Aceptó el puesto, dice, porque cualquiera que fuera nombrado jefe de un departamento “traería simplemente a su gente”. También indicó que mientras estuvo en el gobierno “no se presentaba como abogado”.⁴⁵ Sencillamente formaba parte del gobierno y del sistema de patronazgo del PRI.

Desde la perspectiva de los abogados que tenían tratos con el gobierno, particularmente los que representaban a los inversionistas extranjeros que requerían autorización oficial, también les parecía que el *know how* técnico era de significado secundario. Lo importante era conocer a una “persona prominente” para tener acceso. Sin embargo, puesto que se trataba de una “sociedad pequeña”, no era desusado encontrar alguna relación, por ejemplo, conocer a “un buen amigo de la esposa del secretario”.⁴⁶

El papel del derecho en los negocios era igualmente limitado y marginal. No resulta sorprendente que las redes de empresas familiares necesitaran escasamente recurrir al derecho ante los tribunales.⁴⁷ Un abogado decía que si era necesario, se pedía consejo jurídico a los abogados en

rídica es incidental a sus funciones en la burocracia, y deben poner mucha atención a su red de relaciones personales. Como estudiantes, poco después de ingresar en la Universidad, tratan de utilizar sus contactos, como los de un pariente o un profesor, para obtener un puesto de medio tiempo en el sector público. Al ampliar su círculo de amistades en la Universidad y en el puesto, más tarde buscan una promoción dentro de la burocracia” (1987, p. 70).

⁴⁵ Entrevista 38.

⁴⁶ Entrevista 51.

⁴⁷ De acuerdo con un informante, que realizó carrera como abogado en una empresa, después de la Segunda Guerra Mundial, veinte o treinta grandes empresas tenían formalmente un abogado propio (*in-house counsel*). Se trataba por lo común de abogados mayores “respetados” que estaban reduciendo las actividades de sus despachos, y que también sucedía que eran “amigos” o “parientes” de los empresarios. No tenían ningún deseo de realizar ningún esfuerzo por organizar o construir su autonomía respecto de sus patronos (entrevista 36). En relación con las empresas públicas de mayor tamaño, la historia personal de uno de los informantes sugiere que la posición de director de una gran empresa en los sesenta formaba parte del mismo sistema de reclutamiento que para otras posiciones en el gobierno (entrevista 38), y a los “abogados no se les consideraba como personas indispensables” (*idem*).

cuanto “amigos personales”,⁴⁸ y el acercamiento era “más personal”.⁴⁹ Si alguno recurría a los tribunales, incluyendo las empresas, lo hacía solamente —y esto sigue siendo en buena parte así hasta la fecha— para “el cobro, el desahucio de inquilinos o en relación con bienes inmuebles”.⁵⁰ Un abogado hacía notar que en Monterrey, la capital de la elite empresarial privada, había abogados de negocios, pero hasta tiempos recientes tendían a ser funcionarios bancarios. En su opinión, su mayor preocupación era asegurarse de que la transacción tuviera por resultado un depósito en el banco.⁵¹

2. *Instituciones internas débiles*

Las redes basadas en las relaciones clientelistas y familiares eran claramente más importantes que el derecho, incluyendo a los individuos con título profesional, en el gobierno de las relaciones empresariales y del Estado. Sin embargo, al menos en las décadas recientes, ciertamente las elites gobernantes de México han recurrido a la legitimidad general que ofrecen el derecho y las instituciones jurídicas. Antes de poner nuevamente énfasis en la marginalidad del derecho, debemos ver su lugar, aunque sea limitado, en la producción de legitimidad para el gobierno y las empresas.

Hay un núcleo de destacados profesores, vinculados especialmente con la UNAM, y litigantes expertos en el amparo. Estos juristas prominentes también han tendido a estar bien representados en la Barra Mexicana, el más visible de los colegios de abogados en México. Estos abogados insisten en la importancia del Estado de derecho y de la independencia de los tribunales en sus pronunciamientos públicos, en sus escritos jurídicos y en su ejercicio profesional.⁵² Un muy prominente profesor de la UNAM y

⁴⁸ Entrevistas 49 y 279.

⁴⁹ Entrevista 42.

⁵⁰ Entrevista 65.

⁵¹ Entrevista 279. La Escuela Libre de Derecho de la ciudad de México ofrecía una especie de refugio a los hijos de la elite empresarial que habían decidido obtener un título en derecho y deseaban evitar la educación política de la UNAM. Por supuesto, el número de tales escuelas de derecho privadas se multiplicó en los setenta y ochenta.

⁵² Así, un abogado de los Estados Unidos que ha residido mucho tiempo en México podía describir a la Barra Mexicana como una “voz importante” y un “firme defensor de los derechos constitucionales”, que ocasionalmente ocupará una plana en los periódicos a favor

abogado amparista contaba numerosas historias de grandes victorias jurídicas a favor de los débiles y de las causas populares, señalando que los tribunales en México, en particular los federales, estaban “muy avanzados”, donde la corrupción era un problema en muy pocas ocasiones. La justicia “no es perfecta”, decía, ni en México ni en otras partes.⁵³

Los tribunales, especialmente los de los estados, han sido frecuentemente criticados por este grupo; no obstante, se ha mantenido en alto el ideal legitimador. De hecho, la falta de conexión entre los tribunales y las normas que los rigen se ha formulado como programa moral. En palabras de un antiguo y prominente abogado-político, “el derecho es un instrumento de cambio”.⁵⁴ Un libro sobre el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), con el título *La renovación nacional a través del derecho*, refleja de manera apta esta idea. Por tanto, había un lugar para el derecho en la autoridad y la legitimidad del Estado mexicano.

Históricamente, también ha habido una considerable discusión sobre el tema de la reforma judicial, dentro de la profesión e incluso en las campañas políticas.⁵⁵ De acuerdo con un observador, ha habido “cientos de propuestas” para reformar el sistema jurídico.⁵⁶ De hecho, “cada vez que hay una campaña política”, los candidatos en campaña piden mayor “independencia” y “mejores salarios” para el Poder Judicial, así como “mecanismos para evitar la corrupción”.⁵⁷ El problema es que sólo son promesas de campaña, no prioridades,⁵⁸ y los resultantes remiendos al sistema no lo han transformado de manera fundamental. Esto no significa, sin embargo, que estos cambios no promuevan la legitimidad del Estado.

Si nos fijamos en las instituciones reales, vemos, sin embargo, que no es posible esperar autonomía de los tribunales frente al sistema de patronazgo del PRI. En primer lugar, el prestigio general de los abogados litigantes y del Poder Judicial se ha reducido y ha declinado aún más con la apertura

de tales posiciones (entrevista 51). A diferencia de la mayoría de los abogados mexicanos, los miembros de la Barra tienden a estar “social y financieramente asegurados” (*idem*). Otro abogado que se afilió en 1968 señaló que la Barra defendía los “derechos humanos” y la “independencia de los abogados” (entrevista 36).

⁵³ Entrevista 37.

⁵⁴ Entrevista 56.

⁵⁵ “Los abogados han pedido a gritos un mejor sistema” (entrevista 44).

⁵⁶ Entrevista 44.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *Idem*.

de la UNAM hacia una población estudiantil de masas a partir de los años sesenta y setenta.⁵⁹ El abogado mayor que comentaba las perspectivas de la carrera en los años cuarenta no tomaba siquiera en consideración una carrera judicial; e incluso en la actualidad un abogado estadounidense con buenos contactos señalaba que, a diferencia de los Estados Unidos, no conocía a nadie con aspiraciones judiciales en México, incluso para ocupar un cargo en la Suprema Corte.⁶⁰

Los jueces ingresan en la carrera en el Poder Judicial federal como “secretarios” de otros jueces y van avanzando mediante una combinación de contactos y experiencia. Hasta la reforma que se examina más adelante, para convertirse en juez se requería ser seleccionado por alguno de los ministros de la Suprema Corte. Algunos de los que ingresan en el Poder Judicial han obtenido su posición gracias a los contactos políticos con el exterior, pero la mayoría fueron promovidos internamente. Había 21 ministros, quienes dividieron el país en 21 “regiones informales” y cada ministro controlaba los nombramientos en su región. Los miembros de las *camarillas* judiciales obedecían al ministro que los había propuesto y se decía que en ocasiones lo llamaban por teléfono antes de resolver un asunto.⁶¹

Desde el punto de vista de los actuales reformadores, la verdadera “corrupción” se debía a la “negligencia y la ineficiencia”,⁶² porque el sistema funcionaba principalmente sobre la base del patronazgo político. En palabras de un abogado, no había “carreras judiciales”, sino “políticos de la justicia”.⁶³ El problema no radicaba tanto en que los jueces inferiores estuvieran ligados a la política externa, sino en la existencia de un sistema de

⁵⁹ Sobre los aumentos en la matrícula y el desempleo, véase Cleaves (1987, pp. 45-53). Un prominente abogado mayor describía la “mentalidad contaminada” (entrevista 74) de los litigantes mexicanos en la actualidad, que han hecho un modo de vida de las tácticas dilatorias, objetando todas las declaraciones de los testigos, así como todos los documentos y poderes (entrevista 279).

⁶⁰ Entrevista 51. Un abogado de Monterrey hizo notar que no había “satisfacción social” en convertirse en juez, lo que significa que puede tomarse como “oportunidad para hacer dinero” (entrevista 44).

⁶¹ Entrevista 77. Se nos habló de un joven juez a quien se instruyó resolver de una cierta manera. Como se negó, fue efectivamente obligado a renunciar a la judicatura. Se convirtió entonces en un notable abogado amparista que ha regresado a la Suprema Corte en el marco de las recientes reformas.

⁶² Entrevista 77.

⁶³ Entrevista 65.

“clientelismo interno”.⁶⁴ Por tanto, no es que los tribunales federales fueran corruptos en el sentido habitual del término, sino que eran más bien débiles desde el punto de vista técnico, ya que, para empezar, no atraían a los estudiantes más talentosos, y el sistema no recompensaba a los mejores jueces. Por tanto, en palabras repetidas por muchos observadores que ejercen en el ámbito del derecho empresarial, los tribunales federales “no están bien equipados para operar en una economía abierta”.⁶⁵

Los tribunales de los estados tienen una reputación particularmente mala y sufren del mismo problema, sólo que magnificado. Los jueces son nombrados como parte del sistema de patronazgo local. Según un juez, cuando cambia el presidente de la República, “cambia el gobernador, cambia el magistrado, e incluso cambian los secretarios”.⁶⁶ Por lo tanto, son varias las razones que permiten cuestionar tanto la calidad como la independencia del Poder Judicial. Al explicar la reticencia de los empresarios a acudir a los tribunales, un abogado señaló simplemente que “pasan cosas terribles en los tribunales”.⁶⁷ Un abogado con un despacho diversificado en Monterrey observó que “uno acude a los tribunales”, pero “no confía en ellos” —“el mejor abogado sabe moverse políticamente en ese ambiente”—.⁶⁸

IV. FALTA DE AUTONOMÍA

Las debilidades técnicas socavan a todos los tribunales, pero hay cuestionamientos adicionales sobre la independencia de la Suprema Corte. Sus ministros deben sus nombramientos al presidente de la República y obviamente la conexión se ha hecho a través del PRI.

En palabras de un abogado de elite, los ministros eran nombrados por el presidente porque “eran sus amigos, no por su conocimiento del dere-

⁶⁴ Entrevista 39.

⁶⁵ Entrevista 42.

⁶⁶ Entrevista 77.

⁶⁷ Entrevista 279. Un abogado dijo que era común que los abogados pidieran dinero a sus clientes para darlo a los jueces, pero no está claro si esta “excusa común” enriquece a los abogados o a los jueces (entrevista 42).

⁶⁸ Entrevista 44. Véase también Riding (1985, p. 147). Peter Cleaves cita a un abogado diciendo que “los estudiantes con mala preparación eventualmente se convierten en jueces. Cuando un abogado conocedor se enfrenta a un político en el tribunal, el juez favorece al político porque no conoce el derecho suficientemente bien para valorar la posición del abogado” (1987, p. 52).

cho”.⁶⁹ Y en las grandes pruebas, como el asunto de la constitucionalidad de la nacionalización de la banca en 1982, la Corte se ha puesto del lado del presidente.⁷⁰ Otro abogado empresarial de elite dijo simplemente que el presidente ha “dominado históricamente las resoluciones de los tribunales”.⁷¹

Aunque resultan más difíciles de documentar, hay también indicios de que incluso abogados distinguidos ceden a la presión gubernamental. Varias personas contaban historias de un prominente abogado —uno de los que con más probabilidad pedirían mayor independencia para el Poder Judicial— que se quejaba públicamente de las medidas del gobierno hasta que los representantes de éste —con frecuencia amigos— le señalaban que no era aconsejable impugnar ciertas conductas.⁷² Así, un abogado destacado, deseoso de mantener buenos contactos con la elite gobernante, puede caer en el extraordinario sistema del PRI. Por tanto, eran varias las razones por las cuales se hallaba altamente circunscrito el papel práctico del derecho en el gobierno del Estado y de la economía. De hecho, de acuerdo con observadores críticos, el papel altamente limitado de los tribunales en el Estado se hallaba incluso apoyado en la jurisprudencia de la Suprema Corte y en el aparato académico que la rodeaba.⁷³ Así, los tribunales podrían desechar, por detalles técnicos, un amplio porcentaje de los amparos.

V. SEGMENTACIÓN Y DOMINACIÓN: UNA ELITE JURÍDICA DIVIDIDA

Hasta el momento, el cuadro resulta perfectamente comprensible a la luz de la historia de México. Los negocios estaban separados de las instituciones que ofrecían la legitimidad del derecho —el Estado, los tribunales y las universidades que producen el derecho académico, en este caso, la UNAM. Los abogados empresariales podían actuar como “intermediarios”, pero no

⁶⁹ Entrevista 65.

⁷⁰ Alguien dio a entender que el aumento en los salarios de los jueces federales y un papel más relevante de los ministros en los nombramientos fue el arreglo resultante del asunto de la nacionalización (entrevista 65).

⁷¹ Entrevista 42. Véase Riding (1985, p. 147). Un abogado publicó un artículo señalando irónicamente que, por primera vez durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Suprema Corte dictó una suspensión contra una ley fiscal durante el periodo del gobierno.

⁷² Entrevista 45.

⁷³ CIDAC (1994, p. 73).

como “intermediarios” capaces de traer “autoridad legítima” a la relación. Los negocios no podían confiar en el derecho de los tribunales, y los abogados no podían ofrecer los beneficios del derecho técnico. Por tanto, las empresas se apoyaban en los contactos y la autoridad de la familia para gobernar las relaciones de negocios. El derecho estaba destinado a ser débil en relación con el clientelismo.

En relación con la elite que gobernaba al Estado, el derecho se devaluó como consecuencia de la Revolución Mexicana. Los recién llegados no continuaron la tradicional situación latinoamericana de una elite jurídica con poder fundado en la aristocracia terrateniente. Por el contrario, desconfiaban de los abogados y de un derecho identificado con tradiciones extranjeras y con la elite porfiriana, la cual había utilizado el derecho con mucha efectividad para defender sus propiedades. Las personas con preparación jurídica en el gobierno basaban sus carreras primordialmente en contactos políticos. El derecho técnico no era muy valorado, e institucionalmente estaba subordinado a la política.

La división entre los egresados de las escuelas de derecho en el Estado y los del mundo de los negocios hacían difícil, si no es que imposible, formar el tipo de alianza que podría llevar a la política a promover el derecho y mejorar las instituciones judiciales. Los juristas de elite concurrían incluso a distintas instituciones, la Escuela Libre de Derecho por el lado de los negocios, la UNAM para la elite del Estado.⁷⁴ La separación creó un círculo vicioso, o incluso dos círculos viciosos que conservaron sus estructuras básicas en el tiempo.⁷⁵ En el campo de los negocios y en el del Estado, los egresados de las escuelas de derecho más ambiciosos y mejor relacionados tendían a seguir carreras que dejaban atrás su preparación y su identidad estrictamente jurídicas. Ni las elites del Estado ni las de los negocios tenían, por tanto, mucho interés en una estrategia que, en consecuencia, habría “devaluado” su capital social y sus relaciones personales a favor de un capital estrictamente jurídico. Tal estrategia podía beneficiar únicamente a sus “parientes pobres” en la escuela de derecho que, al carecer de otros re-

⁷⁴ Un abogado de Monterrey, egresado de la Escuela Libre de Derecho, habló incluso de que, para las clases altas, la política era un “tabú”, y cómo apenas recientemente un grupo de egresados de la Escuela había entrado en la política (entrevista 61). Camp (1995c, pp. 98 y 99) señala que, hasta los gobiernos de De la Madrid (6%) y Salinas (13%) solamente 1 o 2% de los funcionarios públicos de nuevo nombramiento provenían de las escuelas privadas, incluyendo la Libre de Derecho.

⁷⁵ *Cfr.* Karady (1991).

cursos, se veían forzados a tomar el derecho con más seriedad. Las elites podían jugar en el campo del derecho si lo requerían, pero no veían la necesidad ni la ganancia de invertir en la débil y sospechosa autonomía de los tribunales. El capital fluía hacia la política y los negocios, pero no hacia el derecho.

Ciertamente había la posibilidad de proseguir estrategias jurídicas, incluyendo los derechos humanos, la reforma de los tribunales y la limpieza de las elecciones, pero estas plataformas servían primordialmente para justificar y apoyar estrategias políticas que, si resultaban exitosas, alejarían al individuo de cualquier ulterior esfuerzo por continuar en esas direcciones. El abogado con éxito en los negocios sería atraído hacia los negocios, no a una carrera que utilizara la legitimidad del derecho para ingresar en la política. El abogado con éxito en la política no tendría medios para convertir ese logro y ese capital en autoridad y compensación económica en el mundo privado. Los políticos ganaban su futuro a través del sistema de patronazgo del PRI y tenían todos los incentivos para jugar dentro de las reglas que les aseguraran tal futuro.

Es de hacerse notar que los abogados de negocios sí se convirtieron en líderes políticos en el Partido Acción Nacional (PAN), fundado por un abogado de negocios en 1939;⁷⁶ y que los abogados empresariales en Monterrey estaban muy activos en la política.⁷⁷ En vivo contraste con la situación en la ciudad de México, por ejemplo, los dos fundadores del principal despacho jurídico de negocios en Monterrey, Santos Elizondo, establecido en 1965, se volvieron muy activos en la política. Luis Santos de la Garza ha sido una prominente figura en el PAN y alcalde de Monterrey, mientras que Eduardo Elizondo ha estado activo en el PRI, ocupando incluso el cargo de gobernador del estado de Nuevo León. De hecho, las entrevistas con los abogados empresariales en Monterrey indican que en general, a diferencia de la ciudad de México, siempre ha habido una clara posibilidad de seguir una carrera política. Sin embargo, de nueva cuenta el papel de la elite de negocios y de sus abogados en la formación de un partido de oposición y, en términos generales, en gobernar Monterrey, donde no ha habido nunca la división que caracterizaba al Estado mexicano, refuerza la im-

⁷⁶ La elite de los negocios de Monterrey tuvo un papel prominente en el establecimiento del PAN en 1939. El fundador fue Manuel Gómez Morín, “un abogado rico con vínculos de negocios estrechos con la elite” (Saragoza, 1988, p. 193).

⁷⁷ Camp (1989, pp. 213 y 214).

portancia de la división entre las dos elites en el PRI y en el gobierno del Estado mexicano.

Los mundos del derecho y del Estado mexicano tenían numerosos contactos informales entre ambos. Adler Lomnitz, por ejemplo, señala cómo uno de los hermanos clave en la familia de negocios cuya historia ella cuenta desarrolló cuidadosamente relaciones sociales con la elite política.⁷⁸ Sin duda había bancos de favores que establecían un puente entre ambos mundos en varios aspectos.⁷⁹ Sin embargo, apoyarse en relaciones informales significaba que no había puentes construidos sobre la base de un lenguaje *jurídico* común.⁸⁰ La diferencia entre ambas esferas era de tal naturaleza que quienes tenían preparación jurídica ni siquiera coincidían en la escuela de derecho. No podían unirse para construir la legitimidad del derecho.

1. Las estrategias académicas de un grupo dominado de juristas puros en oposición a los abogados políticos

El círculo vicioso —descrito desde la perspectiva del papel del derecho— acompañó al “milagro mexicano” de empresas de familia y un Estado formalmente separado, y continuó en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con Adler Lomnitz, hacia 1960 el sistema empezó a cambiar como consecuencia de eventos exteriores.⁸¹ Los principales

⁷⁸ Adler Lomnitz y Pérez Lizaur (1987); véase Camp (1989, p. 172).

⁷⁹ De hecho, como indica Peter Smith, la elite de los negocios y la elite gobernante coexistieron con una especie de división tácita del trabajo y un consenso corporativista: “De hecho desde mediados de los años cuarenta aparentemente entre los empresarios y los políticos mexicanos existe un acuerdo por lo menos en cuanto a dos lineamientos básicos que guían la política económica del gobierno. Uno de ellos sostiene que el Estado debe permitir el ingreso de capital extranjero deseable, pero al mismo tiempo proteger a la industria nacional frente a la excesiva competencia internacional, principalmente a través de controles a la importación y de la reglamentación sobre la inversión extranjera. El otro lineamiento afirma que le corresponde al Estado el papel de controlar a las masas y, en caso necesario, de reprimirlas: esto es, a los obreros, a los campesinos y a los pobres” (Smith, 1979, p. 205). En palabras de Maxfield (1987, p. 2): “Entre 1940 y 1970 los hombres de negocios mexicanos se mantuvieron fuera de la política partidista a cambio de la garantía de que el PRI haría todo lo posible por asegurar un ambiente benéfico a la inversión”.

⁸⁰ Resulta interesante que el presidente de Alfa, una compañía de Monterrey moderna, agresiva y orientada hacia los Estados Unidos, haya cultivado relaciones personales muy estrechas con el presidente de la República, lo que contribuyó (a través de López Portillo) a salvar a Alfa de la quiebra (Camp, 1989, p. 214; Riding, 1985, p. 179).

⁸¹ Adler Lomnitz (1994, p. 199).

países industrializados después de la Guerra comenzaron a desarrollar innovaciones técnicas que tuvieron el efecto de cerrar el mercado exterior a las exportaciones mexicanas. Además, las compañías transnacionales que habían entrado en el mercado mexicano podían competir efectivamente, lo que convertía a la corporación (pública, privada, nacional o transnacional) en superior a las empresas familiares como forma de organización productiva. Se necesitaba capital y tecnología para competir y éstos solamente estaban al alcance de unas cuantas empresas mexicanas. El Estado mexicano y algunos pocos grupos de las corporaciones mexicanas empezaron a vincularse crecientemente para afrontar este desafío. A principios de los años ochenta, se dice que el Estado controlaba 80% de la economía nacional.⁸² Como veremos, las aperturas internacionales proporcionaron nuevas oportunidades en el campo del derecho.

Nuestra exposición se enfocará en la dinámica del cambio a través de la descripción de ciertas redes o *camarillas*. Puesto que el mundo del derecho se ha estructurado alrededor de camarillas, utilizaremos un concepto similar para explorar los mecanismos del cambio. Sin embargo, no queremos poner demasiada insistencia en la terminología y reconocemos que el término va cambiando de significado conforme se van transformando las camarillas mismas. Un término que ha sido usado como un mero hecho en el pasado ha desarrollado ahora una connotación peyorativa. Más aún, las redes de individuos que examinamos se han construido después del hecho para organizar nuestra exposición. Finalmente, si bien ponemos nuestro énfasis en el derecho, también señalaremos algunas conexiones con las camarillas en el poder, dominadas más por los economistas.

2. *El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

Algunos individuos y grupos en México, que típicamente carecen de capital social y por tanto no han tenido otras opciones, han buscado invertir en el “derecho puro”. Los individuos que se convirtieron en académicos de la UNAM y en abogados constitucionalistas han invertido en el derecho puro y en la construcción de la legitimidad del derecho, pero su inversión fue relativamente limitada. Se trataba de profesores de medio tiempo, con un estatus elevado dentro de su mundo del derecho y dispuestos también a manifestarse públicamente sobre las cuestiones jurídicas. También eran

⁸² *Idem.*

“nacionalistas del derecho”, sin capacidad o disposición a tolerar la influencia jurídica extranjera, especialmente la proveniente de los Estados Unidos. Y en todo caso no impugnaban la posición subordinada del derecho en relación con el poder político. Pero algo que tenían en común con los demás “juristas puros” era haber puesto considerable atención a la institución del amparo. Pero los esfuerzos recientes por reevaluar el derecho en el Estado se iniciaron más bien con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ) fue fundado en 1940 por un profesor español de derecho, Felipe Sánchez Román, quien abandonó España a causa de la Guerra Civil.⁸³ Sin embargo, para nuestros propósitos la figura clave es la de Héctor Fix-Zamudio, quien fuera director del IIJ de 1966 a 1978. Durante su periodo como director, el IIJ pasó de ser un pequeño centro a la sombra de la Facultad de Derecho de la UNAM a convertirse en una institución académica independiente y con más prestigio. Fix-Zamudio se incorporó de tiempo completo al IIJ en 1964, después de laborar casi veinte años en el Poder Judicial de la Federación. Al incorporarse, el Instituto contaba solamente con otros tres investigadores de tiempo completo, todos de origen español. Fix-Zamudio mismo no provenía de una familia rica o bien relacionada; en cambio, decidió invertir plenamente en las ideas de la investigación jurídica de tiempo completo, la selección meritocrática y la apertura hacia los enfoques del exterior. Todavía activo en el IIJ, Fix-Zamudio mismo dio el tono y guió con el ejemplo, logrando considerable reconocimiento por su obra académica, especialmente en el campo del amparo.

El IIJ es importante en muchos sentidos. Primeramente, ha tomado la academia mucho más en serio que los profesores de la Facultad de Derecho, atrayendo a los estudiantes más destacados, especialmente los de provincia, cuyo ejemplo es Jorge Carpizo, de quien se hablará más tarde. En segundo lugar, la Facultad de Derecho de la UNAM creció muy rápidamente, pasando de unos centenares de estudiantes en los años cincuenta hasta los actuales diez mil. Este crecimiento naturalmente diluyó el prestigio del derecho en general y cambió el perfil de la UNAM. Se nos dijo que, en consecuencia, la Facultad criticaba al IIJ por “elitista”, pero, de hecho, el Instituto mismo pasó de tener cuatro o cinco investigadores en la época en que Fix-Zamudio se hizo cargo de la dirección, a más de 100 miembros

⁸³ Instituto de Investigaciones Jurídicas (1994, p. 7).

del personal académico de tiempo completo en la actualidad, de los cuales setenta aproximadamente son investigadores y el resto técnicos académicos que dan apoyo a las labores de investigación. En un sentido muy real, el IIJ logró recrear la Facultad de Derecho relativamente elitista del periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial.

En tercer término, la importancia conferida a la evolución jurídica internacional, alentada por la propia prominencia de Fix-Zamudio y por sus redes en el derecho comparado, contribuyeron a que muchos estudiantes del IIJ salieran a estudiar al extranjero, especialmente en los años sesenta y setenta; así, a Francia para estudiar derecho administrativo, a España para estudiar derecho constitucional, y a Inglaterra para estudiar derecho internacional. De hecho, varios informantes describieron al IIJ como un “punto de selección para estudiar en el extranjero”.⁸⁴

La posición del IIJ respecto de los profesores tradicionales queda de manifiesto en la descripción ofrecida por un antiguo líder del IIJ, quien en la entrevista hacía una distinción entre dos presidentes de la República que habían sido profesores de derecho. Uno de ellos era José López Portillo (1976-1982) y el otro, Miguel de la Madrid (1982-1988). López Portillo, quien permaneció en la Facultad, fue descrito como una persona que solamente “asistió a la escuela de derecho”,⁸⁵ mientras que De la Madrid fue descrito como un “verdadero profesor” (que pidió licencia en la UNAM en 1968) y un reformador jurídico. Por tanto, resulta interesante hacer notar que De la Madrid era bastante respetado en el medio del IIJ, debido al reconocimiento que dio al derecho y la investigación jurídica, pero también es cierto, como señala Centeno, que el gobierno de De la Madrid fue también el que concedió un prominente espacio a los jóvenes economistas de la generación de Carlos Salinas de Gortari.⁸⁶

Sin duda, varios miembros del IIJ se incorporaron al gobierno en distintos momentos, pero es interesante que los pioneros del Instituto continuaron evitando el servicio público. Así, permanecieron fieles a su compromiso con la elevación del nivel de la academia y el papel de los juristas académicos, y a la importancia de los estudios comparados e internacionales. Además de su activa participación en grupos internacionales de académicos, Fix-Zamudio aceptó su nombramiento como juez de la Corte Intera-

⁸⁴ Entrevista 52.

⁸⁵ Entrevista 46.

⁸⁶ Centeno (1994, pp. 108-144).

mericana de Derechos Humanos en 1986 (propuesto por De la Madrid), cargo que ocupó durante doce años. Y antes de eso fue electo también miembro de la Sucomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que se reúne en Ginebra, Suiza. Pero se dice que ha rechazado el cargo de ministro de la Suprema Corte en cuatro ocasiones.⁸⁷ En suma, no ha aceptado ningún cargo que implique dejar su posición en el IJ. Otros líderes del IJ también rechazaron algunos ofrecimientos de ocupar cargos en el gobierno de De la Madrid. Sin embargo, hemos visto que las relaciones consolidadas en el IJ son cruciales en la construcción de redes o camarillas que promueven el derecho en el Estado e incluso en la economía.

No es fácil documentar el vínculo específico, pero al parecer la inversión y el comercio internacional crecientes contribuyeron a romper el sistema paternalista y clientelista, al inyectar nuevos actores en la escena. Conflictos que anteriormente habían sido contenidos, comenzaron a encauzarse cada vez más a los tribunales, sometiendo a éstos a presiones en todos los niveles.⁸⁸ La atención a los tribunales ofrecía la oportunidad de invertir en la sistematización del cada vez más complejo proceso de amparo. La complejidad del amparo, aun cuando es utilizada la mayoría de las veces para impedir que los individuos descontentos obtengan alguna reparación de los tribunales frente a sus jefes y anteriores patrones, proporcionaba alguna materia prima adicional para invertir en la autonomía del derecho. Además del ejemplo bien conocido de Héctor Fix-Zamudio, podemos ver ahora cómo algunos de los jueces más ambiciosos están poniendo énfasis en el conocimiento técnico necesario para tener éxito en el Poder Judicial de la actualidad. Esto significa que la comprobación de conocimientos en los aspectos técnicos del amparo constituye un punto de entrada para desafiar el sistema de patronazgo que funciona en los tribunales. Resulta notable que el Poder Judicial federal haya formado un instituto especializado en la enseñanza y el estudio del amparo, a fin de “elevar el nivel del ejercicio profesional de los litigantes”.⁸⁹

⁸⁷ Entrevista 52.

⁸⁸ CIDAC (1994).

⁸⁹ Entrevista 77.

VI. EL DERECHO EN UN ENCLAVE EXTRANJERO

Nuestra explicación de las transformaciones en el papel del derecho y los juristas en el mundo de los negocios privados procede en dos partes. La primera se enfoca a los despachos jurídicos internacionales, principalmente en la ciudad de México, y la segunda se concentra en el ascenso de la asesoría jurídica interna de las empresas (*in-house counsel*), con ubicación particular en Monterrey. Ambas muestran formas paralelas, aunque diferentes, de llevar al derecho y a los abogados a nuevos niveles de prominencia en las relaciones de negocios, a través de eventos vinculados con la internacionalización del comercio y la inversión.

1. *Despachos jurídicos extranjeros*

La historia de los abogados extranjeros en México es un componente principal de la historia de la barra de negocios en ese país. Es la historia de los pioneros del derecho, similar a la de quienes abrieron otros mercados al derecho y la influencia jurídica de los Estados Unidos, así como de su capacidad tanto de aprovechar como de contribuir a facilitar las transformaciones iniciadas entonces por los incrementos en el comercio y la inversión. Tal como lo refiere un destacado abogado de nuestros días, los “principales despachos jurídicos” fueron “creados o establecidos por despachos de los Estados Unidos”.⁹⁰ Esta historia se remonta al menos hasta el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial e implicaba relaciones de cierta desigualdad. Como lo señalara uno de los abogados mexicanos cuya carrera data de aquel periodo, el arreglo en aquel entonces era que “los nombres mexicanos eran puestos al final del nombre del despacho”.⁹¹

El despacho jurídico, originario de Dallas, de Baker y Botts, Miranda y Prieto, abrió una oficina en 1947, con apoyo en las redes establecidas en México durante la guerra. De acuerdo con la historia del despacho, su creación “tenía sus raíces en la cercana amistad entre Henry Holland,⁹² quien había trabajado en la embajada de los Estados Unidos en México antes de incorporarse a Baker & Botts, y dos jóvenes abogados mexicanos, con es-

⁹⁰ Entrevista 65.

⁹¹ Entrevista 74.

⁹² Quien se convirtió luego en subsecretario de Estado para asuntos latinoamericanos.

tudios de posgrado en la Escuela de Derecho de Harvard".⁹³ El despacho continuó como sociedad hasta 1973. De hecho, durante varios años, Baker y Botts llevó a cabo un programa por el cual los abogados mexicanos podían trabajar en el despacho en Dallas antes de regresar a México. Entre los principales despachos que surgieron de anteriores vínculos con los Estados Unidos se encuentra Noriega y Escobedo (establecido en 1934), el cual fue el contacto inicial para el reinicio de Curtis Mallet en 1962, después de una breve estancia en los cuarenta; Santamarina y Steta (establecido en 1948 y afiliado a Baker y Botts por algún tiempo), Bufete Sepúlveda (ahora asociado con Baker y McKenzie), Diez, Garza Morales y Prida (ahora afiliado con Curtis Mallet), y Jáuregui, Navarrete, Nader y Rojas. También el despacho Goodrich Riquelme, establecido en 1934, tuvo a norteamericanos entre sus socios fundadores. Esta afirmación, sin embargo, subestima el grado de su influencia, porque no toma en cuenta el gran número de emprendimientos de los despachos con vínculos en los Estados Unidos, empujando notablemente con el despacho de Siqueiros en los años cincuenta.

Los despachos pioneros de los Estados Unidos y los despachos con orientación extranjera en los sesenta y más adelante, representaban principalmente a clientes extranjeros que se enfrentaban a una serie de requisitos y reglamentos antes de obtener autorización para entrar en el mercado mexicano. Una manera de observar el ejercicio profesional en los setenta —cuando el nacionalismo aumentó las restricciones, pero también se incrementó la inversión— consiste en echar una mirada al libro que Alexander Hoagland, el abogado pionero de Curtis Mallet, publicó en 1972. Hoagland, un abogado estadounidense, vino a México en 1962 para abrir la nueva oficina de Curtis Mallet, y eventualmente decidió cursar la carrera en la UNAM, con el fin de obtener su título para ejercer el derecho (lo que logró en 1973, a pesar de los turbulentos tiempos en esa universidad).

Un indicador del trabajo que él y el despacho mexicano afiliado desempeñaban es el libro que con el título *Company Formation in Mexico* publicó en 1972 y mantuvo al día hasta 1980. Este libro señala cuál era la situación de las empresas que pretendían entrar en el mercado mexicano. Dos factores eran especialmente dignos de tomarse en cuenta. El primero era que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras aplicaba una ley complicada que, sin embargo, le otorgaba un grado considerable de discrecionalidad. La ley se basaba en regulaciones expedidas en 1944 y reforza-

⁹³ Lipartito y Pratt (1991, p. 97).

das durante el gobierno del presidente Echeverría. El segundo era el requisito de “mexicanización” de la inversión extranjera, lo que significaba que “una nueva inversión extranjera estaba limitada, en general, al 49% de participación en cualquier empresa nueva; así como la continua presión oficial sobre los dueños extranjeros de algunas empresas mexicanas a vender al menos un 51% a mexicanos”.⁹⁴

Un aspecto irónico del requisito de la mexicanización era que supuestamente reduciría la dependencia al facilitar, en conjunción con otras medidas, la transferencia de tecnología de los Estados Unidos y otras naciones extranjeras.⁹⁵ Otra era que se suponía que de este modo los extranjeros se “naturalizarían” en los modos “indígenas”. Sin embargo, la mexicanización parece haber sido más bien un vehículo para la introducción de estilos administrativos estadounidenses en las empresas forzadas a colaborar en un matrimonio impuesto.⁹⁶ También contribuyó al desarrollo del lado mexicano de la barra dentro y fuera del gobierno.

En relación con el derecho, los estadounidenses, especialmente Hoagland por Curtis Mallet, no aparecerían como quienes recibían las licencias, pero proporcionarían el lado “intelectual y analítico”. De este modo se combinaban para hacer su propia coinversión de “saber quién” mexicano con “saber cómo” de los Estados Unidos.⁹⁷ Puesto que todas las empresas extranjeras que pretendían entrar en el mercado mexicano tenían que pasar por este proceso, a estos abogados con orientación extranjera les iba muy bien. En palabras de uno de ellos, la reglamentación mexicana de la inversión extranjera representaba “un gran dolor de cabeza y una fuente de trabajo jurídico”.⁹⁸

También resultaba necesario para el gobierno mexicano invertir en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (o en sitios análogos, como la Dirección de Marcas), como contrapartes de esos despachos. Los aboga-

⁹⁴ Hoagland (1980, p. B-2).

⁹⁵ De acuerdo con un abogado mayor, otra ironía era que la ley, que era relativamente restrictiva, había sido aprobada por el presidente Echeverría en parte como respuesta airada a un discurso del embajador de los Estados Unidos, de que los inversionistas de ese país tenían dificultades porque no había “reglas del juego claras” en el sistema regulatorio mexicano (entrevista 36).

⁹⁶ Con probabilidad estas coinversiones incrementaron la posibilidad de que los hijos de empresarios mexicanos estudiaran en el extranjero.

⁹⁷ Entrevista 74.

⁹⁸ Entrevista 51.

dos en estas dependencias tenían que hablar inglés, lo que, de acuerdo con un informante, limitaba la selección a un 3% de los abogados,⁹⁹ a saber, la elite relativamente privilegiada, con frecuencia los *héritiers* de la elite de los negocios. De hecho, la historia básica es que los individuos que ocupaban estos puestos eran precisamente “el mismo tipo de gente” que serían empleados por los despachos con orientación extranjera, y de hecho algunos siguieron tal carrera. Como consecuencia, la necesidad de contar con individuos capaces de negociar y controlar a las empresas extranjeras significaba que las personas reclutadas para estas dependencias de orientación extranjera eran de un calibre totalmente diferente de los que laboraban en las dependencias de orientación puramente nacional, como la agricultura.

Además de actuar como representantes en esta clase de asuntos, los despachos jurídicos de orientación extranjera empezaron también a crear, para sus clientes y para sí, un espacio fuera de los tribunales, que eran de carácter nacionalista y, por lo demás, inadecuados. El pionero mexicano en el arbitraje comercial internacional, José Luis Siqueiros, participó en los intentos por lograr que México adoptara la Convención de Nueva York sobre Arbitraje Comercial Internacional en los setenta.¹⁰⁰ El organismo del que fue presidente, la Academia Mexicana de Derecho y Arbitraje Comerciales,¹⁰¹ logró convencer al Senado de ratificar la Convención, y luego trabajó en la ejecución de algunos laudos arbitrales extranjeros, a pesar de la actitud nacionalista de los tribunales, que incluso desconocían dicha Convención y la adhesión formal de México. No resulta sorprendente que, al principio, los tribunales no se mostraran “muy amistosos hacia el arbitraje”, temiendo la “competencia” y la pérdida de algunos de sus clientes y negocios.¹⁰² Siqueiros, quien probablemente sea en la actualidad el árbitro más prominente en México, ha sido un consistente “evangelista” del arbitraje.¹⁰³

La comunidad de abogados de orientación internacional en los ochenta participó muy ampliamente en la restructuración de la deuda mexicana.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ El grupo organizó reuniones anuales durante diez años en los setenta e invitó a profesores destacados “de todo el mundo” (entrevista 74).

¹⁰¹ Inicialmente la Academia recibía fondos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁰² Entrevista 74.

¹⁰³ *Idem.* Nótese también la vinculación con la difusión del derecho y los conocimientos comerciales en la academia. Siqueiros impartió cátedra por muchos años en la UNAM y luego se pasó a la Universidad Iberoamericana.

Dado el papel central de los bancos estadounidenses, especialmente Citibank, en la crisis de la deuda, resultaba natural que los grandes despachos de Nueva York (Shearman and Sterling, Sullivan and Cromwell, White and Case, y Cleary Gottlieb) resultaran implicados y se “mantuvieran implicados”,¹⁰⁴ para lo cual necesitaban contrapartes mexicanas, porque el trabajo tenía que realizarse “conforme al derecho mexicano”. Según la opinión de un abogado perteneciente a un despacho con orientación internacional, al momento de la crisis sólo había “un puñado de despachos jurídicos mexicanos que podían manejar” tales operaciones internacionales.¹⁰⁵ Los grupos de los bancos “no estaban cohesionados”, porque algunos habían obtenidos garantías personales, otros eran muy grandes y podían absorber las pérdidas, pero otros más no podían darse el lujo de perder dinero.¹⁰⁶ Los bancos eran muy “sensibles”, y querían a sus propios abogados, pero los cuatro a seis despachos mexicanos disponibles habrían tenido conflictos de interés. Sin embargo, después de algunos meses, lograron hacer que los bancos se reunieran, y el trabajo los ocupó de tiempo completo de 1981 a 1987 en “programas” y “reestructuraciones” para entidades tanto públicas como privadas agobiadas con deudas en dólares.

Se trataba de una cuestión de negociaciones extensas, porque no tenía caso “ir a los tribunales”, lo que dejaba como única alternativa un programa que establecería el gobierno mexicano, conforme al cual éste asumiría el riesgo cambiario. No se interpusieron demandas en México ni en otras partes, y los asuntos fueron manejados de manera satisfactoria. Nuevamente, la actividad organizada alrededor de la reestructuración sin duda contribuyó a sostener a los abogados con orientación internacional y a familiarizar a bancos y empresas con el uso del derecho en operaciones internacionales. Los abogados en estos despachos señalan que las empresas y el gobierno mexicanos acuden cada vez más a estos abogados “menos personales”, los cuales proporcionan representación institucional y “saber técnico”.¹⁰⁷ Como resultado de este proceso, podemos ver cómo emerge una ba-

¹⁰⁴ Entrevista 65.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ *Idem*. Un abogado estadounidense dijo que “todos los bancos del mundo estaban aquí” y parecían “gallinas picoteándose unas a otras”.

¹⁰⁷ Entrevista 42.

rra de negocios relativamente fuerte en México, con abogados mexicanos que son descendientes de la elite empresarial.¹⁰⁸

Los despachos en los que se “asociaron” las relaciones sociales mexicanas y la tecnología jurídica estadounidense permitieron a las multinacionales tocar en un doble registro al hacer negocios, y también difundieron las nuevas herramientas jurídicas dentro de la elite profesional del derecho en México. Como veremos, tales herramientas se han utilizado tanto en operaciones comerciales y en las estrategias de estos abogados en el campo del poder estatal. Al mismo tiempo, como hacemos notar más adelante en nuestro análisis sobre los economistas, la actividad en torno a la reestructuración de la deuda reforzó el poder de los economistas en el gobierno mexicano, incluyendo a Zedillo, entre otros muchos, quien participó en el programa gubernamental de reestructuración. Sus habilidades técnicas eran demandadas y reforzaron sus lazos con las empresas. También pudieran haberse familiarizado con el modo en que la comunidad empresarial estadounidense usaba el derecho al servicio de los negocios.

También conviene hacer notar que una característica de esta camarilla, cuya unidad sin duda promovió, fue que sus vínculos con el extranjero provocaron hostilidad, especialmente en los años setenta. Un abogado estadounidense nos dijo que su bien establecido despacho fue acusado públicamente de ser propiedad de un abogado estadounidense, de quien se decía estar vinculado con el petróleo texano. Los abogados estadounidenses con los que hablamos tenían que interponer una demanda para ser admitidos al ejercicio profesional del derecho, a pesar de que el derecho estaba bien definido a su favor. De hecho, la principal asociación voluntaria de los abogados, la Barra Mexicana, empezó a admitir miembros extranjeros en años recientes.

¹⁰⁸ Resulta interesante que Santiago Creel, un abogado empresarial en sus cuarenta y heredero de la famosa familia Creel, se haya convertido en una figura clave en el despacho Noriega y Escobedo. Su importancia puede ser apreciada, además, en el hecho de que impartió clases y fue director interino de la escuela de derecho del ITAM en 1986-1987, lo que contribuyó sin duda a dar legitimidad a la escuela de derecho en una institución privada dominada por economistas, para quienes es la principal institución educativa. También se ha convertido en una figura clave en las elecciones en su calidad de consejero ciudadano del IFE. También resulta interesantes que Creel, como vínculo clave entre los negocios y el derecho, haya realizado su tesis de maestría en la Universidad de Michigan con el tema *El Programa Nacional de Desarrollo Industrial a la luz del GATT*. En el siguiente apartado se discute la posición de este grupo de abogados en el gobierno del Estado.

Finalmente, debido al persistente nacionalismo jurídico y a la permanencia continua de los despachos con orientación internacional con los clientes extranjeros, quienes siguen siendo los que más recurren a ellos, no resulta sorprendente que este grupo de abogados mexicanos aliados con despachos y negocios estadounidenses no hayan desempeñado un papel principal en las negociaciones del TLCAN. El grupo que estaba beneficiándose del comercio exterior no era el mejor al que podía recurrirse para legitimar tales negociaciones.

2. *Monterrey, Alfa y el surgimiento de los departamentos jurídicos de las empresas*

Hay una historia paralela en el surgimiento de la asesoría jurídica interna de las empresas, la cual se concentra en la ciudad de Monterrey, con las grandes *holdings* industriales de las familias Garza y Sada, conocidas como Grupo Monterrey. Existe una fascinante conexión en esta historia con la camarilla de los despachos jurídicos extranjeros en la ciudad de México. Ernesto Canales Santos, pariente político de la familia Garza,¹⁰⁹ siguió la trayectoria de la escuela de derecho con una orientación empresarial, como alumno de la Escuela Libre de Derecho en la ciudad de México.¹¹⁰ Siendo estudiante, trabajó para el despacho Baker y Botts, y pasó sus veranos aprendiendo el estilo profesional de los Estados Unidos en su oficina de Houston. Al egresar, aprovechó el programa de la Fundación Ford,

¹⁰⁹ Su primo, Fernando Canales Clariond, es actualmente presidente de IMSA, otra gran empresa descendiente del Grupo Monterrey, un líder del PAN, y también egresado de una escuela de derecho.

¹¹⁰ La cita de Camp sobre los antecedentes de Canales ilustra muy bien la división entre los negocios y el Estado: “En mi infancia, mi hogar estaba rodeado por los negocios, y fui educado en la Escuela de los Hermanos Maristas, donde hay una sólida actitud antigobier-nista. Como carrera profesional seguí la de derecho. Quería ensanchar mi mundo, de modo que viajé a la ciudad de México porque en esa época las escuelas de Monterrey no tenían gran prestigio. Asistí a la Escuela Libre de Derecho en la capital del país. Mis compañeros provincianos tenían entonces, en su mayor parte, orígenes similares... Mis amigos eran similares a causa de las escuelas a las que asistían y de sus familias. En esa generación solíamos pensar que el sector público era completamente corrupto, sucio...” (Camp, 1989, p. 74). A pesar de nuestro énfasis sobre el “lado jurídico” de la carrera de Canales, resulta notable, según Camp, que Canales sea el principal accionista de Alfa, controlando 47% de las acciones (*ibidem*, p. 185). También resulta interesante que otro abogado de Monterrey (entrevista 61) haya descrito a Canales más como un *consigliere* que un abogado, y un abogado en la ciudad de México dijera que era más un empresario que un abogado (entrevista 279).

la cual envió a veinte estudiantes de veinte países diferentes a la Escuela de Derecho de Columbia para estudios de posgrado, de los que se graduó con un grado MCL.

Canales regresó a Monterrey para trabajar con el destacado despacho de Santos Elizondo, el cual, según hemos dicho antes, combinaba el derecho empresarial con la política en una forma que no existía en la ciudad de México. Después de unos cuantos años, el Grupo Monterrey lo atrajo con un puesto de jefe del departamento jurídico de una compañía financiera en la ciudad de México. Luego regresó a Monterrey para encabezar el equipo jurídico de la controladora del Grupo, el cual se dividió en dos entidades principales, Visa y Alfa, en 1973, después del asesinato de su líder visible, Eugenio Garza Sada. Como ya hemos hecho notar, las empresas de Monterrey, mientras fueron negocios familiares, se encontraban más cercanas a los Estados Unidos, tanto geográfica como ideológicamente; por tanto, no resulta sorprendente que parecieran atractivas para una coinversión potencial conforme a la nueva ley mexicana sobre inversiones extranjeras.

La transformación de Alfa en los setenta hasta su casi quiebra durante la crisis de la deuda a comienzos de los ochenta, es explicada frecuentemente como una especie de comilona empresarial desenfrenada. De hecho, representa un aspecto clave en la transformación de las empresas mexicanas y de la relación entre éstas y el derecho.¹¹¹ De acuerdo con Camp, entre 1974 y 1980, Alfa creció más de 1,000%.¹¹² Después de su caída (muy temporal), los tradicionalistas se apresuraron a señalar sus “defectos”: “Trajo a un grupo de jóvenes expertos, dotados de toda clase de adiestramiento técnico y maestrías de Harvard y Columbia, pero no sabían nada de las realidades de la industria de empackado de la carne. El cambio de una operación de control familiar a una burocracia administrativa llevó a este negocio a la quiebra”.¹¹³ De hecho, Alfa, conducida por Bernardo Garza Sada, “se puso en malos términos con las otras tres subdivisiones del Grupo Monterrey, ya

¹¹¹ Según dijimos, el presidente de Alfa no desconocía la importancia de contar con lazos informales estrechos con el presidente de la República, especialmente con López Portillo, lo que significó que Alfa podía obtener capital político y personal para salvarse de la quiebra (Camp, 1989, p. 214).

¹¹² Camp (1989, p. 215).

¹¹³ Enrique Krauze, citado por Camp (1989, p. 215).

que violaba una regla informal establecida en 1974: ninguna subdivisión piratearía los ejecutivos de las otras”.¹¹⁴

Si observamos con más atención, vemos que, efectivamente, Alfa violó las reglas del juego, pero la lógica que impulsó a Bernardo Garza Sada a actuar es perfectamente comprensible. Como se dijo antes, las empresas de Monterrey eran socios atractivos para potenciales coinversiones conforme a la nueva ley. La dirección de Alfa reconoció que para trabajar con compañías como Dupont, necesitaban “gente que hablara el mismo lenguaje”.¹¹⁵ Si querían atraer a los mejores socios inversionistas, requerían una “administración profesional”.¹¹⁶ De acuerdo con una fuente que estuvo activa en el departamento jurídico de Alfa, Canales reconoció también que requerían “un tipo diferente de abogado”, con “sensibilidad para las necesidades y aspectos de los negocios”. Alfa otorgó veinte becas en un periodo de diez años para estudiantes que obtuvieran posgrados en los Estados Unidos. De este modo, Alfa atrajo a los abogados jóvenes mejor relacionados y más cosmopolitas, y les otorgó una educación en los Estados Unidos. El departamento jurídico de Alfa, inmerso en incontables adquisiciones y coinversiones, creció en el periodo de 1979 a 1981, de 30 abogados a más de 100.¹¹⁷ Muchos de esos abogados aprendieron a trabajar muy estrechamente con sus contrapartes estadounidenses, concediendo al derecho un papel mucho más grande en las relaciones empresariales de las compañías mexicanas. Los directores de las empresas eran todavía típicamente miembros de las familias, pero la conducción de los negocios había cambiado drásticamente.

Este crecimiento de los departamentos jurídicos, como el de Alfa, que también tenía abogados en la ciudad de México para los tratos con el Estado, tuvo nuevamente un impacto que iba mucho más allá de los tratos jurídicos específicos de Alfa. Otras empresas, primero en Monterrey, copiaron la estrategia jurídica para competir por los tratos externos lucrativos. Más aún, el equipo jurídico de Alfa, y el de otras compañías, también se convirtieron en la base para buena parte del sector jurídico privado, pues pasaron de sus posiciones a despachos como el de Santos Elizondo. Se parecen mucho, aunque a través de un proceso un tanto diferente, a los abogados pro-

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 216.

¹¹⁵ Entrevista 68.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ Ahora ha vuelto a tener unos 30 abogados.

ducto de los despachos extranjeros y su progenie en la ciudad de México. La afirmación de un abogado de Monterrey que se benefició del programa de becas de Alfa resulta indicativa: “Si vas a Japón o a Francia, y hablas con alguien que no ha estudiado en los Estados Unidos, hay un montón de problemas”. Hay necesidad de “un lenguaje jurídico común... Las transacciones internacionales requieren abogados que han estudiado en los Estados Unidos”.¹¹⁸

Otro impacto se da sobre el Estado mismo. La sobreinversión de Alfa en el derecho contribuyó a crear una posición legítima para Alfa y los nuevos tipos de establecimientos empresariales. De acuerdo con una fuente, los abogados de Alfa desarrollaron un marco para facilitar a las compañías la consolidación de sus impuestos, y obtuvieron del Estado la expedición de un reglamento y subsecuentemente de una ley.¹¹⁹ En general, la “fuerza de trabajo jurídico” de Alfa podía ofrecer “rápida respuesta en cuestiones de interés general”.¹²⁰ Alfa no necesitaba participar en cohechos ni en estrictos juegos de poder, puesto que podía ofrecer “argumentos” jurídicos y no hacer “ver al gobierno como tonto”.¹²¹ Los sofisticados abogados empresariales de Alfa podían, por tanto, crear la infraestructura gubernamental necesaria para legitimar la posición de Alfa, más allá de las relaciones estrictamente informales del pasado.¹²²

Podemos conectar las dos historias de las empresas de Monterrey y los despachos jurídicos en la ciudad de México a través de la historia de la ANADE, la Asociación Nacional de Abogados de Empresa. Esta asociación fue fundada en 1970 por Francisco Breña como un sitio donde se reuniría, para discutir preocupaciones comunes, el pequeño grupo de los abogados de las empresas, muchas asociadas con negocios estadounidenses en la ciudad de México. Como abogados, tenían relativamente escaso prestigio, pero su situación cambió y ANADE creció para incluir al nuevo grupo de abogados privados después de la aprobación de la ley de inversiones extranjeras de Echeverría. En retrospectiva, de acuerdo con uno de los participantes en estos eventos, la ley era “buena para los abogados” y para ANADE. Ésta es actualmente en realidad una barra para abogados de em-

¹¹⁸ Entrevista 71.

¹¹⁹ Entrevista 68.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*

¹²² Lo cual no significa que se descuidaran tales relaciones, como ya se dijo.

presa, de los cuales agrupa a unos 700 a nivel nacional. Nuevamente, se trata de un ejemplo de aumento en el valor del derecho —especialmente de estilo estadounidense— y de los abogados en el mundo de los negocios. Actualmente facilita el cabildeo abierto de los abogados que hablan en nombre del derecho y de los intereses de sus clientes. No obstante, ANADE no es incompatible con la antigua división mexicana entre los dos mundos jurídicos. Las acciones que pueden estar tendiendo un puente entre ambos mundos serán el objeto de nuestro siguiente apartado.

VII. RESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO MEDIANTE LA INVERSIÓN EN EL CONOCIMIENTO EXTRANJERO Y EL LEGALISMO

El apartado anterior describe principalmente a los abogados que, al aplicar estrategias internacionales, “permanecen en sus carriles”, el Estado o el mundo empresarial. Las estrategias internacionales en México, como en otras partes, tienen potencial para desafiar las categorías tradicionales; esto es, en el caso mexicano, la división fundamental que ha existido en México desde comienzos del siglo. Los pioneros en este desafío han sido los economistas, pero los abogados también han estado bastante visibles, aprovechando el espacio que les han ofrecido los economistas o el derecho puro del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

1. *Cruzando las fronteras y construyendo puentes*

A. *Los economistas del Estado*

Los abogados ya no ocupan las principales posiciones de liderazgo en el gobierno mexicano.¹²³ Los dos presidentes más recientes, Salinas de Gortari y Zedillo, han sido economistas con doctorados en los Estados Unidos, y sus gabinetes han estado igualmente dominados por individuos con credenciales similares.¹²⁴ Ellos combinan “saber cómo” técnico, legitimado por sus estudios en el extranjero, con el capital social que proviene de sus

¹²³ Centeno (1994); Camp (1995c). Ya en el gobierno de De la Madrid los abogados estaban alarmados “por su desplazamiento” (Cleaves, 1987, p. 97).

¹²⁴ Centeno muestra que dentro de la elite política, 40 a 45%, desde 1983, han tenido grados en economía o administración, mientras que un 25% ha tenido grados en derecho, y otro 25% en ciencias o ingenierías. El derecho es la credencial dominante sólo en las provincias (Centeno, 1994, p. 117).

lazos familiares y relaciones sociales. Este grupo, identificado con la ideología y los conocimientos traídos de los Estados Unidos, comprometieron a México a pagar sus deudas a principios de los ochenta, abrieron más la economía a la inversión extranjera, privatizaron buena parte de las empresas de propiedad estatal, y tomaron la iniciativa de promover el TLCAN. Dicho en términos simples, creían que las recetas liberales del Banco Mundial y el FMI representaban políticas sanas para la economía mexicana.

El libro de Miguel Centeno *Democracy Within Reason* (1994) presenta la historia de la combinación de los tecnócratas económicos con la elite política, al desplazar a los “dinosaurios” del viejo PRI y crear un lugar para tecnopolíticos con un perfil diferente. Las estrategias internacionales son bastante evidentes en el libro de Centeno, pero éste no examina lo que tales estrategias significan para la división entre el mundo público del PRI y el mundo privado de los negocios. La economía, al igual que como hemos visto que sucedía en el derecho, era al inicio también una profesión dividida. Parte de la historia del éxito de la economía en el Estado se refiere, entonces, a la superación de la división.

La economía se inició en México como un departamento de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM en 1929, convirtiéndose en una escuela independiente en 1935.¹²⁵ Sus egresados muy pronto iniciaron carreras en el gobierno. Los economistas de orientación estatal pretendían promover su desafío al derecho apoyándose en el prestigio de las ideas extranjeras, incluyendo el keynesianismo y la sustitución de importaciones; así, los economistas lograron un nicho en el Estado. Su base más importante era el Banco de México, el cual estableció en los cuarenta un programa para formar economistas en el extranjero.¹²⁶ La Escuela Nacional de Economía de la UNAM —al igual que la Facultad de Derecho— estaba ligada al PRI y al Estado. La economía neoclásica era relativamente débil en comparación con la economía política.

El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) es su principal contraparte. Fundado en 1947, el ITAM ha seleccionado siempre a sus estudiantes de entre la elite privada.¹²⁷ Hasta mitad de los años ochenta podía

¹²⁵ Camp (1989, pp. 181, 90).

¹²⁶ Véase, en general, Cleaves (1987, pp. 28-35).

¹²⁷ De acuerdo con Cleaves, las escuelas privadas empezaron a atraer estudiantes “de la clase social más alta” (1987, p. 31). Un observador académico dijo que todo lo que uno necesitaba hacer para comparar la clase social de los estudiantes del ITAM con los de la UNAM era observar el color de su piel.

existir en su propio mundo.¹²⁸ Los neoclásicos contaron inicialmente con el apoyo de la proliferación de las escuelas privadas, muchas de las cuales tenían vínculos estrechos con las empresas, mientras que los economistas del sector público provenían de la UNAM. Sin embargo, en los ochenta los estudiantes más ambiciosos de la UNAM empezaron a adoptar las ideas económicas con mayor legitimidad internacional.¹²⁹

La crisis de la deuda a comienzos de los ochenta, la que ayudó a construir el ejercicio profesional de los despachos jurídicos extranjeros y sus abogados,¹³⁰ también confirió un papel prominente a los economistas en el gobierno que gozaban de mayor legitimidad internacional.¹³¹ La crisis económica apuntaba a la selección de Miguel de la Madrid como presidente en 1982.¹³² Aunque con formación jurídica, De la Madrid había obtenido también un grado en administración pública de la Universidad de Harvard, y su carrera estableció el puente de la transición entre los abogados y los economistas.¹³³ Como presidente, De la Madrid hizo algunas de las reformas legales ya mencionadas. También inició el proceso de conducción de la economía de acuerdo con principios más internacionales y neoclásicos (por ejemplo, mediante la adhesión de México al GATT en 1986). También empezó a promover a los nuevos economistas educados en los Estados Unidos, seleccionando a Salinas como su sucesor. Desde su punto de vista, de

¹²⁸ Resulta interesante comparar las críticas nacionalistas de los neoclásicos con los que se encuentran en el derecho y los negocios. “Es un hecho que los estudiantes de economía de Chicago, Harvard y Berkeley, aunque terriblemente competentes, no poseen una teoría para tratar con los problemas de México” (Cleaves, 1987, p. 35, citando a un economista del sector público con estudios en Europa).

¹²⁹ Centeno (1994, pp. 144-171).

¹³⁰ En palabras de un antiguo funcionario de la Fundación Ford que ha estudiado las profesiones en México: “Al hacerse la economía más sofisticada a nivel internacional, surgió una bifurcación de la profesión en lo interno. Los jóvenes economistas que prometían salían al extranjero a cursar sus posgrados. Los que estudiaban en los Estados Unidos tendían a regresar con una valoración de las herramientas de política macroeconómica, la cual se basaba en métodos cuantitativos. El enfoque neoclásico de la política económica probó ser compatible con el enfoque de los financieros e industriales mexicanos, y ascendieron rápidamente en el sector público” (Cleaves, 1987, p. 29).

¹³¹ “Conforme las relaciones con los bancos se fueron haciendo más y más críticas para la supervivencia económica del régimen, éste *tuvo* que apoyarse cada vez más en los talentos de aquellos que podían hablar el mismo lenguaje que los banqueros” (Centeno, 1994, p. 71).

¹³² *Ibidem*, pp. 158 y 159.

¹³³ Véase Camp (1993b, p. 108): “Todos los cargos federales que ocupó De la Madrid fueron de naturaleza financiera”.

acuerdo con una fuente cercana a él, la formación jurídica tradicional no se había sostenido al nivel de lo que requería el gobierno.¹³⁴ Los abogados ya no estaban suficientemente “preparados para el gobierno”, pues no recibían formación en la aplicación de la economía y la ciencia política a las decisiones de gobierno. Carecían del saber técnico para “resolver problemas”. Desde esta perspectiva, Salinas no parecía representar un cambio radical, pues provenía de una familia política, era egresado de la UNAM antes de ir a Harvard, y en este sentido era si acaso un poco más “economista” que De la Madrid.

Salinas y un número creciente de personas con ambiciones políticas invirtieron en el conocimiento especializado extranjero que se estaba haciendo cada vez más importante, especialmente con la presión de la crisis de la deuda. Los economistas del círculo del Banco de México, en particular, veían la necesidad y la oportunidad de utilizar los conocimientos estadounidenses. La legitimidad de la economía estadounidenses también servía para construir puentes entre las dos elites mexicanas que se habían dividido en relación con el derecho igual que con la economía. Resulta instructivo que Salinas supuestamente haya conocido a su contraparte de la elite privada, Pedro Aspe, en Boston. Aspe vivía en un mundo muy diferente al de Salinas. Estudió en el ITAM antes de ir al Massachusetts Institute of Technology (MIT) para estudiar su doctorado. Cuando regresó del MIT, no fue tan difícil encontrar un terreno común bajo el paraguas de la economía técnica. Aspe regresó a enseñar al ITAM, se afilió al PRI, y luego trabajó con Salinas y otros de la nueva generación de economistas, primero en un *think tank* del PRI y luego en el gobierno de De la Madrid. La camarilla alrededor de Salinas representaba así la combinación del lado privado de la elite con el lado público, unidos todos por sus conocimientos de economía *made in USA*.

B. Los abogados del TLCAN

Los principales jugadores mexicanos en las negociaciones del TLCAN, las cuales se prolongaron de 1990 a 1993, fueron los economistas que dominaban el conocimiento del Estado en el gobierno de Salinas.¹³⁵ Controla-

¹³⁴ Entrevista 156.

¹³⁵ Herminio Blanco, quien había enseñado economía en la Universidad de Rice, en los Estados Unidos, y Jaime Zabludovsky, quien tenía un doctorado en economía de Yale. De hecho, el equipo mexicano estaba lleno de economistas que “tenían todos doctorados de las

ban los puestos más altos del gobierno y no tenían motivos para apoyarse en abogados “sin preparación” para desarrollar la política comercial. Sin embargo, el secretario de Comercio, Jaime Serra (quien obtuvo en 1979 un doctorado en economía por la Universidad de Yale) reconocía que la resolución de controversias —a la que ya se le había otorgado considerable importancia en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá— también sería importante en las negociaciones del TLCAN. Esto permitía al menos una entrada al derecho para promover los conocimientos requeridos.

Guillermo Aguilar Álvarez se convirtió en director jurídico de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio, cargo que ocupó de 1990 a 1994. Su selección tenía sentido por varias razones. En primer lugar, Aguilar Álvarez poseía experiencia de relevancia directa, pues había sido abogado y luego secretario general del Tribunal de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio de París de 1984 a 1990. En segundo término, contaba con fuertes vínculos con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde había sido investigador y, a través de sus estudios de derecho mercantil en la UNAM, con los abogados mercantilistas de orientación extranjera (en especial, con Jorge Barrera Graf, uno de los fundadores del despacho en el que está también Siqueiros).¹³⁶ En tercer lugar, como hijo de un ingeniero muy conocido y de buen nivel económico en la ciudad de México, también tenía conexiones con la comunidad empresarial. De hecho, fue recomendado por un economista que había sido su condiscípulo en la escuela secundaria.

Aguilar Álvarez también contaba con otros activos desde el punto de vista de los economistas. Era muy joven y no tenía relaciones abiertas con los abogados de orientación extranjera que habían pasado mucho tiempo representando a clientes estadounidenses, por lo que tampoco podía ser visto como capturado por los intereses estadounidenses. Desde otra perspectiva, era una persona más relacionada con el lado privado del derecho y no estaba identificado con los tradicionales nacionalistas del derecho que se oponían a la apertura del mercado jurídico mexicano. La escasez de per-

mejores” universidades de los Estados Unidos (entrevista 21). De acuerdo con un participante, los mexicanos decían que la economía tenía que manejarse antes que las necesidades del sistema jurídico, pero eran muy sensibles a los argumentos basados en la necesidad de “transparencia” (*idem*). De acuerdo con otro participante, a los economistas mexicanos les desagradaban las disposiciones *antidumping* (entrevista 13).

¹³⁶ Barrera Graf fue el contacto que llevó a Aguilar Álvarez a Francia.

sonas como Aguilar Álvarez se muestra por el hecho de que los quince abogados mexicanos en las negociaciones del TLCAN promediaban 25 a 27 años de edad. La UNAM tenía entre ellos al mayor número de egresados, pero no contaba con la mayoría. También estaban representadas las principales escuelas de derecho privadas, en especial la Escuela Libre de Derecho, el ITAM y las universidades Panamericana e Iberoamericana. Este grupo de jóvenes abogados, que incluía a varios con vínculos cercanos al IJ, formaban una generación unida por su relación con el TLCAN y el nuevo derecho que éste representaba.

Desde la perspectiva de los negociadores estadounidenses, la delegación mexicana era “fuerte en resolución de controversias”,¹³⁷ lo cual era su punto de entrada en las negociaciones. Desde el principio hubo un grupo de trabajo sobre resolución de controversias, que era un “grupo de abogados”.¹³⁸ En palabras de un participante de los Estados Unidos, este grupo condujo algunas “de las negociaciones más armoniosas” del Tratado, lo que se tradujo en un sistema bastante complicado, relacionado tanto con el arbitraje comercial internacional como con los sistemas creados conforme al GATT y la OMC. Las negociaciones crearon una maquinaria paralela que no sólo evitaba los tribunales mexicanos, sino también los de Estados Unidos y Canadá. El objetivo de promover alternativas se aplicaba tanto a las cuestiones comerciales, y también de manera más general en el mandato del “Comité 20-22”, encargado de trabajar sobre medios alternativos, incluyendo el arbitraje, para resolver controversias privadas de carácter comercial.

El grupo de abogados del TLCAN forma el núcleo de una nueva generación de abogados comerciales internacionales. Ahora poseen fuertes contactos con el extranjero, experiencia en el Estado mexicano y conocimiento técnico que se ajusta al nuevo régimen comercial creado por el TLCAN (y la OMC); por el nuevo enfoque *antitrust* creado también por el TLCAN y por la nueva maquinaria de resolución de controversias. Al trabajar con economistas, crearon un espacio en el que confluían el derecho y la nueva economía. Aguilar Álvarez, por ejemplo, decidió crear su propio despacho de consultoría, en combinación con el economista Jaime Serra, capitalizando sus vínculos con el gobierno mexicano, la comunidad del arbitraje inter-

¹³⁷ Entrevista 16.

¹³⁸ *Idem.*

nacional y los abogados estadounidenses que estuvieron fuertemente implicados en las negociaciones del TLCAN.

Las observaciones de un joven economista, educado en los Estados Unidos, y que participó en las negociaciones del Tratado, arrojan aún más luz sobre la relación entre los abogados del TLCAN y los economistas. Dijo que, al entrar en las negociaciones del TLCAN, esperaba que “llamarían a los abogados en los dos últimos meses para redactar” los términos de la negociación.¹³⁹ Pero ahora considera que la parte jurídica fue “al menos tan importante como la parte económica del Tratado”.¹⁴⁰ Una de las razones es que los detalles del texto afectaban, de manera importante, lo que sería el resultado jurídico. Las negociaciones de último minuto, nos dijo, fueron como un juego de fútbol en el que el balón “estaba cambiando de manos bajo el montón”. Cuando regresó al gobierno para trabajar en asuntos *antitrust*, el economista mantuvo su asociación con los abogados, señalando que era importante escuchar las opiniones de ellos sobre el procedimiento y la sustancia, por ejemplo, que “no podemos probar esto en el tribunal”, o que una decisión no se sostendría en un juicio de amparo.

Interesantemente, este economista está ahora en el ejercicio profesional privado trabajando con abogados en varios proyectos, muchos de los cuales implican *antitrust*, *antidumping* o inversiones. Como consultor, combina conocimiento técnico y contactos con el gobierno. Por un lado, ve como su “ventaja principal” que “estuvimos en el gobierno” y que “conocemos a un montón de gente”. Por el otro, promueve su capacidad “de hacer modelos y abstraer de la realidad”. De manera autoconsciente nos dijo que él y su generación representaban una “nueva especie de economista”, que combina el dominio técnico y los contactos con el gobierno, al lado del derecho y la economía. Para estos abogados y economistas, el nuevo modelo es parecido al del abogado de Washington, que se mueve de ida y regreso entre el poder público y la empresa privada, una transición que rara vez ocurría en México desde principios del siglo XX.

2. *Los derechos humanos*

Nos volvemos ahora hacia varias redes que se apoyan específicamente en la labor del IJ, con el derecho autónomo —especialmente los derechos

¹³⁹ Entrevista 40. En el ITAM, nos dijo, los estudiantes de economía miran por encima del hombro a los estudiantes de derecho, como si se tratara de “retrasados mentales”.

¹⁴⁰ *Idem*.

humanos— como una estrategia internacional y política. La primera institución importante en el campo de los derechos humanos,¹⁴¹ la Academia Mexicana de Derechos Humanos, surgió de alguna labor relacionada con los derechos de los refugiados y el interés de la Fundación Ford desde fines de los ochenta. Desde la perspectiva local de la Fundación Ford, México se encontraba retrasado respecto del resto de América Latina, a pesar de la presencia de tortura y desapariciones toleradas por el Estado.¹⁴² Los fondos otorgados por la Fundación a la Academia no eran sino un esfuerzo bastante natural por ensayar la tecnología que había funcionado tan bien en otras partes. El grupo que recibió los fondos incluía personajes cosmopolitas conocidos ya por la Ford. De hecho, la convergencia de los intereses de los dos partes es evidente por el hecho de que las personas en cada lado de la operación reportaban que habían entrado en contacto con los “sospechosos usuales”, las fundaciones Ford y MacArthur, por un lado, y la *intelligentsia* cosmopolita, por el otro. Además, desde el comienzo el grupo estuvo conectado con los juristas académicos del IIJ, quienes estaban bien conscientes de la nueva importancia del derecho internacional de los derechos humanos. El grupo incluía a Héctor Fix-Zamudio, a Jorge Carpizo y a su discípulo cercano, Jorge Madrazo, también del IIJ, y la primera oficina de la Academia estuvo situada en el *campus* de la UNAM.¹⁴³

Durante este periodo, la Academia promovió activamente los derechos humanos al traer a personas prominentes del extranjero que fueran conocidas para los líderes del PRI.¹⁴⁴ La credibilidad internacional era esencial para hacer este nuevo conocimiento relevante en casa. En palabras de un activista, Sergio Aguayo: “El objetivo inicial era muy claro: necesitába-

¹⁴¹ Hubo algunos otros antecedentes, incluyendo el Frente Mayor de Derechos Humanos, auspiciado por el PRI, en los cincuenta, algunas actividades de inspiración eclesial, incluyendo la labor del ahora bien conocido obispo Samuel Ruiz en Chiapas, la preocupación por las desapariciones conducida por Rosario Ibarra de Piedra, la líderesa de las madres contra las desapariciones y ahora una senadora, así como algunas otras actividades de base.

¹⁴² Como nos informó una persona cercana al periodo inicial, los representantes de la Fundación Ford querían saber “¿Por qué no hay nada aquí?”. Y la respuesta típica era: “el sistema es fuerte” y “la gente tiene temor” (entrevista 96).

¹⁴³ Los otros eran Sergio Aguayo, con estudios de ciencia política en la Universidad Johns Hopkins; Rodolfo Stavenhagen, quien regresaba de una estancia de tres años en la UNESCO, y Mariclaire Acosta, hija de un diplomático y ex presidenta de Amnistía Internacional en México.

¹⁴⁴ Dentro de la Academia había también alguna preocupación con la imparcialidad de las elecciones.

mos legitimizar el término de los derechos humanos y hacer conciencia de que en México teníamos un problema grave de violaciones de derechos humanos”.¹⁴⁵ Las personas vinculadas con la Academia también tomaron la iniciativa para crear salidas a los medios donde sus ideas podían ser promovidas con independencia del gobierno.¹⁴⁶

Como se dijo antes, el Instituto de Investigaciones Jurídicas había utilizado su producción académica para incrementar su prestigio relativo, y su estatus de elite contribuyó a atraer a algunos de los más talentosos y ambiciosos estudiantes de derecho, e incluso a algunos de los mejor relacionados.¹⁴⁷ El grupo organizado alrededor de los derechos humanos y el saber académico representa a estas nuevas generaciones. Está integrado todavía principalmente por el mismo tipo de abogados provincianos que formaron el IIJ. La mezcla puede estar cambiando, pero los que invierten fuertemente en el capital jurídico en México son típicamente individuos con escaso capital social. Sin embargo, en contraste con un pionero académico como Fix-Zamudio, una nueva generación se ha aprovechado de los fenómenos internacionales y sus inversiones en el derecho para desarrollar una nueva política del derecho dentro de la elite gobernante del Estado.¹⁴⁸

Jorge Carpizo es la figura central en esta camarilla. Un abogado perceptivo lo ha descrito como alguien que está “entre la academia y la política”, un “caso excepcional”.¹⁴⁹ Su carrera es la de una “estrella” del IIJ. Originario de Campeche, hijo de un negociante, se convirtió en un estudiante “muy brillante” en la UNAM en los sesenta, fue becario del IIJ y más tarde estudió en el extranjero, obteniendo una maestría (LLM) de la Universidad de Londres. Después se dedicó a la investigación, escribiendo, entre otros trabajos, un libro muy destacado sobre *El presidencialismo mexicano*. A pesar de sus protestas de que prefería dedicarse completamente a la investigación, hizo rápidamente carrera dentro del IIJ y la UNAM. La política lo sacó del papel de académico puro.

¹⁴⁵ Aguayo (1994, pp. 56 y 58).

¹⁴⁶ Aguayo estuvo relacionado con un periódico en los setenta y con *La Jornada*, fundada en 1984.

¹⁴⁷ Adler Lomnitz y Salazar (en este volumen).

¹⁴⁸ En contraste, Fix-Zamudio no intentó traducir en estrategias políticas internas sus logros internacionales como miembro de la Subcomisión de Naciones Unidas contra las Discriminaciones y como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (a la que fue nombrado en 1986).

¹⁴⁹ Entrevista 52.

Fue director del IJJ entre 1978 y 1984 como sucesor de Fix-Zamudio. Anteriormente había sido coordinador de Humanidades y abogado general de la UNAM. Fue designado rector de la UNAM para el periodo 1984-1988, donde, entre otros cambios, se apoyó en las ideas de los derechos humanos para crear la Defensoría de los Derechos Universitarios, un *ombudsman* universitario.¹⁵⁰ Carpizo fue nombrado ministro de la Suprema Corte en 1989, cargo que ocupó brevemente antes de convertirse en el primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990, una institución nueva similar al *ombudsman* y que se analiza más adelante. A principios de 1993 fue designado procurador general de la República. Después de que la rebelión en Chiapas centró más la atención en la imparcialidad de las elecciones, Carpizo fue designado secretario de Gobernación, cargo que ocupó hasta fines de 1994, cuando retornó a su plaza de investigador de tiempo completo en el IJJ. Durante el gobierno de Zedillo, quien lo nombró embajador en Francia, regresó brevemente a la vida pública.¹⁵¹

La posición central de Carpizo y su camarilla, así como su oposición a los tradicionalistas/nacionalistas del derecho, puede observarse al analizar el establecimiento de la CNDH. También se relaciona con las cuestiones implicadas en la reforma de los tribunales (lo cual, por su parte, se vincula también con todo el sistema de justicia penal). Como se dijo antes, Carpizo dejó su cargo en la Suprema Corte después de un año para convertirse en primer presidente de la CNDH. De acuerdo con varias versiones, el elemento catalizador para la creación de la Comisión, además de la presencia y las actividades de la AMDH, fue la preocupación por las violaciones de

¹⁵⁰ El primer defensor fue Jorge Barrera Graf, un destacado profesor y abogado mercantilista, también vinculado al IJJ.

¹⁵¹ Un popular libro que ataca la corrupción ofrece una interesante imagen de Carpizo (Zepeda, 1994). Lo retrata como una figura clave en la lucha contra la "impunidad" y a favor de la legalidad, y ofrece una buena explicación de la legitimidad asociada al nombre y la carrera de Carpizo. Cuando Salinas necesitó a alguien que garantizara que las elecciones serían vistas como justas, especialmente después de la rebelión en Chiapas, encargó tal función a Carpizo como secretario de Gobernación. Hay mexicanos que piensan que los vínculos de Carpizo con Salinas siempre fueron demasiado estrechos (por ejemplo, Healey, 1997), los que continuaron incluso durante la estancia de Carpizo en París, pero el retrato de Zepeda ofrece un buen indicador de la manera en que Carpizo ha utilizado su inversión en el derecho. Ha sido descrito como "controvertido, polémico, difícil de entender, temido por los funcionarios, odiado por los... narcotraficantes, pero reconocido y respetado por la opinión pública y admirado por el pueblo..." (Zepeda, 1994, p. 234).

derechos humanos que estaban siendo cometidas tanto en el combate al narcotráfico como por los funcionarios bajo el dominio de los narcotraficantes.¹⁵² Más aún, el presidente Salinas había ganado una elección muy competida e impugnada, y la opinión pública internacional estaba poniendo mucha atención en las cuestiones de derechos humanos y la limpieza de las elecciones. Salinas decidió que necesitaba actuar. Discutió la cuestión con varias personas, entre ellas Carpizo, entonces ministro de la Corte.¹⁵³ El presidente decidió entonces crear a la CNDH con Carpizo como su primer presidente. También era parte del paquete el establecimiento de 32 comisiones locales.

Reconociendo la novedad de la idea para México, Carpizo reforzó la legitimidad de la innovación jurídica a través de las conexiones internacionales y sus contactos con los medios. Publicó nueve artículos en el diario *Excélsior*.¹⁵⁴ También con los auspicios del IJ, él y Héctor Fix-Zamudio organizaron un gran seminario internacional en 1991 sobre el *ombudsman* (cuya memoria se publicó en 1992). De esta manera movilizó sus contactos, su propia reputación personal y el “saber cómo” de la comunidad científica jurídica internacional.

Sin embargo, no era fácil obtener legitimidad inmediata para esta nueva institución, esencialmente importada. Los ataques contra ella provinieron tanto del lado de los nacionalistas jurídicos y del lado de lo que era la emergente “comunidad de los derechos humanos” en México. Parte de la oposición de los nacionalistas, ejemplificada por un distinguido litigante y representante de la generación más antigua de la Facultad de Derecho de la UNAM, Ignacio Burgoa Orihuela, se dirigía contra las instituciones “extranjeras”, las cuales se consideraban incompatibles con la singular “realidad mexicana”, la división de poderes, y la superioridad formal de los tribunales a través del amparo. Parte de la hostilidad sin duda provenía también de la queja de que si había de conferirse recursos al sistema de justicia, debían ir en ayuda de los tribunales.

Sin embargo, Carpizo estaba en buena posición para disuadir parte de la oposición. Ciertamente conocía a los principales constitucionalistas de la UNAM, incluyendo a Burgoa, y era capaz de discutir sus objeciones lo

¹⁵² Carpizo, Madrazo y Kaplan (1993).

¹⁵³ Un informante opinó también que Carpizo tenía en el gobierno un amigo cercano en Manuel Camacho Solís, quien era también miembro del gabinete de Salinas.

¹⁵⁴ Reproducidos en Carpizo (1993).

mismo como constitucionalista que como líder gubernamental relativamente poderoso y bien conectado. Además, el poder político y el hecho de que Carpizo acabara de salir de la Suprema Corte, le permitió impedir que la oposición de ésta se tradujera en oposición pública.¹⁵⁵ En cambio, un conflicto abierto se planteó con la Procuraduría General de la República, la cual se negó a aceptar las recomendaciones de la Comisión en varios casos en que se acusaba a aquélla de detenciones arbitrarias y tortura. Estos casos pusieron a prueba el poder de la Comisión, la que prevaleció en esta ocasión particular.¹⁵⁶

Con Carpizo, y luego, con su sucesor Jorge Madrazo, la CNDH se convirtió en lo que debe haber sido el *ombudsman* mejor financiado del mundo.¹⁵⁷ Desde entonces, la CNDH ha recorrido un buen camino en la obtención de alguna respetabilidad en buena parte de la comunidad de los derechos humanos y ante la sociedad. El escritor Carlos Fuentes, por ejemplo, aceptó formar parte del Consejo de la Comisión. En muchos sentidos, la CNDH es un sistema jurídico alternativo, en el que laboran de tiempo completo unos 200 abogados. Y hay unas 50 personas, muchas con formación en ciencia política, que se encargan de los contactos con otras entidades de derechos humanos en el extranjero. La Comisión también tiene numerosas publicaciones.

La Comisión recibió unas 8 mil quejas en el periodo 1993-1994. Cuando la queja es interpuesta, el personal de la Comisión decide dentro de 72 horas si las quejas son presuntamente violatorias de derechos humanos (un 45% de ellas sobreviviría esta etapa). Si la queja no es procedente, los abogados de la Comisión de todos modos envían una comunicación escrita que ofrece asesoría jurídica al quejoso. Dado que un 70% de las quejas proviene de personas de escasos recursos, y sólo un 5% son preparadas con asesoría profesional, la Comisión es, de hecho, un organismo muy activo de asesoría jurídica. Si la queja es procedente, hay un intercambio de documentos y luego una audiencia, con testigos, repreguntas y peritos. Si no hay arreglo

¹⁵⁵ No obstante, hubo motivos de conflicto por el hecho de que la Comisión empezara aceptando quejas contra los tribunales del Poder Judicial de la Federación, hasta que la reforma constitucional de 1992 excluyó a éstos de su ámbito de competencia.

¹⁵⁶ Salinas intervino, apoyando a Carpizo, lo que forzó la renuncia del procurador. Al utilizar a los medios y sus vínculos con el gobierno de Salinas, Carpizo logró superar al *establishment* jurídico tradicional, relativamente débil.

¹⁵⁷ Con un presupuesto anual de 83 millones de pesos (1995). Es notable que unas 2,500 personas laboren en las oficinas de los 33 *ombudsman*.

entre las partes en esta etapa, uno de los visitadores de la Comisión prepara un proyecto de recomendación (las recomendaciones de las 32 comisiones locales pueden impugnarse ante la CNDH). En el informe anual se informa sobre cada recomendación y sobre el estado que guarda su cumplimiento. En sus primeros cinco años unas 2 mil quejas se tradujeron en sanciones de conformidad con las recomendaciones. Y algún éxito se anuncia quizá por el hecho de que las quejas por tortura pasaron del número uno al veintiocho en la lista de las violaciones más frecuentes ante la Comisión.

Como veremos más adelante, hay quienes no tenían confianza en esta institución gubernamental, prefiriendo mantenerse fuera de la órbita del PRI.¹⁵⁸ Nosotros analizamos más adelante a estos grupos de derechos humanos. Sin embargo, parece que la Comisión ha logrado establecer una relación de relativa armonía con la mayor parte de la comunidad de los derechos humanos. La Comisión trabaja con organismos de derechos humanos, recluta miembros entre ellos, o los envía de regreso. En la medida que hay personas ambiciosas que se inclinan a seguir la vía de una mayor legalidad trabajando dentro del sistema, es difícil ver cómo podrían resistir los atractivos de la Comisión. Paga mejor, ofrece mejores recursos y tiene mejores conexiones con la política y el poder. De hecho, esa es parte del problema, según lo señalamos con detalle más adelante. En muchos sentidos la Comisión es una réplica del tradicional aparato del PRI, al que quizá pone al día.

La CNDH carece específicamente de competencia para investigar quejas en materia laboral, electoral y jurisdiccional, además de las quejas relativas al Poder Judicial de la Federación, como se dijo. En el caso de la materia laboral, hay tribunales del trabajo, las juntas de Conciliación y Arbitraje, así como la Procuraduría para la Defensa del Trabajo, que ofrece asesoría a los trabajadores para preparar sus demandas, y los abogados orientados políticamente y ambiciosos pueden utilizar sus talentos jurídicos para hacer avanzar sus propias carreras y legalizar las controversias laborales. Como veremos más adelante, hay también un tribunal electoral que supera la división entre lo público y lo privado.

¹⁵⁸ Un incidente relacionado con la AMDH después de las impugnadas elecciones de 1988 ilustra esta división. Salinas solicitó permiso, el cual se le concedió, para dirigirse a la Academia a través de las actividades de uno de sus líderes, Rodolfo Stavenhagen, quien consideró que ésta era una oportunidad para ganarse la atención de Salinas en relación con los derechos humanos. Los miembros más activistas, y más a la izquierda, capitaneados por Marielaire Acosta, acusaron a Stavenhagen de estar buscando un cargo oficial y abandonaron la Academia. La probabilidad era que éstos fueran extremadamente críticos con la Comisión cuando fue establecida.

La CNDH y estas instituciones similares sirven para construir un híbrido entre el derecho autónomo y el paternalismo estatal. Constituyen una especie de “justicia clientelista”, que en lo esencial se encuentra fuera de los tribunales y es paralela a éstos. Por un lado, utilizan las más modernas tecnologías de los derechos humanos para ayudar a “modernizar” —en el sentido aceptado internacionalmente— y legitimar el dominio del PRI, el cual también está cambiando. Así, por ejemplo, la lucha contra la corrupción está dirigida también contra los sistemas locales de patronazgo. De acuerdo con uno de los dirigentes de la CNDH, de hecho la Comisión ha tenido relaciones más bien incómodas con los procuradores generales de la República. Enfrenta “resistencia y obstáculos” en general, y la situación es más difícil en los estados.¹⁵⁹ El problema es que los procuradores son “parte de la familia” de la policía, el partido y el poder político locales. El procurador local tienen a pensar que “yo soy la ley”,¹⁶⁰ la que es precisamente la actitud tradicional del PRI respecto de la autonomía del derecho. Los esfuerzos por limpiar el nivel local pueden ser vistos, por tanto, como esfuerzos de los nuevos abogados técnicos, traídos al Estado por la CNDH, por contribuir a eliminar el poder de los abogados locales incorporados a la tradición clientelista del Partido.¹⁶¹

Al mismo tiempo, la “justicia clientelista” tiene sus límites. Un abogado activista de los derechos humanos nos ofrece un ejemplo de ello. De acuerdo con su versión, en respuesta al cierre de una refinería por decisión de Salinas, una persona trató de organizar a los empleados de Pemex para reclamar derechos que la empresa les negaba. Debido a que estaba actuando contra los deseos del sindicato, fue detenido bajo cargos inventados y convalidados por jueces corruptos, golpeado hasta la inconciencia, y luego llevado a la cárcel. El abogado de derechos humanos, en respuesta a un “llamado urgente”, tomó y documentó el caso y enfrentó dificultades considerables para lograr que actuara la CNDH, pues le seguían pidiendo más documentación. Una vez que fue incontestable el caso de tortura, la CNDH desechó silenciosamente el asunto cuando el quejoso recibió un

¹⁵⁹ Entrevista 73.

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ La labor de la CNDH a favor de la reforma de la justicia penal y las prisiones, la cual, por ejemplo, limitaría rasgos clave de la amplia discrecionalidad gubernamental respecto a las detenciones arbitrarias y al procesamiento de sospechosos, también en el nivel local, se ajusta al mismo modelo de política del derecho dentro del Estado.

nuevo puesto como oficial de policía. De este modo, se nos dijo, el Estado no se vio puesto en evidencia.

El ejemplo anterior muestra que permanece alguna hostilidad hacia la CNDH e instituciones similares, pero resulta igualmente interesante observar que esta competencia también procede como complementariedad. El organismo de derechos humanos mencionado arriba no llevó el asunto a los tribunales, sino a la CNDH. Del mismo modo, vemos cómo algunos líderes de la “izquierda jurídica”¹⁶² insisten en la necesidad de reformar a la Comisión. En particular, piden otorgarle mayor independencia, aduciendo que la que goza no es suficiente mientras su presidente sea nombrado por la Presidencia de la República, ante quien presenta también sus informes de labores. También argumentan arduamente contra la exclusión de los asuntos electorales y laborales de la competencia de la CNDH. Subsiste también escepticismo respecto a las comisiones locales y a la dificultad de interponer quejas locales fuera del sistema local de patronazgo.

La actividad enfocada a la CNDH contribuye a crear un campo jurídico alternativo, sostenido y legitimado por el debate y la controversia organizados alrededor de la meta de la Comisión. Fuera de los tribunales, este sistema jurídico alternativo promueve cierta autonomía y distancia frente al PRI, y de manera más particular, frente a un grupo del PRI en alianza con otro grupo del PRI. Se trata de una estrategia internacional utilizada para cambiar el equilibrio de poder en el PRI y para favorecer a quienes se apoyan más en este tipo de conocimientos.

El éxito de la inversión en los derechos humanos se refleja en la reciente y tremenda “inflación” de grupos de derechos humanos: “todos los que son alguien tienen su grupo de derechos humanos”.¹⁶³ Resulta imposible decir qué debe contarse como “grupo de derechos humanos”, pero hay al menos 300 con tal nombre, y resulta instructivo que muchos conflictos sociales se desarrollan ahora en términos de esta particular etiqueta. Estos grupos tienen diferentes perfiles, incluyendo varios con vínculos estrechos a la Iglesia católica y su misión social; varios están próximos a los reclamos de los pueblos indígenas; muchos son cercanos al partido radical, el PRD, y el movimiento obrero; un buen número de intelectuales destacados, muchos

¹⁶² El uso del término “izquierda” quiere indicar la relación de estos grupos con la preocupación por los no privilegiados en México. Sin embargo, algunos de los que describimos pueden tener incluso conexiones con el PAN, especialmente las personas atraídas por la preocupación inicial de ese partido con los valores jurídicos y la conciencia social católica.

¹⁶³ Entrevista 76.

con conexiones internacionales; varios cercanos a los esfuerzos del gobierno de Salinas de crear una nueva organización de base a través del Pronasol, el cual también “quedó atrapado en la onda de las ONG”;¹⁶⁴ y, como se dice más adelante, algunos con vínculos muy estrechos a los negocios. Sus enfoques están muy ligados a los recursos con los que cuentan, aunque virtualmente todos dependen en gran medida de sus contactos con los medios de comunicación. Utilizan el derecho y los medios para construir “argumentos de derechos” y para utilizar varias de las instituciones cuasijudiciales que representan los principales frutos de la ofensiva político-jurídica en el Estado mexicano.

A pesar de su inversión en el derecho, en opinión de la mayoría de los observadores internacionales, México tiene todavía “la comunidad de derechos humanos más subdesarrollada de América Latina”.¹⁶⁵ “Desarrollo” en este sentido no significa meramente números. Como se dijo más arriba, podemos contar muchas organizaciones que llevan el nombre de los “derechos humanos”.¹⁶⁶ Significa, en cambio, un movimiento en dirección hacia más derecho y mayor participación de los profesionales del derecho, así como más casos. Sin embargo, aún hoy, en palabras de un abogado, los abogados de derechos humanos son “primero actores políticos y luego abogados”¹⁶⁷ y no emplean “verdaderos argumentos jurídicos”.¹⁶⁸ Como lo señaló un líder de la comunidad internacional de derechos humanos en Washington D.C., citado anteriormente, “México es el país más pobre en Latinoamérica en términos de participación de la comunidad de los juristas”.¹⁶⁹

El “subdesarrollo” de la comunidad de ONG de derechos humanos es subrayado por personas cercanas a la labor de la Fundación Ford en los ochenta en México. De acuerdo con este informante, Ford trató de cons-

¹⁶⁴ Entrevista 96.

¹⁶⁵ Entrevista 22.

¹⁶⁶ Irónicamente, se nos dijo que varios de estos grupos son financiados por dinero proveniente de las drogas, a fin de proteger los intereses de los traficantes. Parte de la labor de la Comisión consiste en tratar de decidir cuáles grupos son “legítimos” (entrevista 43).

¹⁶⁷ Entrevista 52.

¹⁶⁸ Los abogados de izquierda vinculados con el PRD fueron descritos como personas cuyo ideal principal consistía en “defender la Constitución que existía en 1970” (entrevista 42).

¹⁶⁹ Su explicación, a la cual volveremos más adelante, es que los abogados han sido “cooptados por el PRI durante 60 años” (entrevista 22).

truir una “industria de los derechos humanos” en México, similar a la que había funcionado bien en Chile y Centroamérica, y que “funciona en cualquier otra parte”.¹⁷⁰ Sin embargo, la Fundación no pudo superar la hostilidad hacia el trabajo dentro de los sistemas jurídico y político, añadida a una “sorprendente falta de capacidad”.¹⁷¹ Los abogados tenían escaso interés en el “derecho de interés público”, las escuelas de derecho eran “estrechas”, e incluso los beneficiarios mexicanos no tomaban en serio los modelos extranjeros. Para la Fundación Ford, México era la “plaza más difícil del Continente”.¹⁷² Los cambios internacionales les han permitido a los abogados utilizar lo más reciente en tecnología jurídica fabricada en el extranjero para remodelar, sin destruir, el sistema “clientelista” de México.

VIII. LAS ONG’S, EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA BATALLA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La estrategia de los derechos humanos ofrece, además, un campo jurídico alternativo capaz de unir a los sectores divididos de la elite mexicana. Si bien esto es evidente de manera más general, este cruce lo podemos observar de manera más particular enfocando nuestra atención en los ámbitos de la reforma electoral y la lucha contra la corrupción, aspectos ambos del esfuerzo por remodelar al PRI y relegitimar al Estado utilizando estrategias internacionales mucho más poderosas que el TLCAN, inclusive. Especialmente a partir de la disputada victoria de Salinas en 1988, las elecciones se convirtieron en un tema esencial para los grupos de derechos humanos y sus fuentes de financiamiento y redes externas. Al igual que con la CNDH, creada aproximadamente en la misma época para reforzar la legitimidad gubernamental, el gobierno de Salinas se propuso crear una maquinaria paralela, fuera de los tribunales pero ostensiblemente independiente del gobierno. Aunque el Tribunal Electoral tenía antecedentes, en 1990 se le dio una forma más judicial, tanto en su funcionamiento como en el método de selección de sus funcionarios. Mientras que la CNDH continúa rodeada de un grupo de ONG’s, ha habido también considerable atención por parte de las fundaciones y activistas en México hacia las elecciones. Este cambio

¹⁷⁰ Entrevista 54.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Idem.*

refleja, en parte, un desplazamiento en el énfasis en los programas de las fundaciones, así como una evolución en México.

La frustración de las fundaciones a fines de los ochenta con la falta de rigor jurídico en los organismos de derechos humanos que financiaban¹⁷³ en México iba acompañada de un cambio en las políticas de las fundaciones a favor de mayor atención a la “política pública y el gobierno”.¹⁷⁴ Al mismo tiempo, había “aprensión” por el éxito de promover una “industria de derechos humanos” independiente en México, había “presión desde la oficina externa” de la fundación en particular por cambiar el énfasis. Las anteriores “estrellas en ascenso” que habían hecho un nombre con el éxito de los derechos humanos en Chile y Brasil fueron eclipsados por otro grupo de líderes.¹⁷⁵ Como observó un activista mexicano de los derechos humanos (y de la Fundación), el interés se concentraba en el “aspecto político”, el cual se puso “de moda”. Los “profesionales de las ONG’s... se mueven de una cuestión... (a la otra en relación) con las políticas de las fundaciones y los medios de comunicación”, y “nosotros tenemos que trabajar”.¹⁷⁶ Trabajaron de manera muy diligente en las cuestiones electorales, y como veremos, también sobre las instituciones gubernamentales, especialmente el gobierno local y las políticas para promover la transparencia y la responsabilidad gubernamentales.

La atención en las elecciones le convenía a las empresas y al principal partido empresarial, el PAN. Este partido comenzó a impugnar las elecciones a través de las reclamaciones presentadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Luis Santos de la Garza, un abogado empresarial y activista del PAN en Monterrey, puso presión sobre el Estado en relación con la legalidad de las elecciones en Nuevo León al tener éxito en su queja

¹⁷³ Como se dijo anteriormente, continúan siendo criticadas por su falta de compromiso con los modos de trabajo como los de los despachos jurídicos de interés público en los Estados Unidos o las ONG’s chilenas que cuentan con “personal jurídico interno” (entrevista 281). En palabras de otro funcionario de una fundación: “las ONG’s no están preparadas para usar el sistema”, porque “no creen en el sistema de justicia”, pero “funciona en cualquier otro lugar” (entrevista 54). De hecho, la estrategia de traer líderes de las ONG’s de otros países ha sido criticada por los activistas mexicanos porque “nadie más conoce México” (*idem*). De igual manera, hay afirmaciones de que personas como Carpizo, que trabajan dentro del sistema del PRI, “están demasiado comprometidas”.

¹⁷⁴ Entrevista 54.

¹⁷⁵ Entrevista 96.

¹⁷⁶ Entrevista 64.

ante la Comisión Interamericana.¹⁷⁷ Las actividades de la AMDH también fueron notables en esta área. Según lo describe en un artículo Sergio Aguayo, la comunidad nacional e internacional de ONG's logró convencer al gobierno de Salinas de que tenía que permitir observadores externos para legitimar la elección de 1994.¹⁷⁸ Salinas nombró a Carpizo secretario de Gobernación y los observadores fueron autorizados. Como era de esperarse, "no hubo escasez de gobiernos y organizaciones internacionales dispuestas a participar".¹⁷⁹

La Academia, financiada principalmente por fundaciones de los Estados Unidos, muchas de las cuales "habían estado apoyando al movimiento ciudadano mexicano durante años",¹⁸⁰ organizó la Alianza Cívica para coordinar el esfuerzo. Empleó una variedad de tácticas, incluyendo su observación estrecha y crítica del Tribunal Electoral y su labor. La elección fue más o menos un éxito, y la Academia ha seguido trabajando en la misma vena, también a través de Alianza Cívica, apoyando programas para hacer responsables a los funcionarios.¹⁸¹ Alianza Cívica también estuvo bastante visible en las elecciones de 1997.

Otro grupo de derechos humanos con interés particular en la cuestión de las elecciones está compuesto totalmente de líderes y abogados empresariales. La Comisión Mexicana de Derechos Humanos (que no debe confundirse con la CNDH) fue fundada en 1988 por abogados empresariales, incluyendo a un conocido profesor de la Escuela Libre de Derecho, Ramón Sánchez Medal; un socio de la sucursal de Curtis Mallet, Antonio Prida (ahora presidente); y un antiguo miembro de Baker y McKenzie y abogado interno de Xerox y activista del PAN, Rafael Estrada Sámano. La Comisión Mexicana ponía énfasis en una visión empresarial de los derechos humanos y también hacía un seguimiento muy cuidadoso de la labor del Tribunal Electoral. Además, también se enfocaba a la transparencia y responsabilidad, obligando a las autoridades a "dar explicaciones".¹⁸² Como lo hemos visto repetidas veces, el lado del PRI y de la tradicional elite pública tenía su contraparte en el sector privado. Lo que resulta interesante es que, como

¹⁷⁷ Heredia (1994).

¹⁷⁸ Aguayo (1995, p. 161).

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 162.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 167.

¹⁸² Entrevista 63.

sucedió con la economía, las fronteras tradicionales podían ser cruzadas gracias a estos conocimientos importados. Cada una de las partes puede desarrollar alguna autonomía desde su posición tradicional y empezar a formar ligas.

El Tribunal Electoral es actualmente una institución altamente juridificada que incluso realiza audiencias públicas. Sus miembros deben poseer reputaciones muy destacadas. De los siete miembros de la Sala Superior del Tribunal, uno —José Luis de la Peza— fue durante mucho tiempo abogado general de Banamex, el principal banco privado mexicano.

Santiago Creel, ya mencionado, quien había sido socio principal en Noriega y Escobedo, la sucursal originaria de Curtis Mallet, y descendiente de la familia de elite que dominaba Chihuahua antes de la Revolución Mexicana, se convirtió en consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral. Ya anteriormente había estado activo en las actividades de derechos humanos, en especial en Alianza Cívica.

Las actividades subsecuentes de Creel son especialmente interesantes. Después de dejar el Instituto Federal Electoral en octubre de 1996, se convirtió en candidato del PAN y fue electo diputado. Como presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se convirtió en parte del resurgimiento del Congreso. También empezó a utilizar el poder del juicio político para atacar a gobernadores del PRI. Creel se unió al grupo de políticos del PAN que formaron una sociedad con el PRI, lo cual fue también una forma de continuar la presión de las estrategias internacionales para rehacer al PRI y la política mexicana. El enfoque sobre las elecciones cambió las reglas del juego para las elecciones, permitiendo no sólo que el PRI perdiera su mayoría en la Cámara de Diputados, sino que incluso el candidato víctima del “robo” de la elección presidencial en 1988 y líder del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, fuera electo jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997.

Movimientos similares que establecen puentes entre los sectores público y privado pueden observarse también en la campaña contra las drogas y la corrupción, altamente visible tanto en los Estados Unidos como en México. Por ejemplo, Rafael Estrada Sámano,¹⁸³ quien se graduó de la Escuela Libre de Derecho y obtuvo un LLM de la Universidad de Columbia, ingresó en el gobierno desde el ejercicio profesional en la empresa, primero en relación con Baker y McKenzie y luego de una larga carrera con Xerox; de

¹⁸³ Walter (1995).

su activismo en el PAN, en la ANADE, de la que fue vicepresidente, y en la Comisión Mexicana de Derechos Humanos arriba mencionada.¹⁸⁴ Se convirtió en el segundo de a bordo (subprocurador) en la Procuraduría General de la República, que es la dependencia que investiga el narcotráfico, la corrupción y los recientes homicidios políticos. Su posición en el gobierno, trabajando para otro líder del PAN, Antonio Lozano Gracia, muestra nuevamente la creciente legitimidad de que goza la elite de abogados empresariales en el servicio del Estado.

En la PGR ha habido escasa estabilidad, debido a los frecuentes y complejos escándalos sobre drogas y corrupción, y Lozano fue destituido por “ineficiencia” a fines de 1996. Necesitado de un sucesor con credibilidad, pero sin recurrir esta vez al PAN, Zedillo llamó a Jorge Madrazo, quien dejó entonces su cargo de presidente de la CNDH. En congruencia con sus antecedentes en el IJJ, Madrazo declaró al tomar posesión: “Nunca imaginé convertirme en Procurador General... Eso no estaba dentro de las aspiraciones de un profesor de derecho constitucional”.¹⁸⁵ En relación con el sistema jurídico mexicano, Madrazo agregó: “Esto es como tratar de arreglar un automóvil que va a 120 kilómetros por hora”.¹⁸⁶ En su nuevo cargo, continuó atacando a los tribunales, lo que provocó un contraataque de la Suprema Corte en los periódicos.

Este sector más bien pequeño pero creciente que establece un puente entre el ámbito público y el privado puede ser mejor entendido echando una cuidadosa mirada a una entrevista con uno de sus miembros. De particular interés son no sólo las actitudes sino también la clase de trabajo que se hace para el Estado en el sector privado. Por tanto, citamos con algún detalle a uno de los abogados de esta nueva elite jurídica. En relación con su participación específica en el sector público a través de organizaciones cívicas y de derechos humanos, dicho abogado definió el desafío en los siguientes términos:

Pienso que una de las metas clave de la reforma es realmente adaptar el sistema jurídico para que proteja mejor los derechos de propiedad. Tenemos un gran problema en términos de derechos de propiedad en México, un gran problema.

¹⁸⁴ Su padre fue un fundador del PAN y abogado. Se dice que conoció al procurador Lozano Gracia como parte de un esfuerzo por promover la creación de un tribunal electoral independiente.

¹⁸⁵ Dillon (1997).

¹⁸⁶ *Idem*.

Quiero decir que tenemos muchos problemas en términos de derechos humanos y derechos políticos, pero tengo que poner énfasis en los derechos de propiedad... Si la justicia no se produce eficientemente en términos de tiempo [y] en términos de las demandas que podrías interponer... entonces la propiedad no tiene el valor que posee en otros países... El costo [de hacerlos valer] tiene que ser de algún modo un *input* en toda la ecuación... Entonces se mete en la corrupción....¹⁸⁷

Más aún, es necesario reformar los tribunales porque “el Ejecutivo domina... algunas decisiones claves de los tribunales”.¹⁸⁸ Por tanto,

la reforma jurídica se encuentra dentro del marco de la reforma política... Si queremos democracia, tendremos que tener un sistema judicial que proteja no sólo los derechos de propiedad, sino los derechos políticos y los derechos humanos. De otro modo, la democracia estará sólo en el papel. Quiero decir que tenemos que tener tribunales independientes y autónomos, de modo que si alegas que se ha violado alguna clase de derecho, entonces tendrán que decidir de manera objetiva, imparcial y justa.¹⁸⁹

Finalmente, con la democracia, el poder y la independencia judiciales viene el requisito de la rendición de cuentas: “si el gobierno no rinde cuentas, el sistema jurídico trabaja con dificultad”.¹⁹⁰

Este abogado se da plena cuenta de que el programa es bastante radical:

De modo que la reforma política afecta a ciertos grupos políticos, grupos que en el pasado han gozado no sólo de poder político sino de poder económico haciendo negocios con base en las antiguas reglas del juego. Estos grupos no van a aceptar voluntariamente esta reforma política. Por qué, si tendrán que cambiar el cómo competir por el poder y cómo competir por las ganancias. Tendrán que competir en el mercado real de la lucha por el poder. Así, diría que el gran obstáculo para cualquier cosa que huela o esté relacionada con la reforma política será esta clase de grupo, grupos muy conservadores, que no quieren el cambio porque claro que van a ser afectados en sus intereses. Así, esta reforma política

187 Entrevista 42.

188 *Idem.*

189 *Idem.*

190 *Idem.*

implica de hecho una suerte de lucha por el poder... y de esto han derivado muchos actos de violencia en los notorios asesinatos de personas.¹⁹¹

Este abogado valoraba la situación actual haciendo notar la proliferación de instituciones como la CNDH y el Tribunal Electoral, que son formalmente autónomas, pero “todo se encuentra a la mitad”, pues no están todavía totalmente libres de la influencia del gobierno.¹⁹²

Finalmente, el reingreso de tales personas en el Estado coincide con el movimiento del Estado hacia la esfera privada, donde las mismas personas son los intermediarios. El informante anterior describió su papel en la determinación de que “hay una necesidad real de energía eléctrica” que el gobierno carecía “de fondos suficientes para financiar, o para contratar deuda externa para hacer tales inversiones”.¹⁹³ Según el punto de vista del despacho, esto

era un nuevo papel, porque no sólo requiere las habilidades jurídicas que son importantes, sino que en esas clases de tratos los asuntos jurídicos no son los únicos elementos cruciales. El elemento crucial es entender cuál es la necesidad en términos de infraestructura y tratar de acercarse a las diferentes partes para reunirlos...¹⁹⁴

Esta actividad de abogado/banquero inversionista pone a varios abogados de elite en una posición clave como intermediarios entre el Estado y el poder económico, y los mismos abogados, hemos dicho, han desarrollado el papel de intermediarios entre el Estado y el poder político.

IX. HACIENDO UN INVENTARIO: INTERNACIONALIZACIÓN Y RESTRUCTURACIÓN DEL PANORAMA JURÍDICO

Los apartados anteriores detallan las personas y los grupos que están aprovechando los cambios internacionales para promover la revaloración del papel del derecho y los abogados tanto en el Estado como en la economía, lo que ha conducido al debilitamiento de la línea divisoria que durante

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

tanto tiempo había separado las esferas pública y privada. La apertura de las fronteras mexicanas a los productos del exterior promueve también la transformación de las fronteras que existen en el interior.¹⁹⁵ En este apartado de conclusiones nos proponemos examinar cuál ha sido el impacto colectivo de estos cambios en la situación que describimos en el primer apartado. Aquí pretendemos utilizar el contraste de “antes” y “después” para mostrar la clase de cambios que están sucediendo y ver qué tan lejos han llegado. Como señalaremos más adelante, la situación es bastante dinámica, lo que convierte en preliminar cualquier tipo de evaluación. En todo caso, nunca es fácil medir los cambios en la importancia o el papel social del derecho y los abogados, en parte porque, como hemos visto, resulta engañoso observar o tratar de medir solamente aquello que es etiquetado como derecho o como abogados. Así, el hecho de que los “abogados” hayan sido remplazados por los “economistas” es al mismo tiempo muy relevante y altamente engañoso. Por tanto, nuestro enfoque es tratar de evaluar las clases de cambios que están ocurriendo a nivel de las instituciones que desempeñan un papel central en el gobierno de la economía y el Estado.

En este apartado nos moveremos del exterior hacia el interior, desde la periferia del derecho hacia las instituciones núcleo, apoyándonos en las concepciones, ideologías y cuerpos de conocimiento que son creados por las complejas estrategias en competencia que hemos descrito en apartados previos. Sin embargo, a fin de presentar la situación actual tenemos que apartarnos algo de la exposición anterior. Más que desarrollar nuestro análisis en términos de la división entre las esferas pública y privada, vamos a cubrir el mismo terreno sobre la base de la distinción entre el derecho relativo a los “dominados” y el derecho relativo a los “dominantes”. La razón de este enfoque, la cual quedará en evidencia conforme al subsecuente aná-

¹⁹⁵ Una anécdota ilustra el modo peculiar en que este fenómeno puede operar. Antes de 1968, durante el gobierno de Díaz Ordaz, México era un paraíso del divorcio para ciudadanos de los Estados Unidos, lo que fomentó un sector jurídico de habla inglesa, y orientado a los Estados Unidos, en la zona fronteriza. De acuerdo con un observador, cuando México puso fin a estas prácticas al exigir un periodo de espera (y los Estados Unidos liberalizaron sus leyes de divorcio), los abogados de la frontera que procesaban 40 a 50 divorcios diarios súbitamente tuvieron que cambiar su ejercicio profesional. Según una fuente con experiencia en el ejercicio profesional del derecho en la zona fronteriza, los negocios y los abogados locales contrataron al despacho Arthur D. Little and Co. para que les recomendara un nuevo enfoque. La recomendación fue el origen del programa de maquiladoras, y varios de los mismos abogados que participaban en dicho programa habían sido anteriormente abogados de divorcios (entrevista 61).

lisis, es que el nuevo enfoque representa mejor la “frontera” relevante que puede ser identificada en el campo jurídico en el periodo actual.

1. Moviéndose del exterior hacia el interior

A. El derecho en relación con los dominados en el campo del poder

Las décadas pasadas han visto a los abogados hacer una inversión considerable en traer conocimiento y procedimientos técnicos jurídicos a las instituciones paralelas al sistema de justicia existente, incluyendo a la CNDH, el Tribunal Electoral y los tribunales agrarios. Aunque hay vínculos entre estas instituciones y el conocimiento y los enfoques jurídicos tradicionales, como el amparo y el concepto de garantías individuales, los reformadores las han dirigido contra el paternalismo y el clientelismo del Estado. En muchos sentidos, como lo señaló un entrevistado, son “instituciones a medio camino”, pero están siendo utilizadas para promover al derecho y a los abogados técnicos contra el viejo sistema de patronazgo, aun cuando sirvan también para legitimar la dominación del PRI. Los nuevos abogados están utilizando su conocimiento técnico para expulsar al núcleo tradicional del PRI, es decir, los abogados. Como hemos visto, estas instituciones, que pueden ser altamente legalistas, han ganado efectivamente un lugar muy prominente en el México actual. Este sistema jurídico paralelo —fortalecido con un tecnología jurídica más sofisticada e internacionalmente respetada— legitima mejor la autoridad del gobierno hoy día que en la antigua combinación del patronazgo del PRI con un sistema judicial simbólicamente realizado pero subordinado.

Además del sistema paralelo que es parte del Estado y que, en varios sentidos, se encuentra próximo al sistema judicial, podemos señalar las importantes actividades de la hoy próspera comunidad de ONG’s. Mientras que la comunidad internacional de los derechos humanos puede seguir lamentando la falta de atención en México hacia los enfoques legalistas —“abogados del interés público”—, tal carencia es relativa, pues hay evidencia de grupos que llevan “casos” a la CNDH y a otros tribunales paralelos, y hay aún más evidencia de grupos que utilizan argumentos jurídicos para promover sus posiciones en los medios de comunicación y los foros internacionales, incluyendo las Naciones Unidas. La retórica y la ideología de los derechos humanos —evidente también en la insurrección de Chiapas— es

un recurso que es utilizado en contra y con el Estado mexicano, construyendo el significado del derecho como autoridad legitimadora.¹⁹⁶ Sin embargo, al igual que con varias instituciones paralelas vemos que estos grupos dedican muy poca atención a los tribunales.¹⁹⁷

Vemos también que las formas tradicionales de la legitimidad, como el paternalismo, la promesa de la reforma agraria, el trato especial a los sindicatos obreros y los servicios sociales a los pueblos indígenas, se han vuelto menos importantes, y menos fáciles de financiar a partir de la crisis de la deuda de los ochenta.¹⁹⁸ Estas transformaciones ayudan a explicar el desorden actual en México, incluido Chiapas, pues hay una lucha intensa al nivel local entre quienes, alguna vez parte del sistema de patronazgo de dos vías, ahora luchan violentamente o bajo el pretexto del combate al narcotráfico a fin de aferrarse a su poder o para obtener dinero suficiente y sobrevivir bajo las nuevas reglas del juego.¹⁹⁹

Sin embargo, no se han unido ni han obtenido poder sustancial en el Estado quienes utilizan al derecho para hablar por los dominados a nivel de las bases. El derecho se ha vuelto más importante para la legitimidad de las actividades del Estado, pero no podemos señalar abogados poderosos que hagan sus carreras representando a los no privilegiados.

B. El derecho en relación con los dominantes en el campo del poder

La frontera entre lo público y lo privado ha sido eliminada casi por completo en la representación del derecho de los dominantes en el campo del poder. La clave de esta nueva configuración institucional es el desarrollo

¹⁹⁶ Sierra (1995).

¹⁹⁷ La actitud de los miembros de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, por ejemplo, era de poner mayor atención a la educación y los medios de comunicación que a los tribunales.

¹⁹⁸ Collier y Quaratiello (1994).

¹⁹⁹ Collier y Quaratiello apuntan a este fenómeno y también que el periodo después del auge petrolero de los setenta produjo suficiente dinero para ejercer atracción sobre los líderes locales. “Los ricos ya no tienen necesidad de obligaciones recíprocas con los pobres; las tropas cuyo apoyo cultivaron alguna vez se han vuelto prescindibles. Durante los últimos veinte años, he observado un desplazamiento de la política con apoyo de la base, y en la cual los políticos ascendían al poder a través de un complejo conjunto de obligaciones comunitarias, a la política basada en la clase, en la cual los individuos utilizan la riqueza como ruta al poder y el prestigio” (1994, p. 120).

de la nueva elite de abogados/economistas, que comprende a personas designadas formalmente como abogados, economistas o ambos. Encontramos que estos individuos están mejor representados tanto dentro como fuera del gobierno —de hecho, en un vaivén— en las nuevas áreas de *antitrust* (competencia económica), propiedad intelectual, fusiones y adquisiciones, y el comercio; también los vemos en las campañas “anticorrupción”. El Comité 20-22, creado conforme al TLCAN, es uno de los sitios donde podemos encontrar a estas personas, creando las reglas y las instituciones que ofrecerán la autoridad legítima para resolver las controversias comerciales de sus clientes. Estos individuos sirven tanto a los poderosos como al gobierno, mientras que al mismo tiempo se sirven a sí mismos y al conocimiento técnico, orientado al norte, que traen a sus posiciones.²⁰⁰ Más aún, según señalamos en el apartado anterior, la privatización ha significado que estos abogados de elite pueden actuar en cuanto abogados particulares y, en efecto, servir al Estado, al intermediar tratos para proyectos como los teléfonos, la electricidad y otros de infraestructura.

Un resultado de tal transformación es que el conocimiento técnico de estos economistas y abogados ha llegado a dominar crecientemente el discurso legítimo, realizando a los economistas técnicos, y un poco más tarde a los abogados, en comparación de quienes solamente pueden hablar y representar posiciones más tradicionales. Sin embargo, al igual que con la representación de los grupos dominados, los tribunales no figuran de manera muy prominente en esta historia. El compromiso mayor es con actividades e instituciones, algunas transnacionales como el TLCAN, que en su mayor parte evaden a los tribunales y al sistema jurídico tradicional.²⁰¹

2. *El débil núcleo emergente del sistema jurídico*

El análisis antecedente subraya la manera en que las formas de capital exteriores al núcleo jurídico —por ejemplo, capital familiar o relacional,

²⁰⁰ Quizá la más sorprendente estadística en el reciente libro de Camp sean los “estudios de posgrado de los ocupantes de cargos públicos por primera vez por periodo de gobierno presidencial, 1884-1991” (1995c, p. 102). Dichos estudios se han incrementado, mucho más los realizados en el extranjero, y de manera muy notable los hechos en los Estados Unidos. Los números para Europa en los últimos cinco gobiernos, terminando con Salinas (aunque no cubre todo su periodo) fueron 6, 10, 9, 13, 19, y para los Estados Unidos 8, 14, 9, 18, 38.

²⁰¹ Los economistas, por ejemplo, con la excepción de Zedillo, han mostrado muy poco interés en los tribunales.

conexiones cosmopolitas y poder político— estaban siendo convertidas en autoridad jurídica, pero dirigidas contra lo que *era* el derecho y el núcleo del campo jurídico. La CNDH, por ejemplo, está siendo utilizada en gran medida para atacar los sistemas de ministerios públicos-tribunales entremezclados con el patronazgo y el poder locales.²⁰² El “saber cómo” de orientación extranjera utilizado en el comercio internacional, la competencia económica, las fusiones y adquisiciones, la propiedad intelectual, e incluso en asuntos como la regulación del medio ambiente y las relaciones de trabajo, desafía a la autoridad que haya tenido el saber jurídico nacionalista construido alrededor de las resoluciones de los tribunales.

Sin embargo, estos cambios “paralelos y en competencia” también afectan y se articulan al mismo tiempo con el núcleo del campo jurídico; podemos discernir inclusive algunos impactos sobre los tribunales y el núcleo, así como la producción del saber jurídico. Como veremos, hay vínculos entre quienes crean instituciones paralelas y las presiones para reformar los tribunales en dirección a una mayor autonomía.

También deberíamos hacer notar, sin embargo, que los grupos que sirven a los dominados continúan estando más divididos que los que sirven a los sectores dominantes de la economía. Los puentes se construyen más fácilmente entre los grupos de derechos humanos más orientados a las empresas, los abogados privados y los reformadores electorales, que entre quienes tratan de servir a los miembros dominados de la sociedad mexicana. Los individuos en las redes de elite, hemos visto, están más cercanos al centro del poder, y pueden ocupar múltiples posiciones, lo que aumenta su neutralidad y reclamo de universalidad. Pueden servir en el cruce entre la política, el derecho y la economía; pero también pueden aprovechar y contribuir a producir inversiones en el saber académico y en un papel autónomo para los tribunales. Han podido recurrir al derecho (y la economía) que ofrece tanto la legitimidad técnica como respuestas a los nuevos problemas sociales. Quienes sirven a los grupos dominados no pueden competir con la sobreinversión que se está produciendo al estar las elites promoviéndose a sí mismas y a su *know how* jurídico importado.

Por tanto, al volvernos hacia el Poder Judicial y las escuelas de derecho veremos que están relacionados, y de hecho son paralelos al proceso que está ocurriendo especialmente respecto de los abogados que sirven a los

²⁰² Otro ejemplo es el ataque al control del gobierno sobre las sentencias de los tribunales.

grupos sociales dominantes, pero los tribunales y las escuelas de derecho no se encuentran lejanos del centro de este proceso.

A. La reforma del sistema de justicia

La mera existencia de los tribunales, aun cuando su papel en la práctica sea limitado, ha significado que éstos han recogido buena parte de los desperdicios producto del desmantelamiento del patronazgo y el paternalismo asociado con el sistema tradicional del PRI. Los tribunales han ofrecido una cierta salida, y las instituciones que pueden haber sido menos formales cuando, por ejemplo, había entendimientos implícitos entre patrones y trabajadores vigilados por el Estado, pueden ser también proseguidas por abogados que hacen argumentos más formales. La “complejización” del amparo en décadas recientes es en parte resultado de la labor de tribunales y de académicos de orientación judicial que se adaptan —aunque sea de manera inadecuada en la práctica— con el ingreso de asuntos laborales y de otro tipo. Y la complejización, como se dijo anteriormente, ofrece una oportunidad para que los jueces-expertos en el amparo cavén su propia esfera de autonomía formal y profesionalismo jurídico.

El crecimiento aparente de la corrupción y el narcotráfico no se encuentra desvinculado del rompimiento de las solidaridades tradicionales del PRI, y sin duda también de un elemento contribuyente internacional.²⁰³ El ataque altamente visible a la corrupción²⁰⁴ ha llevado a Zedillo incluso a nombrar como procurador y subprocurador a miembros de un partido de la oposición, el PAN, a fin de ganar el apoyo y los créditos del gobierno de los Estados Unidos.

Ha habido algunos intentos, especialmente debidos al presidente Zedillo, para aplicar algunas reformas, y vale la pena examinarlas. Nuevamente encontramos a la red que hemos asociado con Jorge Carpizo en el centro del movimiento hacia la reforma de los tribunales. A finales de 1994, y apoyándose en reformas de 1988, el gobierno de Zedillo cambió radicalmente la composición y el papel de la Suprema Corte. También, al igual que con la CNDH, el saber aplicado parece haber venido de la doctrina, en especial del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

²⁰³ Un antiguo activista de base señalaba que los antiguos “golpeadores” que mantenían a raya a los disidentes al nivel local eran ahora los guardianes de los narcotraficantes (entrevista 32).

²⁰⁴ Walter (1995).

De acuerdo con uno de los participantes en el proceso de reforma, siendo miembro de la Suprema Corte, Carpizo había tomado posición contra el sistema tradicional del clientelismo. Sin embargo, entre los 21 ministros que formaban el pleno de la Suprema Corte no contaba más que con pocos aliados. Pero su antiguo discípulo, José Ramón Cossío Díaz, otro investigador del IIJ originario de la provincia,²⁰⁵ y quien luego formara parte del equipo en la CNDH, fue primero su secretario en la Corte, y más tarde asesor del presidente de la Suprema Corte, y según se dice, autor de la iniciativa de reformas. Se dice también que el senador Amador Rodríguez Lozano, quien tiene también vínculos con el IIJ, fue una figura clave en la aprobación de la reforma.

La reforma se enfocó primero a la Suprema Corte, reduciendo a 11 el anterior número de 26 ministros, entre quienes únicamente dos fueron nombrados nuevamente. También cambió la competencia de la Corte para aproximarla a la de un tribunal constitucional, en lugar de un tribunal ordinario de última instancia.²⁰⁶ La reforma creó el Consejo de la Judicatura Federal para encargarse de la administración del Poder Judicial, así como para fomentar la competencia en la selección por méritos —con exámenes obligatorios en materias como el amparo— en los nombramientos de jueces y magistrados federales. La idea, consistente con la reorganización de la antigua Suprema Corte, era promover una “carrera judicial”, más que perpetuar el sistema de patronazgo. En palabras de un juez-reformador, la idea era crear “reglas del juego claras”,²⁰⁷ lo que también puede favorecer la autonomía.

Significativamente, el primer presidente de la nueva Suprema Corte, Vicente Aguinaco, fue un antiguo juez federal que fue víctima del sistema de patronazgo, pues fue forzado a renunciar a su cargo debido a que resistió la presión de un ministro de la Corte para que resolviera un asunto en cierto sentido. Después de su renuncia se convirtió en un destacado abogado amparista e incluso llevó la demanda contra la nacionalización de la banca en 1982. Los otros ministros incluyen a dos promotores de la reforma, algunos jueces respetados, y algunos cuya reputación se ha incrementado después de actuar en el Tribunal Electoral.

²⁰⁵ De Colima, donde trabajó siendo estudiante para el despacho de De la Madrid y asociados.

²⁰⁶ También tomó de Europa la idea de que un 33% de los miembros de las cámaras del Congreso pudiera impugnar la inconstitucionalidad de una ley.

²⁰⁷ *Idem.*

Estas reformas encontraron también oposición, y muchos en el Poder Judicial federal todavía se oponen a un cambio que mine el sistema clientelista. De acuerdo con un informante interno, la Suprema Corte no podía oponerse públicamente, pero sus miembros sí hicieron resistencia. Dentro del Poder Judicial había algunos promotores, aunque la mayoría veía el cambio sin simpatía. Es claro que hay todavía un conflicto en los tribunales, y se dice que un miembro de la generación reformista, también antiguo secretario de Carpizo, participa en un intento preliminar de organizar a los jueces de mentalidad reformista. De nueva cuenta hubo oposición de la vieja guardia de nacionalistas del derecho, incluido el mismo abogado que inicialmente combatió a la CNDH.

Sin embargo, el punto es que los tribunales, aunque son todavía una institución muy débil en el Estado y la economía mexicanos, no se encuentran totalmente fuera de las presiones que han creado las instituciones paralelas y las han fortalecido con legitimidad jurídica. El impacto de los cambios internacionales, incluyendo un movimiento de derechos humanos fuertemente apoyado, el tráfico de drogas, los asesinatos políticos y la rebelión de Chiapas (a su vez relacionada con el TLCAN), abrió una puerta para esta fuerte inversión en capital jurídico. El presidente Zedillo, careciendo de los recursos familiares y el capital social de sus antecesores, sintió la necesidad de invertir más en el derecho que su predecesor. Su gobierno ha necesitado mucha más legitimidad a los ojos de los Estados Unidos y de quienes cuyas vidas han sido perturbadas por los problemas económicos. Queda por ver si estos esfuerzos son capaces de lograr diferencias en la práctica de los tribunales, especialmente en el corto plazo.

B. Aumentando la competencia académica

La ruptura de las barreras ha llevado también a una competencia entre las proliferantes escuelas privadas de derecho y las escuelas públicas. Como lo señalamos, la rígida división significaba que los egresados de la Escuela Libre de Derecho irían al lado de los negocios, mientras que los de la UNAM dominaban las instituciones políticas. La UNAM también dominaba, con algunas excepciones, el mercado de los libros de texto jurídicos para todas las escuelas de derecho. Sin embargo, éste ya no es un “nicho reservado”,²⁰⁸ porque cada una de las escuelas y el saber jurídico han ganado

²⁰⁸ Entrevista 56.

en estatura. Hay algún movimiento, así sea limitado, hacia el profesor de tiempo completo capaz de dedicar más tiempo a la investigación jurídica; y la inversión en profesores de tiempo completo es parte de la competencia entre las escuelas. Todavía es cierto que cada escuela de derecho tiene su propio perfil distintivo, pero las fronteras se están derrumbando, y eso incluye las fronteras entre el derecho y otros saberes profesionales.

El ejemplo del ITAM, la principal institución para la producción de economistas neoclásicos, es particularmente interesante. El ITAM decidió crear una escuela de derecho enfocada exclusivamente a la disciplina de derecho y economía en el sentido estadounidense. Dentro del ITAM, los estudiantes de derecho son vistos como “idiotas” por los estudiantes de economía, lo que indica el dominio de los economistas. Y de hecho, críticos externos hacen comentarios como que el ITAM “prepara a los abogados para que sean los asistentes de los economistas”, “abogados corporativos incapaces de ir a tribunales”, “no les interesan los derechos humanos”,²⁰⁹ y “muy desequilibrados”, “no estudian el amparo”.²¹⁰ Sin embargo, está claro que la institución ha escogido invertir en el lado jurídico. Santiago Creel fue director interino del Departamento de Derecho, según se dijo, y el actual director, José Ramón Cossío Díaz, es protegido de Carpizo y autor de la reforma judicial de Zedillo. Es claro que el ITAM se está moviendo para enfrentar la competencia, en la producción de abogados generalistas, con la UNAM y otras escuelas, las que también están tratando de hacer lo propio.

Resulta importante hacer notar que los movimientos todavía bastante preliminares para producir en México un “saber cómo” jurídico nuevo y técnicamente sofisticado son promovidos en parte por eventos paralelos a los que vimos más arriba. La CNDH, por ejemplo, produce un gran número de obras académicas y publicaciones, lo mismo que el Tribunal Electoral, y muchas de estas publicaciones establecen un puente entre la academia y estas entidades públicas paralelas. Otro elemento de nuevo ingreso en la emergente competencia en el conocimiento jurídico es el reciente Instituto de la Judicatura Federal, centrado en la especialización del amparo. Nuevamente, queda por ver qué tanto esta competencia conducirá a una mayor autonomía del derecho en México.

²⁰⁹ Entrevista 50.

²¹⁰ Entrevista 36.

El paisaje jurídico se ve hoy muy diferente de lo que era hace veinte años. El espacio creado por la apertura de las fronteras ha ofrecido espacio para las actividades y estrategias que han redefinido las fronteras dentro de México. Las estrategias jurídicas que aprovechan las oportunidades internacionales han revaluado el papel del derecho en el gobierno de las empresas y del Estado, a pesar del relativo dominio de los economistas en las guerras de palacio entre ambas profesiones. Los abogados empresariales han ganado ahora presencia en la elite gobernante por primera vez desde la Revolución Mexicana. También tenemos una proliferación de instituciones paralelas donde quienes han invertido en el derecho extranjero o de orientación transnacional —incluidos los del lado empresarial y los del lado de los derechos humanos— han sido capaces de dar el tono. Pero hasta la fecha las instituciones núcleo del derecho —los tribunales nacionales y las instituciones nacionales que producen saber jurídico— no se han transformado de manera sustancial. El impacto ha sido algo diferente en Monterrey y la ciudad de México, donde no había la misma separación entre las esferas pública y privada de la representación jurídica.

Sin embargo, un punto clave es que no tiene sentido hablar como si hubiera una cultura mexicana duradera que inevitablemente valorara más el “saber quién” que el “saber cómo”. Tampoco tiene sentido tratar de explicar la transformación de México sólo como un proceso de imperialismo extranjero o como una “demanda” de derecho. Es cierto que los cambios en México no pueden separarse del movimiento internacional de los derechos humanos, promovido por las principales fundaciones de los Estados Unidos; de la difusión en las empresas, a través de la inversión extranjera, de los estilos de administración estadounidenses; de las actividades de los despachos jurídicos internacionales de los Estados Unidos; de la crisis de la deuda a principios de los ochenta, y las subsecuentes actividades del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Pero los detalles más significativos de la transformación de México se relacionan muy cercanamente con la dinámica interna del campo jurídico en el país. Esto es tan cierto de los productos que son ofrecidos como del modo en que los movimientos políticos y las empresas han “demandado” al derecho.

En el momento actual, los poderes económicos de México son servidos por intermediarios jurídicos que pueden moverse dentro del mundo de los negocios, y entre los negocios y el Estado, construyendo al mismo tiempo su capital social y un conocimiento jurídico *made in USA* de manera princi-

pal. Por un lado, han encabezado la desregulación y la privatización de la economía mexicana y han minado el sistema tradicional de paternalismo y patronazgo del PRI. Por el otro, los débiles económicos, incluyendo quizá a los primos de los que alguna vez se ocuparan las familias empresariales extensas, han perdido cualesquiera beneficios que obtenían del paternalismo y que contribuían a legitimar al Estado mexicano bajo el dominio del PRI tradicional. Aunque cada vez encuentran más voceros dispuestos a hablar a su favor, a través de las actividades de las ONG's y las fundaciones que las apoyan, el lenguaje del derecho —nuevamente un derecho *made in USA* de manera principal—, los principales abogados para los que carecen de poder son un nueva generación de abogados del PRI que se encuentra en las instituciones paralelas creadas por el nuevo PRI, incluyendo la CNDH, el *ombudsman* mejor financiado del mundo, y el igualmente bien financiado Tribunal Electoral. Finalmente, en la medida que se construyan algunos puentes exitosos entre los varios sectores de la nueva comunidad jurídica, más orientada internacionalmente, serán puentes que se concentren en los política y económicamente poderosos, trabajando para construir la universalidad y la autonomía de sus propios intereses y de manera consistente con los de sus clientes.