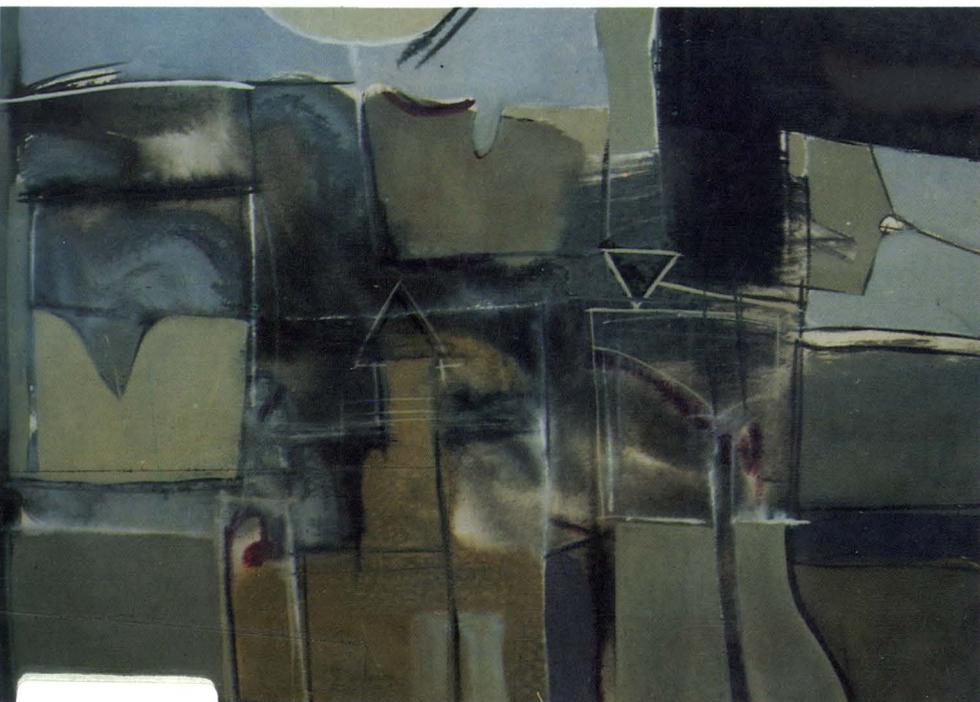


Soledad Loaeza  
coordinadora

LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
EN UN MUNDO  
DESIGUAL



338.91063  
C748  
1990  
ej.3

EL COLEGIO DE MÉXICO

La Cooperación ...



EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0545127 W\*

95/ed del ex T-570  
Negro

**BIBLIOTECA DANIEL COSIO VILLEGAS**  
Fecha de vencimiento

**OTIMIZADO**

**DEVUELTO**  
AGO 2009

**DEVUELTO**  
DIC. 2007

**DEVUELTO**  
NOV 2004

<b>C</b> <b>M</b>	Biblioteca Daniel Cosío Villegas
	Inventario 007



**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
EN UN MUNDO DESIGUAL**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNDO DESIGUAL

*Soledad Loaeza*  
Coordinadora

*Biblioteca Daniel Cosío Villegas*  
EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.



EL COLEGIO DE MÉXICO

CE  
338.91063  
C748  
1990

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

Portada de Mónica Díez-Martínez

Ilustración de la portada:  
Pablo Amor, *De manchas incógnitas*,  
técnica mixta sobre lino, 1984

Primera edición, 1994

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0588-X

Impreso en México/*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Presentación, <i>Soledad Loaeza</i>	11
Palabras inaugurales:	
<i>Mario Ojeda</i>	17
<i>Javier Barros Valero</i>	19

### LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN ENTRE SOCIOS DESIGUALES

Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional, <i>Víctor L. Urquidi</i>	25
La cooperación entre socios desiguales, <i>Douglas Chalmers</i>	49
Comentarios:	
<i>Carlos Bazdresch</i>	59
<i>René Herrera</i>	63
<i>José Luis Reyna</i>	65

### LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN

Cooperación y conflicto en la incertidumbre: la relación entre Estados Unidos y México en los años noventa, <i>Peter Gourevitch</i>	69
¿Tiene inconvenientes la ayuda para el desarrollo?, <i>Joel Bergsman</i>	81
Comentarios:	
<i>Soledad Loaeza</i>	87
<i>Luis F. Aguilar</i>	91

### LOS ORGANISMOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los aspectos políticos de los foros multilaterales, <i>Jorge Chen</i>	95
---	----

La debilidad de los organismos de cooperación internacional, <i>Carmen Moreno</i>	101
Comentarios:	
<i>Ariel Buira</i>	111

#### LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La condicionalidad de la cooperación internacional, <i>Zaki Laidi</i>	119
El Fondo Monetario Internacional en América Latina, <i>Humberto Garza Elizondo</i>	127
Comentarios:	
<i>Marie Thérèse Texeraud</i>	145
<i>Francisco Suárez</i>	149

#### NUEVOS PATROCINADORES DE LA COOPERACIÓN

Japón, América Latina y el nuevo orden internacional, <i>Peter H. Smith</i>	159
Comentarios:	
<i>Víctor Kerber</i>	191
<i>Germán Seijas</i>	197

#### LOS CLIENTES DE LA COOPERACIÓN

El proceso de integración africana y la cooperación internacional, <i>Yarisse Zoctizoum</i>	201
Los países europeos en transición, la antigua Unión Soviética y la cooperación internacional, <i>Juan Gustavo Galindo</i>	215
Comentarios:	
<i>Francisco Gil Villegas</i>	231
<i>Hilda Varela</i>	237

#### LOS NUEVOS TEMAS DE LA COOPERACIÓN

La migración de mexicanos a Estados Unidos y las posibilidades de cooperación bilateral: cuatro mar-	
--	--

cos conceptuales, <i>Manuel García y Griego y James W. Wilkie</i>	243
Las políticas migratorias de la Comunidad Económica Europea, <i>Catherine Wihtol de Wenden</i>	273
Comentarios:	
<i>Ilán Bizberg</i>	313
<i>Roberta Lajous</i>	317
Cooperación y comercio pesquero, <i>Clara Jusidman de Bialostosky y Dámaso Luna Corona</i>	321
Comercio en condiciones de desigualdad, <i>Richard Lipsey</i>	329
Comentarios:	
<i>Jaime Zabudovsky</i>	343
<i>Gustavo Vega</i>	347
La deuda externa de América Latina y la cooperación internacional, <i>Arturo O'Connell</i>	351
Relaciones de poder y deuda: el caso de México, <i>José Alberro</i>	361
Comentarios:	
<i>Marco Provencio</i>	371
<i>Robert R. Kaufman</i>	375
La política petrolera mexicana y la cooperación con las grandes potencias, <i>Lorenzo Meyer</i>	381
Las dificultades de la cooperación en el mundo petrolero, <i>Pedro Haas</i>	385
Comentario:	
<i>Carlos Rico</i>	391
Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate del narcotráfico. Interdependencia y asimetría, <i>Guadalupe González González</i>	395
Los equívocos de la cooperación internacional anti-narcóticos, <i>Samuel I. del Villar</i>	431
Comentarios:	
<i>Celia Toro</i>	441
<i>Jorge Carrillo Olea</i>	447
<b>RECAPITULACIÓN</b>	
Evaluación general, <i>Bernardo Mabire</i>	455
Reflexiones finales:	
<i>Ricardo Macouzet</i>	463
<i>Jesús Reyes Heróles</i>	469



## PRESENTACIÓN

### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNDO DESIGUAL

La década de los ochenta concluyó con el derrumbamiento de la bipolaridad internacional que había regido la política mundial desde el fin de la segunda guerra. Las primeras reacciones fueron de entusiasmo. El fin de la Unión Soviética trajo consigo el silenciamiento de la rivalidad entre superpotencias y puso fin a la división de Europa; asimismo, la desaparición de uno de los polos de poder que durante décadas se había disputado el liderazgo internacional con Estados Unidos parecía tanto una promesa de estabilidad, como una oportunidad para el desarrollo de relaciones más armónicas y cooperativas. No obstante, en unos cuantos meses se impuso la evidencia de que un nuevo orden mundial, estable y duradero como lo había sido el de la Guerra Fría, no habría de ser espontáneo. El antagonismo Estados Unidos-Unión Soviética cedió el paso a problemas de diferente naturaleza, complejos y perturbadores, cuya intensidad genera conflictos que son una seria amenaza para la paz, como puede ser el resurgimiento de los nacionalismos, la consecuente fragmentación del poder o la militancia de los fundamentalismos religiosos.

Los modelos tradicionales de equilibrio del poder han perdido utilidad en un mundo que no se rige más por el imperativo estratégico que dictaba la política y la diplomacia de las grandes potencias, porque si el decenio de los ochenta estuvo marcado por la crisis del socialismo, también estuvo dominado por la crisis de la deuda que amplió la brecha entre países pobres y países ricos. Para unos y otros, el fin de la bipolaridad ha acarreado la confusión en cuanto a intereses y principios vitales. La confusión se ha manifestado de manera dramática sobre todo en relación con las formas más apropiadas de lidiar con la pobreza y el desorden que parecen haberse apoderado de los países del Sur, problemas cuyas soluciones no se han simplificado, sino

que parecen todavía más lejanas ahora que el Occidente se ha convertido en polo único. Así, las relaciones entre los países industriales y los países subdesarrollados se han revelado como uno de los temas más delicados y difíciles de fin de siglo. La desaparición del conflicto ideológico-político y militar de la segunda postguerra, que fue durante décadas piedra de toque de numerosas alianzas de razón y de conveniencia, ha significado el aparente desvanecimiento de todo incentivo para forjar la cooperación que es el fundamento de una estructura internacional estable.

El Centro de Estudios Internacionales, convencido de que los conflictos de la postguerra fría exigen nuevas formas de reflexión de análisis de las relaciones internacionales, convocó en noviembre de 1990 una conferencia para discutir el problema de la cooperación entre países desiguales. Ningún otro tema parecía más apropiado para conmemorar el cincuentenario de El Colegio de México, que desde su fundación orientó parte importante de sus esfuerzos de investigación y docencia al análisis y la comprensión de los problemas del desarrollo. El supuesto inicial de los organizadores de la conferencia fue que la cooperación internacional era una forma de relación entre los países que no debía ser descartada, ni como práctica, ni como enfoque analítico, pese a las crecientes asimetrías que en la década anterior parecían haber escindido la comunidad internacional en dos mundos irreconciliables. La elaboración del programa de la reunión partió del antecedente que ofrecía la experiencia anterior, esto es, el periodo posterior al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando la cooperación fue vista como un componente central en la reconstrucción del nuevo orden internacional, como testimonian el proyecto de las Naciones Unidas o los acuerdos de Bretton Woods, a pesar de que en 1945 el mundo había quedado dividido en vencedores y vencidos. El prestigio de la cooperación se fundaba en principios de orden moral; pero también se pensaba que muchos de los conflictos que desembocaron en la conflagración de 1939 habían sido el resultado de comportamientos egoístas: el aislamiento y la autarquía habían generado insuficiencias que también habían sido fuente de inestabilidad. Con base en estas ideas se llevaron a cabo numerosos proyectos de cooperación, desde el Plan Marshall hasta la Alianza para el Progreso, la UNESCO y la FAO, para citar algunos de los más notables. La experiencia fue de contrastes tanto que durante los ochenta la cooperación internacional, sobre todo aquella que involucraba

a países ricos y pobres, se vio sometida a severas críticas que la descalificaban por las razones más diversas. Mientras que para unos esta forma de relación sólo enmascaraba el ejercicio del poder y la dominación, para otros la cooperación había sido fuente de corrupción y abusos.

Los organizadores de la conferencia Cooperación entre Socios Desiguales consideraron que al iniciarse la última década del siglo XX muchos datos hablaban de la necesidad de subordinar las diferencias a los intereses comunes, porque para que la cooperación no se viera reducida a meras acciones altruistas, y contribuyera de manera adecuada a la estabilidad internacional tendría que estar integrada al proceso general de globalización e interdependencia en que se apoya la economía mundial. Por otra parte, de manera paralela al deterioro de la cooperación como práctica de relación entre países desiguales, la cooperación como enfoque analítico había ido ganando espacio en el estudio de las relaciones entre los países industriales, esto es, entre actores semejantes. Uno de los objetivos de la conferencia consistió justamente en discutir si este modelo era aplicable para analizar las relaciones en una sociedad internacional crecientemente desigual.

El objetivo general de la conferencia fue contemplar ambos enfoques: la evolución de la experiencia histórica y el ejercicio analítico. Con ese fin se invitó a un amplio grupo de participantes que se han distinguido en la actividad diplomática y en la investigación, cuyos intereses convergían en una noción central: la deseabilidad de la cooperación internacional. Como lo revela la lectura de los materiales que se presentaron a la discusión, los participantes compartían una preocupación general en torno a las posibilidades de relaciones armónicas y cooperativas entre ricos y pobres, como una alternativa a los esquemas de dominación que parecen más apropiados para la comprensión de relaciones caracterizadas por diversas asimetrías. En ocasiones, la noción de ayuda se filtraba en la discusión; pero una de las conclusiones de la conferencia fue que la globalización de las economías —incluso de las más poderosas— descansa en una apretada red de interacciones que crea intereses comunes y fundamenta una cierta igualdad entre los actores internacionales. De manera paradójica, este fenómeno se manifiesta con claridad en temas marcadamente conflictivos como puede ser el caso de la deuda o de las migraciones, sobre todo, en estas últimas, que serán el gran movimiento histórico de fin de siglo.

El punto de partida de la conferencia fue una evaluación de la experiencia de la cooperación internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, de los organismos encargados de encauzarla y ejecutarla y de una de sus mayores desventajas: la cooperación como máscara de políticas de dominación. El segundo capítulo de la conferencia estuvo dedicado a discutir sobre los protagonistas de la misma, los nuevos y viejos donadores, los nuevos y viejos clientes, tema este particularmente importante, dado que el derrumbamiento del bloque socialista incrementó súbitamente el número de países solicitantes y el de demandas, en una situación de contracción crítica de los recursos —como lo habían preludiado las dificultades en que habían incurrido en la década de los ochenta distintas agencias de cooperación internacional. El tercer capítulo de la conferencia se consagró a la discusión de los nuevos temas de la cooperación, tal y como se desarrollaron en las dos décadas anteriores, ya no más como una oferta amplia e indiscriminada de “cooperación para el desarrollo”, sino como puntos nodales en la relación entre países ricos y pobres, que, en vista de que involucran intereses vitales de los primeros, exigen un tipo distinto de relación porque no se estructuran simplemente como parte de un esquema de dominación. La deuda, el comercio, el petróleo y el tráfico ilícito de estupefacientes son temas de conflicto internacional que, por esa misma razón, abren la puerta a negociaciones conducentes a relaciones de cooperación. La última parte presenta una recapitulación general y dos distintas reflexiones finales que plantean las contradicciones y los dilemas de la práctica de la cooperación internacional.

Dadas sus características, el libro está destinado a especialistas de las relaciones internacionales, estudiosos y diplomáticos que seguramente ya se han enfrentado a estos problemas y encontrarán en esta recopilación un recuento ordenado y un balance polémico de uno de los aspectos más importantes del futuro de la política mundial. Para los estudiantes de la disciplina, el libro ofrece una fuente valiosa de discusión teórica y de información histórica, que puede complementar su formación, acercándolos también a un modelo analítico, alternativo al realismo político. El público en general encontrará en estas páginas temas de actualidad que pueden ayudarle a comprender mejor el futuro inmediato de la realidad internacional.

El Centro de Estudios Internacionales agradece a la Fundación John D. y Catherine MacArthur su apoyo para la rea-

lización de esta conferencia internacional, que no habría sido posible sin su respaldo. También a todos los participantes de instituciones académicas extranjeras y mexicanas, así como de organismos internacionales y a los miembros de la administración pública mexicana, dejamos constancia de nuestro reconocimiento por la manera generosa y desinteresada en que compartieron sus ideas, conocimientos e inquietudes con los investigadores y estudiantes de El Colegio de México. Jacqueline Avramow, asistente de la dirección del CEI, tuvo a su cargo parte importante de la organización de la conferencia y de las presentaciones que han sido incorporadas en este volumen. María Elena Miranda transcribió parte del material. María Urquidi tradujo los textos que fueron presentados en lengua extranjera, a excepción de uno, cuya traducción estuvo a cargo de Soledad Loeza, quien también editó los materiales. A todos ellos, el Centro de Estudios Internacionales expresa un sincero agradecimiento.

SOLEDAD LOEZA  
*Centro de Estudios Internacionales*



## PALABRAS INAUGURALES

MARIO OJEDA  
*Presidente de  
El Colegio de México*

Bienvenidos a esta reunión sobre Cooperación entre Socios Desiguales, que inauguramos esta mañana con la compañía del señor subsecretario de Relaciones Exteriores, licenciado Javier Barros Valero, a quien agradezco su presencia. Permítanme compartir con ustedes algunas reflexiones que he hecho sobre el tema que nos ocupa. Empezaré por decir que la cooperación en su forma más pura y acabada fue concebida como un mecanismo para transferir recursos de capital y conocimientos técnicos a los países pobres, a fin de ayudarlos a desarrollarse.

En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se pensaba que aquellos países industrializados que habían sido derrotados durante la conflagración no necesitaban sino de capital para reconstruir sus economías desmanteladas por la guerra. Éstos poseían el conocimiento técnico necesario para volver al cauce del crecimiento sostenido. Los países pobres, en cambio, necesitaban, además del capital, de los conocimientos técnicos adecuados para poder generar y administrar un desarrollo sostenido. De ahí que el Banco Mundial se haya concebido para la reconstrucción y el fomento económicos, mientras que los bancos regionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron concebidos sobre la idea de una cooperación económica basada en transferencias de conocimientos. Esto resulta de vital importancia para entender la filosofía prevaleciente en aquella época en materia de cooperación internacional.

En este orden de ideas, la cooperación económica y técnica debería entonces ayudar, primero, a generar el desarrollo en los países pobres; segundo, a contribuir a la creación de sociedades más justas y equitativas; tercero, a reducir la desigualdad entre los países ricos y los países pobres, y cuarto, a generar la estabi-

lidad interna de los países en general y a reducir las causas de la guerra. La cooperación económica internacional tenía entonces, como fin último, la paz internacional. Sin embargo, el periodo de mayor intensidad de cooperación económica, lo que podríamos considerar como la época dorada de la cooperación, coincide con la segunda postguerra. En este periodo, la política internacional se caracteriza por dos elementos que la afectan en forma significativa: uno es la estructura política bipolar y el otro la Guerra Fría. El mundo quedó dividido en dos campos rivales, por lo que la cooperación internacional se politizó en gran medida. Así, los países industrializados empezaron a hacer uso de sus programas de cooperación bilateral como instrumento de política exterior. Ésta se usaba tanto para alentar, como para presionar o aun castigar a los países en desarrollo. Por otra parte, los organismos multilaterales no fueron ajenos a esta tendencia de introducir condiciones de tipo político en la cooperación económica y técnica. Ése fue el periodo en que la ayuda internacional se orientó fundamentalmente por medio de programas altamente politizados e ideologizados de dos distintos signos: la socialista y la del llamado mundo libre. Sólo quedaron en medio los países neutrales, con la esperanza de que al mantenerse fuera de esta división ideológica podrían obtener ayuda de los dos campos rivales. Sin embargo, no tuvieron gran éxito en ello.

Hoy en día, las cosas han cambiado drásticamente. En primer lugar, la Guerra Fría ha terminado y, por otra parte, los antiguos bloques político-ideológicos se están desintegrando. ¿Qué es lo que nos espera en el futuro inmediato? Algunos observadores piensan que la bipolaridad ha terminado y estamos marchando hacia una multipolaridad como la que conocimos antes de la guerra, en la que va a haber un buen número de potencias de primer orden capaces de competir entre ellas, acompañadas de otros países llamados naciones intermedias, y, finalmente, el grueso de los no desarrollados. En consecuencia, los flujos de cooperación van a ser más fáciles por haberse roto la bipolaridad anterior. Sin embargo, hay otros observadores menos optimistas que piensan que el fin de la bipolaridad y de la Guerra Fría, en realidad, está conduciendo a la conformación de nuevos grupos de poder; pero, en esta ocasión, estos grupos, los llamados bloques de naciones, no van a estar montados sobre bases ideológico-políticas, sino más bien sobre cuestiones económico-regionales. Esto, concluyen, va a reducir, lejos de

umentar, la cooperación internacional, entendida ésta como cooperación internacional global, pues el interés político-estratégico para otorgarla ya no es el mismo que el de la Guerra Fría.

Por otra parte, hay quienes piensan que, al haberse terminado la Guerra Fría, se va a liberar un volumen importante de recursos financieros al disminuir el gasto militar de las grandes potencias, en beneficio de los países pobres y en desarrollo. Sin embargo, otros observadores ven lo contrario y aseveran que, si estos recursos así liberados van a destinarse en realidad a los programas de cooperación, en todo caso, esto será usado para asistir a los antiguos países socialistas en sus procesos de transformación de una economía socialista en una economía de mercado.

Para ayudar a despejar éstas y otras muchas interrogantes, el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México ha organizado esta reunión internacional que cuenta con la presencia de distinguidos especialistas, tanto mexicanos, como extranjeros. La reunión se lleva a cabo dentro del marco de las celebraciones del cincuenta aniversario de El Colegio de México y se ha podido organizar gracias a la cooperación financiera que nos ha otorgado muy generosamente la Fundación MacArthur a la que deseo hacer público agradecimiento.

Paso ahora a invitar al señor licenciado Javier Barros Valero, subsecretario de Relaciones Exteriores, para que proceda a inaugurar oficialmente los trabajos de esta reunión.

JAVIER BARROS VALERO  
*Secretaría de Relaciones Exteriores*

Agradezco a El Colegio de México y, en particular, a su Centro de Estudios Internacionales, la invitación que hizo a la Secretaría de Relaciones Exteriores para inaugurar el seminario que hoy se inicia. El tema de la cooperación internacional es tan significativo, está tan presente y es tan imperiosamente polémico que nos congratulamos de que se discuta en una reunión como ésta, de distinguidos especialistas de Estados Unidos, Francia, Argentina, Canadá y México.

Sabemos que la distensión aparente, brutal, radical que está sufriendo el mundo, no se ha traducido todavía, ni parece tra-

ducirse en breve en acciones concretas. La concentración de recursos en la industria militar, que aún persiste y previsiblemente se mantendrá en el futuro, no ha permitido que disminuya la creciente y enorme desigualdad que separa a un pequeño grupo de países del setenta por ciento de la humanidad que vive en condiciones de pobreza, cuando no de pobreza extrema. Este hecho explica varios de los fenómenos apocalípticos que vive el planeta hoy en día, pues, ¿qué otra cosa más que la pobreza explica, por ejemplo, los flujos migratorios tan intensos, el narcotráfico o la consistente destrucción del medio ambiente, por mencionar sólo algunas de las calamidades presentes? Es la pobreza misma, me parece, la que los explica, y en la cooperación internacional podría o debería encontrarse alguna solución para atemperar, si no eliminar, estos problemas.

¿Qué clase de cooperación? Evidentemente, una cooperación más imaginativa de la que hemos sido capaces de producir, porque el problema es ahora mucho más agudo que nunca. Se requiere, en primer lugar, que la cooperación deje de ser un instrumento de dominio. Por desgracia, las tendencias actuales indican que la cooperación internacional seguirá siendo utilizada por algunos países para condicionar las conductas políticas de la mayoría de las naciones. Para este efecto, el gobierno de México ha tratado de fijar líneas conceptuales y también experiencias prácticas. Por ejemplo, en los últimos meses hemos estado elaborando un ambicioso programa de cooperación internacional con la región centroamericana que parte justamente del principio de que el apoyo internacional no debe estar sujeto a ningún tipo de condicionamiento, menos aún político. Creemos también que la cooperación no debe diseñarse con base en un programa impuesto, aun cuando, en términos comparativos, México tiene la capacidad de apoyar a países relativamente más pobres. Así pues, estamos convencidos de que los dos principios que deben orientar la cooperación internacional en este mundo de desequilibrios internacionales son el diálogo y la incondicionalidad. Esto es, creemos que para que la cooperación internacional sea un vehículo exitoso para un mundo más justo es preciso que se halle concentrada entre el país donante y el receptor, y también es necesario que esté libre de todo condicionamiento.

El tema presenta grandes dificultades. Por ello, es particularmente útil que una institución de excelencia como El Colegio de México haya decidido abordar durante tres laboriosos días esta temática. Aquí se discutirán las experiencias, posibilidades,

dilemas y alternativas, todo lo cual requiere sobre todo de una gran imaginación, de creatividad, para encontrar nuevas fórmulas para combatir los agudos problemas que plantea la desigualdad internacional y cuya magnitud era insospechada hasta hace apenas unos pocos lustros. Es ésta una tarea ineludible y urgente. Estoy seguro de que de este seminario saldrán propuestas sugerentes y provocativas. Por esta razón me es particularmente grato inaugurar hoy lunes 26 de noviembre de 1990 el seminario sobre Cooperación entre Socios Desiguales.



**LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN  
ENTRE SOCIOS DESIGUALES**



# HACIA NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL<sup>1</sup>

VÍCTOR L. URQUIDI  
*El Colegio de México*

*In memoriam*  
Daniel Cosío Villegas<sup>2</sup>

## I. ALGUNOS ANTECEDENTES OBLIGADOS

Durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra inmediata, las grandes potencias que resultaron vencedoras establecieron mecanismos indispensables de cooperación en materia de abastecimientos y transporte, así como de apoyo a la recuperación de los países afectados en forma directa por las hostilidades. Tales mecanismos fueron el germen de otros más complejos instaurados durante la Segunda Guerra Mundial para fines similares, incluso en el terreno de las finanzas. Sin embargo, el Tratado de

<sup>1</sup> Se incorporan en esta versión varias modificaciones destinadas a ampliar y mejorar el texto original presentado en noviembre de 1990 en el Seminario sobre La Cooperación entre Socios Desiguales, llevado a cabo en El Colegio de México, así como las referencias bibliográficas del caso.

<sup>2</sup> Durante la primera etapa de *Foro Internacional*, su fundador y director, Daniel Cosío Villegas, tuvo que echar mano de cuanto ofrecimiento de artículos pudieran hacer sus colaboradores y amigos. Impulsivamente, después de ofrecerle un primer trabajo —ya escrito, pues iba a ser un capítulo de un libro—, le propuse un segundo bajo el título “El futuro de la asistencia técnica”, que nunca escribí. Tuve la suerte de que don Daniel no me lo reprochara, ni publicara, bajo mi nombre, algún artículo no mío (como dicen que solía hacer con sus autores fallidos). Ahora, con motivo de este seminario organizado por el Centro de Estudios Internacionales, retomo algunas ideas que iba a expresar en aquel 1961 o 1962 y que, en parte, eran el producto de mis observaciones al trabajo de Naciones Unidas en México y Centroamérica y de mis contactos con organismos multilaterales desde 1947 hasta 1959. Me saco, pues, la espina y añado otras y nuevas reflexiones.

Versalles, en esencia revanchista y de redistribución del poder político, aportó muy poco en cuanto a cooperación económica y social. El mundo económico se visualizaba en términos de un retorno a las condiciones anteriores a la guerra de 1914. Aun el convenio de creación de la Sociedad de Naciones, nunca ratificado por el Congreso de Estados Unidos, contenía escasa referencia a mecanismos concretos para atender problemas económicos generales y carecía además de perspectiva general. No obstante, en Ginebra se estableció en la Sociedad de Naciones un eficaz aunque pequeño secretariado económico que llegó a efectuar algunos estudios de gran interés acerca de la economía y el comercio mundiales, recopiló estadísticas y convocó a expertos de diversos países para examinar determinados problemas y recomendar soluciones. Por otra parte, se creó poco después la Oficina Internacional del Trabajo, de singular estructura tripartita, para la adopción de normas laborales y el cumplimiento de diversos objetivos sociales.

Como es bien sabido, a las potencias centrales perdedoras se les exigieron reparaciones o indemnizaciones de guerra que resultaron impagables. Más adelante, en los años veinte, una serie de errores de política económica y monetaria en los principales países europeos mantuvo casi estancadas las economías europeas e influyó en el desencadenamiento de la gran crisis financiera y económica de los años treinta, tanto en Estados Unidos, como en casi todo el resto del mundo. Esta Gran Depresión, como después fue bautizada, terminó con la poca cooperación existente, pues llevó a los principales protagonistas de la escena internacional a implantar un proteccionismo agudo, con ideas de autosuficiencia, y a un repliegue hacia dentro de las fronteras. La lenta recuperación económica interna de Estados Unidos bajo las dos primeras presidencias de Roosevelt y algunas consecuencias del armamentismo nazi en Europa tuvieron el efecto de reanimar ligeramente la economía mundial; sin embargo, al iniciarse la Segunda Guerra Mundial en 1939, se registraban aún muy elevados índices de desempleo y el comercio internacional apenas evolucionaba, constreñido por el proteccionismo, el nacionalismo monetario, los bloques de tendencia autárquica y la desconfianza resultante de las caídas de las bolsas de valores.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Respecto a los efectos de las reparaciones, las inestabilidades de la postguerra, la Gran Depresión y la recuperación de los años treinta, véase, por ejemplo: John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*,

En esa situación sobresalen, a pesar de todo, dos intentos de cooperación internacional. El primero fue el representado por el Acuerdo Monetario Tripartito entre las tesorerías de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido de 1936.<sup>4</sup> El segundo fue la política de liberación del comercio iniciada por Estados Unidos, a mediados de los años treinta, mediante tratados bilaterales de comercio recíproco, con el propósito de lograr reducciones de aranceles y el ensanchamiento del comercio internacional que estaba sujeto entonces a un elevado proteccionismo y a restricciones no arancelarias y cambiarias.<sup>5</sup> Las deudas de postguerra habían sido ya ajustadas o repudiadas y no existían propiamente mecanismos internacionales de crédito, excepto la creación del Eximbank en Estados Unidos, como órgano oficial para financiar unilateralmente a plazos mediano y largo el comercio y las exportaciones de ese país, es decir, las importaciones que necesitaran hacer otras naciones.

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas desarrollaron entre sí, aprovechando las experiencias anteriores, mecanismos importantes de cooperación, no sólo en cuanto a abastecimiento, transporte y finanzas, sino también en producción industrial (armamentos, marina mercante), en servicios y en ciencia y tecnología. De ellos surgieron ideas que permitirían, con vistas a la postguerra, establecer otros mecanismos mucho más complejos y amplios de cooperación, impulsados en la Carta de las Naciones Unidas, firmada en 1945, y como parte de un nuevo orden internacional. Uno de los pilares había sido la Carta del Atlántico. En la creación de este nuevo orden se pretendía tener mucho más en cuenta los países de menor nivel de desarrollo —muchos de los cuales habían sido aliados del tiempo de la guerra— y los territorios coloniales que en pocos años obtendrían su independencia.

---

Londres, MacMillan and Co., 1919, 1924; John B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, Nueva York, Norton and Co., en particular, los capítulos xiv, xv y xvii; Charles P. Kindleberger, *The World Depression, 1929-1939*, ed. corregida y ampliada, Berkeley, University of California Press, 1986, y League of Nations, *World Economic Survey, 1931-1932*, Ginebra, Sociedad de Naciones, 1932.

<sup>4</sup> Véase J.B. Condliffe, *op. cit.*, pp. 503-504 y 720-725, y Víctor L. Urquidí, "Apuntes sobre los fondos de estabilización de cambios", *Investigación Económica*, tomo iv, núm. 1, primer trimestre de 1946, pp. 91-98.

<sup>5</sup> J.B. Condliffe, *op. cit.*, pp. 503 y 659-671, y Ch. P. Kindleberger, *op. cit.*, pp. 233-235.

## II. LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES INICIALES DE NACIONES UNIDAS

Los primeros años de las Naciones Unidas se destinaron en gran parte a la rehabilitación y el rescate (cuyo ejemplo sobresaliente fue la llamada Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, UNRRA) y a la creación de nuevos mecanismos multilaterales de cooperación económica y social. Durante los años cuarenta, ciertamente desde 1942, después de la firma de la Carta del Atlántico, se iniciaron los preparativos y se procedió a discutirlos y a elaborarlos, primero en reuniones de representantes de las principales potencias aliadas y después en conferencias formales convocadas aun antes de la Paz de Potsdam. Baste mencionar, como ejemplos, en 1943 la Conferencia de Hot Springs destinada a crear la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y en 1944 la de Bretton Woods cuyo objetivo fue establecer el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). Hubo sucesivas conferencias en materia de comercio y aranceles, navegación marítima, aviación civil, educación, salud y otras, y se dio nueva vida a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, con el carácter, como las otras, de organismo especializado de Naciones Unidas. Los órganos de Naciones Unidas, además, desde su sede central en Lake Success, empezaron a examinar la problemática del desarrollo y a poner en marcha los mecanismos previstos en la carta: el Consejo Económico y Social, las comisiones económicas regionales, y otros. Entre estos últimos, nacieron los programas de "asistencia técnica".<sup>6</sup>

En 1948, como es bien sabido, el presidente Truman, al tomar posesión, anunció, entre otras cosas, la política de cooperación y asistencia que habría de llamarse el Punto Cuarto, con la que se dio fuerte impulso a las actividades de cooperación ya iniciadas por Naciones Unidas, así como a los programas bilatera-

<sup>6</sup> Se encontrará una historia sucinta de esta etapa en Johan Kaufmann, *United Nations Decision-Making*, Alphen den Rijn, Países Bajos, Sijthoff 4 Noordhoff, 1980, pp. 75-77. Véase también Johan Kaufmann, Dick Leuridijk y Nico Schrijver, *The World in Turmoil: Testing the UN's Capacity*, Hanobra, Nueva Hampshire, the Academic Council on the United Nations System, 1991 (Reports and Papers 1991-1), pp. 87-88.

les de Estados Unidos, y con el tiempo, a los de casi todos los países de mayor nivel de desarrollo. Por otro lado, en esos momentos, las naciones de Europa occidental se encontraban con el problema de su rehabilitación económica, en medio de una aguda escasez de divisas y bajo el peso de fuertes obligaciones financieras originadas por las deudas de tiempo de guerra con Estados Unidos, incluyendo el pago en especie de los suministros que se les había hecho con los llamados programas de préstamo y arrendamiento (*Lend-lease*) aprobados por el Congreso norteamericano.

De una iniciativa británica, en nombre de los países que habían creado la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), aceptada por Estados Unidos, surgió el Plan Marshall. A partir de 1948, durante cuatro años, Estados Unidos canalizó hacia Europa, a cambio de mayor cooperación entre los países europeos para la reconstrucción económica de Europa y para el restablecimiento del orden monetario, alrededor de 9 000 millones de dólares (que equivaldrían hoy a más de 50 000 millones de dólares). Mediante estos fondos, los Estados miembros de la OECE pudieron pagar sus importaciones de materias primas, productos semielaborados, bienes de capital y servicios necesarios para echar a andar sus industrias y crear nuevas bases de crecimiento.<sup>7</sup> Fue además evidente que el Banco Mundial no habría podido hacer frente a esas necesidades financieras, ni tenía propiamente facultades para hacerlo. Estados Unidos asignó, asimismo, unos 2 000 millones de dólares a la rehabilitación de los vencidos, principalmente de la República Federal de Alemania y Japón, y renegoció con el Reino Unido la deuda externa de este país causada por la guerra. Los fondos del Plan Marshall se otorgaron como donativo, a condición de que el producto en moneda local de las ventas de los artículos importados al amparo del mismo se depositaran en cuentas especiales de “contraparte” (*counterpart funds*) que a su vez se reciclarían, vía crédito o en formas no onerosas, para la expansión de las actividades económicas, técnicas y otras en los propios países europeos. Parte de los fondos se pudo gastar en compras a los países latinoamericanos y otros (los *off-shore purchases*) ayudaron in-

<sup>7</sup> Sobre el Plan Marshall, véase J.B. Condliffe, *op. cit.*, pp. 552-556, y Fred L. Block, *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, Berkeley, University of California Press, 1977.

directamente a la recuperación de América Latina en la postguerra.

Todo ello no puede caracterizarse en rigor como una cooperación entre “socios iguales”, pues Estados Unidos se había constituido en la primera potencia económica mundial y las economías europeas habían quedado maltrechas por el conflicto bélico. Sin embargo, tampoco eran “socios desiguales”, puesto que los países de Europa occidental se unieron en un mecanismo de colaboración sin ningún antecedente, al que Estados Unidos dio su pleno apoyo, para ocuparse de la reconstrucción económica y financiera europea. De la OECE surgieron los primeros planes de cooperación y ordenamiento monetario en Europa —a los que el Fondo Monetario Internacional prestó indispensable respaldo— e importantes intentos de creación de zonas de libre comercio y otras formas de integración que terminarían por encuadrarse en el Tratado de Roma en 1958, por medio del cual se creó la Comunidad Económica Europea (CEE) de seis países, más tarde ampliada a los actuales doce. Por cierto, ningún mecanismo ni propósito similares de cooperación se proyectaron para América Latina, ni por parte de Estados Unidos, ni por parte latinoamericana. En 1948, precisamente, el propio general Marshall en Bogotá, en ocasión de la conferencia interamericana por medio de la cual se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA) en sustitución de la Unión Panamericana, dejó saber que no habría Plan Marshall para América Latina y recomendó que las naciones latinoamericanas adoptaran políticas de libre comercio, dejaran entrar en condiciones favorables la inversión privada extranjera y se atuvieran a los indicadores del mercado.<sup>8</sup>

### III. LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Los programas de asistencia técnica de Naciones Unidas —hoy llamados programas de cooperación técnica, tanto en ese organismo como en toda la esfera de acciones de ese género a nivel, tanto multilateral, como bilateral— empezaron modestamente

<sup>8</sup> Véase Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, FCE, 1962, pp. 137-138.

en 1946-1947.<sup>9</sup> Tuvieron su raíz muy probablemente en políticas que algunas potencias coloniales practicaban en relación con sus territorios dependientes, que abarcaban la prestación de servicios técnicos para diversas obras, la designación de expertos con funciones administrativas (por ejemplo, en aduanas, finanzas, agricultura), la concesión de créditos y otras formas. En América Latina, Estados Unidos no tenía establecidos servicios de asistencia técnica antes de la Segunda Guerra Mundial, salvo, quizás, pequeños programas en las áreas cultural y educativa. A principios de los años cuarenta se creó en el Departamento de Estado la Coordinación para Asuntos Interamericanos, dirigida por Nelson Rockefeller. Entre las funciones de esta oficina figuraban algunos programas de cooperación en materia educativa y de capacitación. En esta última, destacó un programa modesto de becas industriales interamericanas, cuyo objetivo era llevar a jóvenes egresados de carreras técnicas profesionales de América Latina a hacer prácticas de capacitación en industrias norteamericanas por periodos de aproximadamente un año; en cada país se establecieron comités de selección de los becarios.<sup>10</sup> Tales programas concluyeron al finalizar la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, en la OEA y en el Banco Mundial despertaron interés y se buscaron mecanismos para reanudarlos, así como ofrecer nuevas oportunidades en educación superior. Debe recordarse también que en 1946 se creó la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como organismo especializado.

Con el enunciado de la política de cooperación técnica de Estados Unidos, el célebre Punto Cuarto, ya mencionado, se inició una vasta expansión de la asistencia técnica internacional. La Carta de las Naciones Unidas establecía, desde 1945, el siguiente objetivo:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humani-

<sup>9</sup> J. Kaufmann, *United Nations Decision-Making*, op. cit.

<sup>10</sup> En México, el comité fue presidido por don Eduardo Villaseñor, director general del Banco de México, e integrado además por el Ing. Carlos Martínez Ulloa, vocal ejecutivo de la Comisión Federal de Electricidad, y el director de la American Smelting Co., Sr. John Woodruff. El secretario técnico fue el autor de estas reflexiones. En la primera convocatoria se otorgaron unas 18 becas, una de las cuales recayó en el ingeniero Jorge Díaz Serrano, en materia de ingeniería mecánica.

tario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.<sup>11</sup>

Sin embargo, transcurrieron algunos años antes de que se llevara a la práctica el contenido de este enunciado, y no fue sino hasta 1948 cuando se organizaron en Naciones Unidas los servicios de apoyo necesarios y se dispuso de recursos suficientes. La carta también previó la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Ésta fue una novedad respecto a la Sociedad de Naciones y en relación con las primeras propuestas sobre organización de la postguerra discutidas en la Conferencia de Dumbarton Oaks, que no asignaban importancia a los aspectos económicos ni a los sociales. En 1945, se habían escrito ya algunos estudios sobre la necesidad de favorecer el desarrollo económico mundial.<sup>12</sup> Se estaban planteando también en América Latina los problemas de comercio y desarrollo que traería la postguerra; pero mientras a Europa se le iba a ofrecer cooperación y apoyo, a América Latina se le había propuesto, en la Conferencia de Chapultepec de 1945 y después, como se mencionó, en Bogotá en 1948, lo contrario: un retorno al libre comercio en productos básicos, el abandono del proteccionismo industrial y la promoción de la inversión extranjera privada;<sup>13</sup> la noción de la asistencia técnica y del crédito a largo plazo para el desarrollo brillaba por su ausencia.

En San Francisco, sin embargo, se comenzó a rectificar esta posición, al menos en lo que respecta a la cooperación multilateral. El Consejo Económico y Social (Ecosoc), conforme al capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas, constituido inicial-

<sup>11</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 1o., inciso 3 (versión oficial). Esta redacción engloba todo lo que las Naciones Unidas han pretendido hacer en los campos señalados a lo largo de 45 años. Se hablaba en 1945 de “problemas internacionales” de carácter económico, social, etc.; sin embargo, en realidad, a partir de 1949 se ha ido más allá, con los programas de asistencia o cooperación técnica, en el apoyo a la solución de problemas *nacionales* de desarrollo.

<sup>12</sup> En el Banco de México, donde prestaba yo entonces mis servicios como economista, estudiábamos asiduamente todo lo que se publicaba al respecto y tuvimos un grupo de trabajo sobre planes para la postguerra en que participaban, entre otros, Javier Márquez, José Medina Echavarría y Josué Sáenz, además de personal técnico del banco.

<sup>13</sup> Examiné los resultados de la Conferencia de Chapultepec en Urquidí (1945).

mente por 18 Estados miembros, nació con amplios poderes, al menos nominales, especificados en los artículos 62 a 66 de la carta, para cumplir el objetivo de la cooperación internacional en áreas económicas y otras. Tendría las siguientes funciones:

[promover] a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.<sup>14</sup>

En la práctica, las facultades del Ecosoc resultaron ser limitadas y hasta la fecha no se han podido ejercer con toda claridad. En lo referente a cooperación internacional, tanto técnica, en el sentido estrecho del término, como económica, cuando se han abarcado temas de comercio, inversión, financiamiento, transferencia de tecnología, etc., el Ecosoc no ha podido alcanzar sus objetivos, y ni siquiera ha logrado una buena coordinación de todo lo que el sistema de Naciones Unidas ofrece o hace en estas materias.<sup>15</sup> La mayoría de los organismos creados por el Ecosoc, o cobijados por el mismo, tienen funciones que nacen de sus propios estatutos o han alcanzado cierta autonomía, apoyada, según los casos, por los Estados que los integran.

En Naciones Unidas se creó, en 1949, la Oficina de Asistencia Técnica (TAA), que, conforme a lo dispuesto por el Ecosoc y la Asamblea General, se dedicó a ofrecer a los países miembros que lo solicitaran servicios de expertos en diversos campos de la economía, la administración pública y otros. Poco des-

<sup>14</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 55 (versión oficial).

<sup>15</sup> La sola mención del término "coordinación" unificaba los organismos especializados en contra de cualquier iniciativa en ese sentido; alegaban siempre que cada uno estaba sujeto a su propio consejo de gobierno, integrado por Estados soberanos (como si no fueran todos, o casi todos, los mismos Estados miembros que integraban las Naciones Unidas). Al quererse sustituir el vocablo "coordinación" por "armonización", se corrió con igual suerte. Sobre la cuestión de la coordinación, véase Johan Kaufmann y Nico Schrijver, *Changing Global Needs: Expanding Roles of the United Nations System*, Hanobra, Nueva Hampshire, the Academic Council on the United Nations System, 1990 (Reports and Papers 1990-5), pp. 9-17, y J. Kaufmann, D. Leurdijk y N. Schrijver, *op. cit.*, pp. 88-95.

pués, los organismos especializados, como la UNESCO, la FAO, la OIT, la Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO) y muchos otros, que, además de los estudios y programas que adoptaban, realizaban asimismo labores de asistencia técnica, tuvieron que ampliar sus actividades en virtud de la creciente demanda de los Estados miembros en vías de desarrollo, incluyendo la de los países recién descolonizados.

Para 1951, existía ya en la sede de Naciones Unidas el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, a cargo de una Junta de Asistencia Técnica (TAB), que pretendía coordinar todas las actividades del sistema en esa materia. La TAB estuvo facultada para designar representantes en los principales países beneficiarios de la asistencia técnica, en calidad de *quasi* embajadores especiales de Naciones Unidas, con funciones, entre otras, de ayudar a coordinar a nivel nacional los programas y proyectos que los países presentaran a los diferentes organismos. Dispuso, además, de recursos que podía asignar directamente para proyectos regionales o subregionales. En teoría, los organismos del sistema y la propia TAB respondían estrictamente a peticiones formuladas anualmente por los gobiernos de los países solicitantes; en la práctica, sin embargo, los organismos de mayor peso, como la FAO, la UNESCO, la TAA, etc., se dedicaban a proponer o imponer a los gobiernos sus programas preconcebidos (para los que obtenían resoluciones aprobatorias, por lo general, en las reuniones anuales de sus órganos de gobierno) o para sus proyectos favoritos, y los negociaban por separado con las diferentes entidades nacionales (ministerios de Agricultura, Educación, Transporte, Economía, etc.). Los ministerios de Relaciones Exteriores, aun cuando formalmente debían coordinar todos estos esfuerzos nacionales e internacionales, se limitaban, en su gran mayoría, a servir como conductos diplomáticos o buzón elegante para que el "programa" llegara oportunamente a la TAB.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En aquel tiempo, Egipto fue el primer país en establecer un mecanismo coordinador nacional. En México se creó una comisión intersecretarial llamada Grupo Asesor de Relaciones Exteriores para la Asistencia Técnica Internacional (GAREATI), que un alto funcionario de Asistencia Técnica de Naciones Unidas —el licenciado Gustavo Martínez Cabañas, uno de los pocos mexicanos con cargo importante en la Secretaría de Naciones Unidas y que había sido el primer secretario ejecutivo de la CEPAL— llamaba en privado "El desgarrate".

El sistema de la TAB llegó a sus límites, y al fin se creó en 1965, en su lugar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado como el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, por aportaciones voluntarias de los Estados miembros de las Naciones Unidas, que se anunciaban cada año en una sesión de la Asamblea General. El PNUD, que subsiste hasta la fecha, en conformidad con el avance de la presión de los países en vías de desarrollo en el seno de las Naciones Unidas en favor de los Decenios del Desarrollo y del Nuevo Orden Económico Internacional, ha llegado no sólo a contar con recursos anuales superiores a los 1 000 millones de dólares, sino que constituye el “brazo armado” de la cooperación (técnica) internacional, pues de esa fuente obtienen recursos adicionales los propios organismos especializados, por ejemplo, la UNESCO y la FAO, entre otros, que son “ejecutores” de los programas que negocian con los Estados miembros, para los cuales los fondos provenientes de su presupuesto ordinario son siempre insuficientes.

Pero el PNUD se ha vuelto mucho más: es el organismo negociador general, por medio de sus divisiones regionales y de sus representantes-embajadores en cada país (llamados coordinadores residentes). Ha ocurrido en realidad una centralización de la cooperación técnica de Naciones Unidas, por más que la ejecución sea a través de los organismos especializados y en forma descentralizada. El PNUD puede también asignar una proporción de sus fondos a programas de índole regional, y ha tenido facultad para emplear una pequeña fracción en problemas “globales” para los cuales no requiere petición específica de ningún Estado. El PNUD se ha convertido en un organismo casi “supranacional” que, con apoyo en su junta directiva, compuesta por representantes gubernamentales, y con el respaldo de resoluciones de la Asamblea General, interviene en vertientes importantes de los programas de desarrollo económico y social de los países miembros de Naciones Unidas. Además del PNUD, existen el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y varios otros no dependientes de aquél, que reciben también aportaciones voluntarias y, en algunos casos, han ampliado considerablemente su alcance y sus funciones.

Algo parecido, sin la centralización tan definida, ha ocurrido en organismos regionales débiles, como la OEA, o se ha producido con mayor centralización todavía en otros más fuertes o autoritarios, como la Organización para la Unidad Africana

(OEA). Por otra parte, las comisiones económicas regionales, empezando por la de Europa (ECE), seguida de la creación de las correspondientes para Asia (hoy ESCAP), América Latina (CEPAL, hoy CEPALC, para incluir el Caribe), África (ECA), y la de Asia Occidental (ECWA) han prestado principalmente servicios de información y análisis y apoyo conceptual sobre el desarrollo, el comercio y muchos otros temas a sus respectivos Estados miembros. Algunas de estas comisiones, sobre todo la ECE y la ESCAP, emprenden, a través de sus comisiones de trabajo, tareas concretas de cooperación intergubernamental en asuntos muy diversos con los respectivos Estados miembros. Cuando se ha querido aunar la asistencia de las comisiones regionales y la de la TAB (y más tarde el PNUD), han triunfado estos organismos centralizadores, que son los que administran los fondos disponibles, de los que el principal país aportante ha sido Estados Unidos (lo que da lugar a que el director general del PNUD haya sido siempre un norteamericano).

En forma paralela, la mayor parte de los países de elevada etapa de desarrollo, empezando por Estados Unidos con la llamada Administración para el Desarrollo Internacional (AID), bajo el Punto Cuarto, empezaron a crear sus propios programas bilaterales de asistencia técnica, más tarde llamados de cooperación. Fueron por un lado más amplios y flexibles, dado que además de proveer expertos, ya fueran individuales o en grupos o misiones especiales, otorgaban financiamiento directo a una serie de programas nacionales (en algunos casos, regionales o subregionales), e incluyeron programas de crédito "blando", es decir, con tasas de interés inferiores a las del mercado y a plazos mucho mayores, hasta de cincuenta años.<sup>17</sup>

Por otra parte, la asistencia o cooperación bilateral, decidida por los gobiernos de los países desarrollados y respaldada por sus congresos o parlamentos, ha sido evidentemente susceptible de dirigirse, con clara intención política, en busca de clientelas de diverso orden. No siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los países llamados "donantes", tanto del campo occidental como del campo socialista. En el sistema de las Naciones

<sup>17</sup> Con motivo del endeudamiento externo de los años ochenta, muchos de estos créditos han sido condonados por los países acreedores, sobre todo mediante el mecanismo del llamado Club de París.

Unidas se supone que las acciones y programas del PNUD y de los organismos especializados no persiguen fines definidos solamente por los países donantes, sino más bien los formulados, para su desarrollo económico, social y cultural, por los propios países beneficiarios de la cooperación multilateral. Sin embargo, ha habido casos de fuerte conflicto, notablemente en la UNESCO, que culminaron con el retiro de Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur, y con la reducción de fondos, tanto en el presupuesto ordinario, como en el financiado por el PNUD. En la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (ONUCD) —que no es un organismo especializado— las tensiones Norte-Sur han debilitado el apoyo que los países industrializados daban a sus importantes funciones y actividades, y su influencia, fuera de la retórica, se ha reducido en gran medida.

Lo que en años anteriores, hacia mediados de los sesenta, pudo haber sido la “edad de oro” de la cooperación técnica internacional, había ya empezado a modificarse por las pugnas Norte-Sur, tanto de carácter ideológico, como de intereses económicos y políticos. Durante los años setenta, ante la inestabilidad económica y financiera internacional surgida de las crisis de los energéticos, y por otras causas concurrentes, los programas bilaterales empezaron también a debilitarse. Por un lado, hubo desilusión y se creó conciencia de que no eran plenamente eficaces, de que los países beneficiarios no derivaban verdaderos beneficios de los mismos para su desarrollo, de que mucho dinero se perdía en los pantanos de la corrupción de los gobiernos del Tercer Mundo, y de que sería cada día más difícil financiarlos ante la resistencia de los congresos y parlamentos y de la opinión pública. En cambio —y esto merece subrayarse—, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que nunca se consideraron a sí mismos partes constituyentes “normales” del sistema de Naciones Unidas (por más que estaban obligados a rendir informes anuales al Ecosoc), ya que habían sido creados por medio de actas constitutivas totalmente independientes suscritas como tratados internacionales, en los que ejercen votos ponderados los representantes de los gobiernos en sus juntas directivas, emprendieron sus propios programas de cooperación técnica, primero en los órdenes de la administración financiera, monetaria y fiscal, y más tarde en materia de política monetaria y financiera y en una enorme diversidad de campos. El FMI es el organismo técnico internacional por antonomasia para im-

partir asistencia técnica en las áreas de su competencia, aparte de apoyos crediticios a corto y mediano plazos. El Banco Mundial, además de sus programas de préstamo a largo plazo, que en un principio fueron para proyectos concretos (plantas eléctricas, caminos, puertos, etc.) y después se fueron extendiendo a programas sectoriales y a programas generales de desarrollo, estableció una filial, la *International Development Association* (IDA), a semejanza de la AID de Estados Unidos, para otorgar préstamos "blandos" a los países de menor nivel de desarrollo. Creó también otra filial, la Corporación Financiera Internacional (IFC), para promover la inversión privada internacional.

A medida que el Banco Mundial fue convirtiéndose en el principal organismo de crédito internacional para el desarrollo, abarcando cada vez más el conjunto de los aspectos de éste, amplió muy considerablemente sus servicios de investigación sobre el desarrollo y los de apoyo y asistencia a las necesidades de los países prestatarios, por ejemplo, en desarrollo rural, industrial, del transporte y otros, y en materia de planificación, educación, salud, política de población, ciencia y tecnología, recursos naturales, medio ambiente y muchos más. En el FMI y en el Banco Mundial, la voz de los países en desarrollo tiene poco peso, y su voto, menos, de manera que la cooperación que estos organismos prestan es la que deciden sus directivos y los representantes de los países donantes, principalmente Estados Unidos. En el caso del banco, su presidente ha sido siempre norteamericano, y en el del FMI, de nacionalidad europea y de extracción financiero-bancaria oficial. El personal técnico de ambos organismos ha sido, en su mayoría, reflejo de este predominio.

#### IV. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En los términos autodefinidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con sede en París, que sucedió a la OECE y a la cual se incorporaron Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Turquía y Japón, y que mantiene vínculos estrechos con otros países y con los organismos europeos, la cooperación para el desarrollo Overseas Development Assistance (ODA), que se cuantifica anualmente, experimentó un ascenso muy rápido durante los años sesenta.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Se encontrará una cronología de la cooperación para el desarrollo, en

De 1 953 millones de dólares en 1950-1955, pasó a 4 675 millones de dólares en 1960; a 6 949 millones en 1970; a 27 266 millones en 1980, y a 28 685 millones en 1984. A partir de esta fecha, se ha estabilizado en términos nominales. En la OCDE, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), examina cada año los avances y las modalidades y establece estadísticamente los montos de la cooperación internacional. Ésta, conforme a sus definiciones, comprende no sólo los programas multilaterales (Naciones Unidas, etc.) y bilaterales de asistencia o cooperación técnica, sino, asimismo, todas las transferencias financieras en forma de donativos, préstamos blandos y créditos a mediano y largo plazos de organismos bilaterales y multilaterales, y aun la inversión extranjera directa (no obstante que no es propiamente un instrumento de ayuda).<sup>19</sup>

Conforme a esta definición amplia de “cooperación” (*aid*), se suponía que los países donantes tratarían de cumplir el objetivo marcado por las Naciones Unidas, surgido de la UNCTAD, de destinar 0.7% de su producto interno bruto (PIB) anualmente a esa cooperación para el desarrollo y de formular una meta ulterior de 1%. Después de un largo periodo, y sobre todo a raíz de los problemas económicos internacionales surgidos en los años setenta, y los de endeudamiento externo de los países en desarrollo de los años ochenta, se observa que casi ningún país donante ha llegado a cumplir, en ningún año, la meta de 0.7%. Algunos, como los Países Bajos y los escandinavos, se han acercado o se han mantenido por algún tiempo entre 0.5 y 0.7%. Japón, a partir de un nivel inicial muy bajo, ha ascendido con cierta rapidez hasta alcanzar alrededor de 0.5%. Estados Unidos, en cambio, ha reducido su aportación a aproximadamente 0.25% de su PIB. Estas cifras, por lo demás, ocultan gran número de deformaciones, tendencias y oscilaciones, sobre todo en cuanto al destino geográfico de la cooperación internacional y a los objetivos específicos de la misma. En la actualidad, desde hace va-

---

todas sus modalidades, a partir de 1944, en OCDE, *Twenty-Five Years of Development Cooperation: Review. Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*, París, OCDE, 1985, pp. 65-88.

<sup>19</sup> Este concepto muy amplio de *aid* fue cuestionado en forma aguda e insistente por Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty: A World of Anti-Poverty Program in Outline*, Nueva York, Pantheon Books, 1970, en particular, los capítulos 10 y 11. Se encontrará también un análisis útil en Michael P. Todaro, *Economics for a Developing World: An Introduction to Principles, Problems and Policies for Development*, Londres, Longman, 1977.

rios años, el monto global de la ODA se ha mantenido estancado, o aun ha descendido en términos reales. Por otro lado, es una gran suma de peras, manzanas y mandarinas que no puede juzgarse adecuadamente con base en las cifras globales. Y en cuanto a los servicios prestados por expertos, baste recordar que, hace algunos años, un experto del PNUD tenía asignado un monto anual, para fines presupuestarios, de 20 000 dólares, comprendidas todas las prestaciones, vacaciones, etc., y que hoy en día "cuesta" más de 100 000 dólares al año. Un índice correcto tendría que tener en cuenta datos como éste y muchos otros. Lo que resulta, de cualquier manera, es que la cooperación económica internacional, multilateral y bilateral ha descendido en montos globales (representativos de sus volúmenes reales) y, ciertamente, en montos per cápita.

En 1984, el Informe Brandt,<sup>20</sup> elaborado por una comisión establecida por la Asamblea General de Naciones Unidas, puso de relieve el abandono en que se encontraba la cooperación económica y técnica internacional, e insistió en la conveniencia de que se rectificaran las políticas que, en la materia, eran ya en esas fechas negativas o declinantes en algunos de los principales países altamente desarrollados. El Informe Brandt sostenía que a los propios países desarrollados les convenía aumentar la cooperación técnica y económica, pues al fin y al cabo el progreso económico y social de los países de menor desarrollo redundaría en mayores importaciones de bienes y servicios provenientes de los países donantes. Dicho informe cayó en oídos totalmente sordos. De hecho, en los años ochenta, a raíz de los sacudimientos del mercado energético mundial en el decenio anterior, y de los factores de retracción del impulso norteamericano en pro de la cooperación internacional por vías multilaterales, surgieron nuevos elementos adversos que se manifestaron en fuertes desequilibrios macroeconómicos, fiscales y de comercio exterior entre los países de mayor nivel de desarrollo. En particular, el déficit presupuestario de Estados Unidos y su acompañante, el de su balanza comercial, han servido de pretexto, o de razón, para desentenderse de la cooperación internacional y, en especial, del liderazgo antes practicado por ese país. Las demás naciones donantes, por más que incrementen sus asignaciones para

<sup>20</sup> Informe de la Comisión Independiente sobre los Temas del Desarrollo Internacional, presidida por Willy Brandt (1980).

la cooperación y las transferencias consiguientes de recursos, no pueden compensar el hueco de Estados Unidos.

En cuanto al crédito a largo plazo, durante los años setenta, Estados Unidos, así como el Banco Mundial y el FMI, dejaron el campo a la banca comercial de Europa, Japón y Norteamérica, para que reciclaran los petrodólares. Son bien sabidas las consecuencias de estas políticas, en especial el abultado endeudamiento de los países en vías de desarrollo y su imposibilidad o dificultad para cubrir el servicio anual de la deuda.<sup>21</sup> No se han formulado ni discutido en los organismos financieros internacionales soluciones generales al problema del endeudamiento, y se ha dejado la negociación en gran parte en manos de los bancos acreedores. Apenas en 1986, y luego en 1989, mediante las iniciativas Baker y Brady, respectivamente, emprendió Estados Unidos una política menos pasiva al inducir a los bancos a proveer nuevos financiamientos y cancelar parcialmente las deudas y aceptar intereses más bajos, en el marco de la política preconizada por el Banco Mundial de reestructuración económica a favor de la libre empresa, la competitividad y el libre comercio. Por su parte, el llamado Club de París ha servido para cancelar o reducir, así como renegociar, parte de las deudas contraídas por los países en desarrollo con los organismos financieros oficiales de los países acreedores, es decir, los que han proporcionado cooperación tipo ODA. Por otro lado, se han incrementado al fin las aportaciones, principalmente de Estados Unidos, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

## V. LA PERSPECTIVA ACTUAL

En la actualidad no se advierte ningún indicio de que los países “donantes” estén dispuestos a volver la vista hacia el mundo en desarrollo y a ofrecer mayor cooperación económica y técnica de la que han venido otorgando en los últimos años. Antes bien, es probable que la meta se siga alejando y que la transferencia hacia los países en vías de desarrollo continúe reduciéndose. Los

<sup>21</sup> Véase Víctor L. Urquidi, “Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo”, en *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, comp. por Miguel S. Wionczek, México, FCE, 1987 (serie Lecturas, núm. 59), pp. 13-45.

acontecimientos recientes en Europa señalan que aun los países más “ricos” de esa área tendrán dificultades para cumplir sus metas ante las demandas planteadas por las economías desorganizadas de Europa oriental, incluida la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que parecen haber perdido —como ya antes los países de la mayoría del Tercer Mundo— la batalla por el desarrollo, al menos por unos quince o veinte años.

La cooperación Norte-Sur está expuesta, en consecuencia, a considerable incertidumbre. Lleva en su contra muchos y diversos factores, además del desencanto y la renuencia de los donantes, así como las demandas de Europa oriental. Uno de ellos es que los países del Sur, en su gran mayoría, nunca han logrado definir bien sus necesidades de cooperación. La han visto como una especie de cheque en blanco que algunos donantes ingenuos estarían dispuestos a entregarles, a cambio de supuestas promesas de desarrollo, cooperación o alineamiento en la Guerra Fría. Por supuesto que el desarrollo no debe depender de la asistencia internacional —aun cuando ha habido casos en que ha sido indispensable—; pero, en general, se ha actuado como si ella fuera infinita y, además, generosa. El esfuerzo por valerse por sí mismos —el *self-reliance*, en la expresión tan usada por muchos países líderes del Sur (ni siquiera empleada, por cierto, por los latinoamericanos, para quienes el concepto no parece existir)— casi no se ha practicado fuera de los discursos de los no alineados y los informes de la Comisión Sur y otros organismos y foros parecidos. Será o no una clara obligación moral, a juicio del Sur, extender y ampliar la cooperación económica y técnica internacional, pero los países donantes del Norte no lo ven así, sino como una dádiva interesada. Su punto de vista ha cambiado y ahora exigen a los países de menor capacidad económica, en el nuevo marco de la desigualdad internacional, abrirse al comercio y a la inversión provenientes del Norte, y no pedir mendrugos de asistencia internacional. Esto quiere decir que los países del Sur, salvo los que puedan superar su estancamiento actual por medio de mayor integración comercial y de inversiones de las economías del Norte —y haciendo excepción también de las economías dinámicas del sudeste de Asia—, no tendrán ya más alternativa que la de definir mejor sus estrategias de desarrollo, practicar políticas tendientes a valerse por sí mismos y aprovechar mejor los limitados recursos que el Norte quiera proveer por medio de la ODA, que llegarán probablemente cada vez más por la vía bilateral que por la multilateral.

## VI. ¿EXPERTOS INTERNACIONALES O FORMADORES DE FORMADORES?

Una de las características de la asistencia técnica internacional en el sistema de Naciones Unidas, así como en muchos programas bilaterales, fue que, desde el principio, consistió en su mayor parte (quizá en 90-95%) en el suministro de servicios de expertos como asesores para determinados proyectos o programas del país solicitante o receptor de la cooperación. En Naciones Unidas, el secretario general Dag Hammarskjöld llegó a proponer en 1958 una modalidad adicional, diseñada principalmente para los países africanos y algunos del sudeste de Asia, consistente en designar funcionarios, escogidos y pagados por Naciones Unidas, para ocupar puestos clave en las administraciones locales, por ejemplo, directores de aduanas, de impuestos, de finanzas, una especie de retorno a los sistemas del servicio colonial británico o de su equivalente francés. Esta iniciativa no prosperó en la Asamblea General (México intervino para oponerse a ella)<sup>22</sup> y por fortuna fue abandonada, pero viene a cuento porque es parte de la "filosofía" con que se formuló e inició toda la asistencia técnica internacional: la de un claro paternalismo hacia los países en desarrollo.

El sistema de los expertos, prevaleciente aún, tiene varios inconvenientes: *a)* por lo general llegan expertos que, si bien requieren la aprobación del país receptor, son en gran parte impuestos por los organismos de Naciones Unidas, y con frecuencia carecen de posibilidad de adaptación al país receptor o traen ideas preconcebidas; *b)* en las primeras etapas, los "expertos" solían ser funcionarios jubilados del sistema administrativo colonial de algunos países de Europa, o personas de indudable talento para engañar a sus propios gobiernos, que los proponían a Naciones Unidas para llenar las "cuotas" por nacionalidades; *c)* a lo largo de los años, se iban creando "ligas de expertos" que lo mismo se consideraban aptos para trabajar en Tanzania que en Bolivia o Indonesia, y acababan por ser poco eficientes y por colocarse en las filas de los "pre-jubilables", en espera de cumplir los 60 años para retirarse a vivir en Suiza o el sur de Francia;

<sup>22</sup> En mi calidad de miembro de la delegación mexicana en la Asamblea General de 1958, me tocó presentar en la comisión segunda argumentos importantes en contra de la propuesta del secretario general.

*d)* aun en el mejor de los casos, muchos han sido expertos pasajeros o “turistas” y no pueden permanecer como expertos en ningún país o programa más de cierto número de años; *e)* los países receptores, obligados por las normas del PNUD a poner a cada “experto” uno de contraparte, no aciertan siempre a designar personal de suficiente capacidad o nivel jerárquico, o de suficiente durabilidad en el puesto (sin contar los casos en que el proyecto se vuelve una pantomima de expertos nacionales e internacionales que ordeñan un jugoso presupuesto; los ejemplos abundan, por desgracia), y por último, *f)* a menudo, la validez de los servicios del experto, cuando existe, no tiene mucho o ningún seguimiento en el país receptor, donde cambian las prioridades o hasta el propio gobierno, o se desintegran muchos programas y proyectos.

Si desde el principio se hubiera dado mayor valor a la vieja técnica de enseñar al que sabe enseñar, es decir, de proveer expertos para que, a través de centros de adiestramiento, investigación y cooperación nacionales y regionales, se formara rápidamente mayor volumen de personal competente en los propios países receptores, quizá no se habrían remediado todos, pero sí, ciertamente, algunos de los inconvenientes señalados; se habrían multiplicado los alcances de los programas de cooperación; se habrían valorado más los recursos humanos locales, y se habría instituido internamente la cooperación técnica.

Es bastante obvia la conclusión: entre desiguales, la aportación de *expertise* del exterior puede no reducir la desigualdad, mientras que la creación de centros de adiestramiento, aun con los errores que se cometan y con el proceso inevitable de aprendizaje que debe ocurrir en muchos campos y contextos nuevos, puede tener a la larga un efecto positivo. Siempre que se actualicen, los sistemas de adiestramiento institucional no pueden sino redundar en la solución de algunos de los problemas que encarna el desarrollo. Hoy en día se comprueba que lo que está más rezagado en el atrasado mundo del subdesarrollo son la educación general y el adiestramiento, en todos los niveles. La cooperación técnica internacional no parece haber sido concebida con esta perspectiva, pero puede todavía renovarse.

## VII. ¿HACIA MODALIDADES NUEVAS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA?

En lo estrictamente económico, no se puede ser muy optimista. Ni el desarrollo se genera espontáneamente, ni surge porque un país de menor desarrollo relativo consiga apoyos financieros del exterior o subsidios vía el comercio, por más cuidadosamente que se perfilen. El “ahorro externo”, la cooperación financiera del exterior, no puede sino ser complementario; pero no en simples cifras agregadas, sino en función de un esfuerzo interno que abarque desde la congruencia interna de los planes o programas de desarrollo hasta el empleo eficaz de los recursos disponibles. Con pocas excepciones, éste no ha sido el camino seguido por los países en vías de desarrollo. Verdad es que se requiere de un ambiente internacional favorable y estable, que actualmente casi no existe; pero es en este conjunto de circunstancias, de modo particular, cuando se está ante la adversidad, donde podrían empezar a definirse políticas de cooperación, por parte de los países en desarrollo, más ajustadas a las nuevas realidades.

En el informe RIO (Restructuring International Order) discutido y redactado para el Club de Roma por un grupo coordinado por el profesor Jan Tinbergen,<sup>23</sup> se propuso que la desigualdad tolerable entre las naciones no debería pasar de una razón de 3 a 1 (en ese entonces, en 1976, era de cerca de 13 a 1). Es dudoso que en los últimos catorce años se haya reducido el margen de desigualdad. Antes bien, ha llegado o está llegando en muchas partes a límites que pueden resultar irreversibles y creadores de continua inestabilidad y hasta de caos.

Se ha añadido un elemento nuevo, ya presente desde hace veinte años, pero no inscrito en la conciencia internacional: el deterioro del medio ambiente y la creciente destrucción ecológica. En 1987, con el Informe Brundtland, se llamó la atención, en el sistema de Naciones Unidas, sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente.<sup>24</sup> Para 1992, con sede en Brasil, se programó una nueva conferencia internacional de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Aun cuando

<sup>23</sup> Jan Tinbergen (coord.), *Reestructuración del orden internacional; Informe al Club de Roma*, México, FCE, 1977, en particular, el capítulo VI.

<sup>24</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1988), presidida por la señora Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega.

muchos organismos nacionales y países tienden a desestimar el deterioro progresivo del medio ambiente, o a observar sólo algunos aspectos concretos del mismo, no cabe duda de que las nuevas consideraciones ambientales, vinculadas al concepto cada vez más aceptado de “desarrollo sostenible” o “sustentable”, van a ser paulatinamente más importantes en la determinación de la convivencia internacional. De ello podría surgir un nuevo tipo, con nuevas modalidades, de cooperación internacional, con fuerte acento en el adiestramiento y la educación general y en la transferencia de tecnologías, que abarque todos los aspectos interrelacionados y beneficie a los “desiguales” y no sólo a los ya adelantados.

Sin embargo, algunos técnicos opinan que los costos de la protección ambiental deben sufragarlos los países de alto nivel de industrialización, que son lo que, por ejemplo, más contribuyen a la contaminación atmosférica y al “efecto invernadero”. Al mismo tiempo, en el Norte se sostiene —y no les falta razón— que en el Sur se contribuye asimismo al deterioro ambiental global, por ejemplo, con la intensa deforestación en las áreas tropicales y ecuatoriales. Es evidente que los problemas ambientales y ecológicos tienden cada vez más a adquirir una dimensión global, por lo que ningún país podrá aislarse del deterioro. Evitar la degradación ambiental y, a la vez, promover el desarrollo —que hasta ahora comporta inevitablemente un uso más intenso de energéticos contaminadores de origen fósil— será, sin duda, uno de los grandes dilemas de los próximos decenios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Block, Fred L., *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- Brandt Commission, *North-South: A Programme for Survival; Report of the Independent Commission on International Development Issues, under the Chairmanship of Willy Brandt*, Londres y Sidney, Pan Books, 1980.
- Brundtland Commission, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

- Condliffe, John B., *The Commerce of Nations*, Nueva York, Norton and Company, 1950.
- Kaufmann, Johan (1980), *United Nations Decision-Making*, Alphen den Rijn, Países Bajos, Sijthoff & Noordhoff, 1980.
- \_\_\_\_\_, y Nico Schrijver, *Changing Global Needs: Expanding Roles for the United Nations System*, Hanobra, Nueva Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, 1990, Reports and Papers 1990-5.
- \_\_\_\_\_, Dick Leurlijk y Nico Schrijver, *The World in Turmoil: Testing the UN's Capacity*, Hanobra, Nueva Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, 1991, Reports and Papers 1991-1.
- Keynes, John Maynard, *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, MacMillan and Co., 1919, 1924.
- Kindleberger, Charles P., *The World Depression, 1929-1939*, edición corregida y ampliada, Berkeley, University of California Press, 1986.
- League of Nations, *World Economic Survey, 1931-32*, Ginebra, Sociedad de Naciones, 1932.
- Myrdal, Gunnar, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*, Nueva York, Pantheon Books, 1970.
- OCDE, *Twenty-Five Years of Development Cooperation: Review. Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*, París, OCDE, 1985.
- Tinbergen, Jan, coordinador, Antony J. Dolman, compilador, y Jan van Ettinger, director, *Reestructuración del orden internacional: informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Todaro, Michael P., *Economics for a Developing World: An Introduction to Principles, Problems and Policies for Development*, Londres, Longman, 1977.
- Urquidi, Víctor L., "Problemas planteados en la Conferencia de Chapultepec", *Boletín del Banco Central de Venezuela*, año IV, núm. 16, abril de 1945, pp. 595-616.
- \_\_\_\_\_, "Apunte sobre los fondos de estabilización de cambios", *Investigación Económica*, tomo IV, núm. 1, trim. 1, 1946, pp. 91-98.
- \_\_\_\_\_, *Viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- \_\_\_\_\_, "Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo", en *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, Miguel S. Wionczek (comp.), México, FCE, 1987 (serie Lecturas, núm. 59), pp. 13-45.



## LA COOPERACIÓN ENTRE SOCIOS DESIGUALES\*

DOUGLAS CHALMERS  
*Columbia University*

En el marco de la conmemoración del primer cincuentenario de El Colegio de México, me parece apropiado hablar de los cambios que en los últimos cincuenta años han ocurrido entre los socios desiguales de este continente en el contexto político de la cooperación. Haré referencia a lo que, creo, son aún cambios sutiles; pero que en el largo plazo serán factores importantes en la estructura de las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina. Un aspecto que no tocaré es el de la cooperación futura, es decir, del monto de la ayuda directa o indirecta que fluirá de Estados Unidos a América Latina. Es un tema importante; pero, para discutirlo y sopesar su significado, primero hay que analizar los cambios en la estructura de las interrelaciones de la región. Parto de los tres cambios más importantes que ha experimentado el discurso político en los últimos años. Primero, el final de la Guerra Fría; segundo, la vigencia aún endeble, a partir de los años setenta, de la idea de que la democracia es viable, es decir, de que la democracia no sólo se puede lograr, sino que es la mejor forma de organización de la economía y de las relaciones exteriores, y tercero, la retórica de transformación que se inició en los años sesenta y que fue tomando vuelo en los ochenta, centrada en el libre comercio y la privatización como eje dominante del cambio y en oposición a la vieja idea del Estado dominante.

Hay que entender la realidad que subyace a estos cambios de discurso —el fin de la Guerra Fría, la fe en la democracia y el surgimiento del programa neoliberal— y que en Estados Uni-

\* Traducción de María Urquidi.

dos tienden a considerarse como un triunfo del neoconservadurismo: ya ganamos la Guerra Fría, celebremos los frutos de la victoria. Esta actitud quizá se acerque más a la verdad de lo que se piensa en algunos círculos; pero hay que verla con precaución. Aquí me propongo analizar lo que realmente hay detrás de estos cambios de discurso y los efectos que pueden tener en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

El reordenamiento de los objetivos de la política exterior de Estados Unidos, a consecuencia del final de la Guerra Fría, producirá cambios profundos. Desde 1940, la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina fue diseñada a partir de la posición que ocupaba la región en la competencia entre las grandes potencias, primero, a principios de la Segunda Guerra Mundial, en relación con la infiltración alemana en América Latina, y al final de ésta, en el periodo caracterizado como la época de oro de la cooperación internacional, en relación con las exigencias de la Guerra Fría. En los años cuarenta y cincuenta, Estados Unidos mostró cierto interés en que se produjeran cambios en América Latina, pero no fue sino hasta los años sesenta que consideró que el desarrollo de la región era una condición indispensable del triunfo sobre la Unión Soviética.

Gran parte de la cooperación internacional entre Estados Unidos y los países latinoamericanos se basaba en la Alianza para el Progreso que puso en marcha el presidente John F. Kennedy, y en el extenso programa de contrainsurgencia creado anteriormente en la época del secretario de Estado John Foster Dulles y construido en torno a una serie de acuerdos militares. La cooperación existió en muchos niveles y en relación con una amplia gama de asuntos, incluyendo el desarrollo económico y social y la seguridad interna; pero siempre bajo la égida de los objetivos de la Guerra Fría. La gran meta de Estados Unidos era, ante todo, ganar la competencia entre las grandes potencias. En muchas ocasiones, como lo han señalado los críticos, estuvo dispuesto a sacrificar los esfuerzos de cooperación en aras de aventajar a la Unión Soviética. En el contexto latinoamericano, la lucha entre las grandes potencias amainó hace tiempo, especialmente desde que, a principios de los años setenta, fracasó la Unión Soviética en su intento por rescatar al presidente de Chile, Salvador Allende. A partir de entonces, la Guerra Fría perdió fuerza en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. No obstante, en los años ochenta continuaron ejerciendo presión en la política de Estados Unidos dos ana-

cronismos que se reforzaban mutuamente. Primero, la aparente voluntad de la Revolución nicaragüense de identificarse con la Unión Soviética por conducto de Cuba. Sospecho que esa decisión será por muchos años materia de intenso análisis histórico; pero cualquiera que haya sido el motivo, sirvió para prolongar las rivalidades de la Guerra Fría en el continente. El segundo anacronismo fue la elección de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos en 1980, pues Reagan representaba una coalición política que seguía viendo lo que él llamaba el Imperio del Mal como un elemento decisivo en la política mundial. Por consiguiente, el discurso de esta guerra se mantuvo durante un periodo que ahora podemos ver como el de la decadencia de la Unión Soviética.

Con la caída del comunismo en Europa oriental cambió radicalmente esa situación. Aunque se podría pensar en Jimmy Carter como el primer presidente estadounidense de la postguerra fría, su posición inquietaba a muchos de sus partidarios que aún estaban enfrascados en la lucha contra el comunismo en Europa oriental y en la que existía entre esos países y la Unión Soviética. Luego de la explosión antisoviética de la presidencia de Ronald Reagan, George Bush ha sido realmente el primer presidente de la postguerra fría. Jimmy Carter y George Bush no tienen mucho en común, salvo que ambos comparten la idea de que la cooperación con América Latina está al margen de la lucha entre las grandes potencias. Creo que es muy afortunado que la política de Estados Unidos se haya desligado de los problemas de la Guerra Fría; aunque esto no significa que sea más realista o más eficaz; pero, por lo menos, indica que el enfoque está centrado más en los problemas comunes de la región, y no sólo en los de Panamá y Centroamérica, sino también en los que comparten Chile, Argentina, Brasil y México. Aún no se sabe a ciencia cierta qué dirección tomará esa política. Los gobiernos latinoamericanos pueden haber perdido la ventaja de manipular a Estados Unidos con el discurso de la Guerra Fría y, por lo tanto, tendrán que enfrentarse a ese país con base en el interés común que tengan en relación con diversos problemas. Las estrategias políticas de ambas partes serán más variadas y posiblemente más realistas.

Quisiera ahora tocar otro tema que creo importante para entender el cambio en las relaciones de cooperación entre Estados Unidos y América Latina. Este tema tiene que ver con el nuevo énfasis que han recibido la democracia y algunos aspectos

del neoliberalismo. Aunque pueda parecer extraño, quiero subrayar la nueva función de los jefes de Estado en las relaciones Estados Unidos-América Latina. Se suele pensar en la cooperación entre Estados Unidos y otras naciones del continente como una negociación entre presidentes. Los sucesivos y repetidos encuentros de mandatarios ejemplifican este énfasis. Pero la realidad de la cooperación internacional es siempre más complicada que una mera negociación entre jefes de Estado. Es evidente que los presidentes tienen que coordinar sus complejas burocracias; las secretarías de finanzas, de defensa, de relaciones exteriores, por ejemplo, generalmente tienen sus propios programas y tratan con sus contrapartes en otros países casi al margen de la voluntad y las políticas presidenciales. No es mi intención hablar aquí de la política burocrática, sino de que el actual énfasis en la democracia y la privatización genera una extensa gama de presiones políticas que a su vez influye en la formulación de la política presidencial y sirve para crear nuevos puntos de contacto y cooperación entre nuestras naciones. A fin de no extenderme demasiado, haré referencia aquí únicamente al presidente de Estados Unidos y no hablaré de los importantísimos cambios que están ocurriendo en las estructuras políticas de América Latina, que, a su vez, afectan en forma importante a la estructura de las relaciones en la zona. Este tema ameritaría en sí mismo un análisis a fondo para comprender el nuevo contexto de la cooperación.

La Constitución norteamericana atribuye a las fuerzas políticas la posibilidad de ejercer ciertos controles sobre las decisiones presidenciales; pero en materia de política exterior, menos que en otras áreas de gobierno. Formalmente, corresponde al Congreso en gran parte aprobar tratados y declarar la guerra, pero las elecciones para renovar el poder ejecutivo también le brindan la posibilidad de presionar al presidente en cuestiones de política exterior. En relación con América Latina, aunque de acuerdo con la Constitución se puede obligar al presidente a dialogar sobre ese tema, el derecho no siempre se ha ejercido. Durante un largo periodo, en los años cuarenta y cincuenta, simplemente no le interesaba al pueblo estadounidense, ni como individuos ni como grupos de interés, tratar el asunto de América Latina. Los presidentes en turno y sus allegados actuaron con toda libertad en la región, no porque no hubiera mecanismos para controlar o limitar su autonomía, sino porque a la opinión pública norteamericana el tema no le interesaba. Así fue posi-

ble, por ejemplo, que el gobierno de Estados Unidos auspiciara la caída de un gobierno legítimo en Guatemala sin que el pueblo estadounidense siquiera se enterara. De hecho, cuando diez años después se hizo pública la información de que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) había participado en la caída del presidente Jacobo Arbenz, la reacción en Estados Unidos fue de sorpresa generalizada.

Las cosas comenzaron a cambiar en la década de los sesenta. Las políticas presidenciales hacia la región empezaron a registrar y encontraron dificultades crecientes para obtener apoyo entre la opinión pública. La Revolución cubana provocó grandes preocupaciones en Estados Unidos en relación con las condiciones políticas y sociales de América Latina, y en círculos académicos y políticos —si bien pequeños, no por eso menos importantes— aparecieron críticas a la política latinoamericana de Washington. El impulso que le dio el presidente Kennedy a la cooperación con América Latina por medio de los Cuerpos de Paz y de la Alianza para el Progreso neutralizó considerablemente la oposición, por lo menos la de influyentes miembros del Congreso y dirigentes de los partidos políticos; con ello se aminoró la crítica a mediados de los sesenta, y la existente, aunque ruidosa, carecía prácticamente de importancia. A este cambio se sumó el hecho de que las acciones de contrainsurgencia se manejaban con mucho sigilo y ambos fenómenos le aseguraban gran libertad al presidente. Hubo algunas excepciones, como cuando se hizo pública la participación de la CIA en los preparativos militares para la invasión de Cuba, aunque el debate público que suscitó ese hecho se debió al fracaso militar de la invasión. De todas maneras, la política exterior hacia América Latina no estuvo sujeta a ningún tipo de control.

Es evidente que ha habido muchos cambios. El parteaguas fue la oposición a la guerra de Vietnam y su fracaso militar. A partir de ese momento, el presidente en turno ha tenido que esforzarse por conseguir apoyo, no sólo en el Congreso (que desde los sesenta ha participado activamente en este sentido), sino del pueblo en general. La oposición a los Tratados del Canal de Panamá estuvo a punto de triunfar, y los conflictos que produjo en el Congreso la ayuda a los Contras en Nicaragua obligaron a Reagan, cuando menos, a tolerar que se traspasaran a esa causa fondos secretos e ilegales, producto de la venta de armas a Irán. En Estados Unidos, aún no hay mucho conocimiento sobre América Latina; pero está aumentando y obstaculiza acciones

presidenciales plenamente autónomas. Las presiones populares son complejas, a veces contradictorias y no siempre progresistas. Durante el gobierno del presidente Reagan, gran parte de la opinión pública mantenía actitudes poco cordiales frente a América Latina. El Partido Demócrata, que siempre ha mostrado la voluntad y el deseo de involucrarse en América Latina con políticas activas de cooperación, enfrenta en este aspecto una opinión pública que tiende, en general, a ser bastante conservadora. Hay un juego político muy complejo en cuanto a la política de Estados Unidos hacia América Latina, el cual se acentúa por el hecho de que esa región es aún tierra incógnita para muchos estadounidenses. Sin embargo, aunque ya se notan cambios rápidos y va en aumento el control del Congreso y la opinión pública sobre el presidente de Estados Unidos, no se puede vaticinar todavía qué dirección tomará la política que impongan esos grupos.

Otro cambio que afecta al papel del presidente estadounidense en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es el de la privatización de la política exterior. En los años sesenta, con excepción de los grandes organismos empresariales, las agencias gubernamentales eran principalmente las responsables de la cooperación entre Estados Unidos y América Latina. Aparte de las embajadas, entre esas agencias se contaban la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), la CIA, la Agencia de Información de los Cuerpos de Paz, y hasta el AIFLD, relacionado con los sindicatos de Estados Unidos. Aunque no era una agencia oficial, AIFLD trabajaba en estrecho contacto con las embajadas estadounidenses frecuentemente a través de las consejerías comerciales; es decir, en los años sesenta, los instrumentos de Estados Unidos para la cooperación con América Latina eran esencialmente órganos del poder ejecutivo.

Muchos de esos organismos aún subsisten; pero hoy, en Estados Unidos hay todo un conjunto de nuevas instituciones que se dedican a América Latina: organismos no gubernamentales de todo tipo, entre ellos, diversas instituciones de caridad y/o proselitismo, como servicios católicos de ayuda, grupos de derechos humanos y representaciones de partidos políticos financiados por el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy). Las actividades del ex presidente Jimmy Carter como observador en procesos electorales, o las de Jesse Jackson, han tenido cierta relevancia con independencia y aun

en oposición a las iniciativas del presidente. Por supuesto, ningún grupo o persona en particular desempeña un papel preponderante; pero el efecto conjunto de las numerosas agrupaciones estadounidenses activas en América Latina es muy significativo. En otras palabras, en materia de conflictos y cooperación, el presidente de Estados Unidos no sólo tiene que lidiar con los presidentes latinoamericanos, sino que también tiene que negociar con sus electores y con protagonistas transnacionales que le están poniendo más cortapisas que nunca a la política exterior hacia América Latina. Los retos vienen de muchas direcciones; el presidente tiene que buscar el apoyo constitucional del Congreso y, también, responder a los numerosos grupos interesados y comprometidos en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Cada uno actúa según su voluntad y el presidente de Estados Unidos no ejerce ningún control directo sobre ellos. La vieja imagen de la cooperación internacional como un asunto exclusivo de la ayuda de las reuniones entre dos o más presidentes ya está superada. El presidente sigue siendo el factor más importante en la política exterior, porque representa el punto en que se cruzan la voluntad política y los grandes recursos; pero se le ha ido coartando la libertad de acción y se ha debilitado considerablemente el control que ejercía sobre las acciones de ciudadanos estadounidenses en el extranjero.

Estos apuntes sobre los cambios habidos en la estructura de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina me llevan a hacer una última reflexión acerca de lo que llamo la institución de los protagonistas internacionales en los sistemas políticos. La menciono brevemente, no porque carezca de importancia, sino porque todavía no se ve claramente su alcance y porque amerita mucho análisis e investigación. Cuando pensamos en las instituciones que controlan y canalizan las interacciones entre los Estados, generalmente lo hacemos en asociación con el aparato diplomático. La complejidad de la política exterior que tienen que manejar las diversas agencias gubernamentales en sus tratos con otros países ha fijado los límites de la capacidad de las secretarías de relaciones exteriores o el Departamento de Estado en cuanto al control de los intercambios internacionales. La parcial privatización de la política exterior antes mencionada es un reto adicional para la diplomacia. Las instituciones tienen que negociar con diversos protagonistas que no son ciudadanos. Es prácticamente imposible subordinar estos intercambios a los intrincados procedimientos de la diplomacia clásica. Por otra parte,

la democratización de los sistemas políticos significa que, tanto los organismos públicos, como los privados tienen más puntos de contacto y acceso de los que ofrecen los canales diplomáticos oficiales. El sistema constitucional de Estados Unidos permite dar cabida a numerosos protagonistas extranjeros y, de hecho, posee la capacidad para absorberlos. Estados Unidos tiene un sistema muy abierto, razón por la cual lo considero un buen modelo de desarrollo político. Grupos oficiales y privados de otros países pueden acceder con facilidad al secretario de Estado e, incluso, al Congreso, la prensa, los gobiernos de los estados, los principales organismos empresariales y semiempresariales, y a muchos otros centros de decisión.

Hay cierto tipo de acciones políticas que probablemente nunca se instituirán. No habrá un candidato oficial mexicano para el Congreso de Estados Unidos, y los ciudadanos mexicanos probablemente nunca podrán votar en una elección. Así, no estarán representados los intereses mexicanos en el sistema político de Estados Unidos. Pero hay muchas otras maneras de hacerlo. Para crear instituciones políticas no es indispensable recibir votos o presentar candidatos. Se puede movilizar la opinión pública, convencer a los legisladores, expresar el punto de vista mexicano respecto de metas políticas ante los legisladores y en diversos foros públicos. Todas éstas son formas muy importantes de institución política. Es necesario y urgente que los países latinoamericanos, y México en especial, aprendan cómo influir en el sistema político de Estados Unidos. El gobierno de México, los empresarios y otros grupos de mexicanos ya están conscientes de esta necesidad y han avanzado mucho en estas tácticas en los últimos años. Pero el resultado final de esta evolución no es claro todavía. Es complejo, pero revela que no será únicamente producto de la acción del ejecutivo. Los presidentes, más que representantes exclusivos de sus países, encargados de negociar con otros presidentes, tendrán que aprender a ser los coordinadores de muchos protagonistas relativamente independientes.

La cuestión de la cooperación internacional ha cambiado radicalmente. El final de la Guerra Fría ha dejado a Estados Unidos muy involucrado con América Latina y, económicamente, mucho más dependiente de alguna forma de cooperación en el hemisferio que le permita hacer frente al creciente poderío de Japón y a una Europa unificada. Pese a las grandes desigualdades que persisten entre Estados Unidos y otros países de la región, el primero tiene que desarrollar algún tipo de cooperación

continental, ya no como “líder del mundo libre”, sino como miembro de una comunidad económica. La cooperación ya no consiste en solicitar ayuda del gobierno de Estados Unidos. No significa tampoco buscar un trato preferencial por parte del presidente de Estados Unidos. Hoy en día, la cooperación se entiende como diversificación, como la multiplicación de puntos de contacto, de interrelaciones institucionales; se trata de encontrar la manera de participar positivamente en beneficio mutuo. Durante la administración del presidente George Bush, México, en particular, maximizó sus ventajas en Estados Unidos concentrándose en la negociación directa con el presidente. Ha habido muchos periodos de cooperación caracterizados fundamentalmente por una relación amistosa entre los jefes de Estado.

Pero en la nueva situación que he venido señalando, con la nueva, más diversificada y compleja estructura de políticas nacionales e internacionales, y sin estar ya bajo la sombra de los problemas de seguridad que presentaba la Guerra Fría, la cooperación tiene que ser un enjambre, un entretrejido de estructuras políticas y sociales. Tanto México como Estados Unidos tendrán que interactuar en muchos niveles, no sólo por los conductos diplomáticos, sino a través de muchos grupos e instituciones. El modelo de cooperación entre socios desiguales ya no puede caracterizarse como la generosidad del monarca rico para con el monarca pobre; más bien tiene que parecerse a la forma en que dos grandes familias se van interrelacionando a través de una serie de matrimonios y alianzas hasta que llega el momento en que, no obstante que haya algunos parientes más pobres que otros, en conjunto le presentan una sola cara al mundo y comparten, por lo menos parcialmente, un mismo destino.



## COMENTARIO

CARLOS BAZDRESCH

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

El trabajo que presenta Víctor Urquidi es un resumen muy útil de cómo se fue desarrollando el marco institucional en el mundo internacional; el marco para proveer ayuda y cooperación. En realidad, este resumen no es muy fácil de hacer. También se mencionó el ciclo de la ayuda, es decir, cómo empieza, cómo de repente surge la idea que conduce hasta un momento en que la ayuda llega a ser hasta de 28 000 mil millones de dólares, para después bajar de manera muy significativa. Según Víctor Urquidi, la ayuda no siempre es benéfica y la perspectiva es que disminuirá o, por lo menos, no aumentará. También hizo una serie de críticas muy interesantes: en primer lugar, señaló que para Estados Unidos, que en realidad, ha sido el gran motor de la ayuda de la cooperación internacional, era más interesante ayudar a los europeos que a los países en desarrollo, o al menos su interés en hacerlo fue mucho más obvio; que así como al principio Europa ofreció ayuda a América Latina instándola a que regresara a un sistema de comercio libre del que desaparecerían las políticas proteccionistas, que fue el ofrecimiento de la Conferencia de Chapultepec, poco a poco, las nuevas ideas acerca del desarrollo fueron cambiando esta postura. Además, cabe enfatizar que la ayuda nunca llegó realmente a los porcentajes anunciados o, por lo menos, a ese famoso 1% que en un principio se había aceptado en el seno de Naciones Unidas. La ayuda realmente nunca alcanzó un nivel tan importante.

El segundo punto que hay que destacar es el paternalismo que sustentan las operaciones de ayuda y el excesivo protagonismo de los donantes, incluidos los funcionarios de Naciones Unidas. Esta mafia de expertos, que todos hemos padecido, en realidad fue muy negativa para el proceso, además de que en muchos casos hubo bastante corrupción. Tercero, creo que Víctor Ur-

quidi señala muy bien que esta ayuda tampoco fue muy bien recibida por parte de los países en desarrollo, en particular, por los latinoamericanos, pues era una especie de regalo, un margen, algo que se lograba quién sabe para qué y con gran imprecisión. Aquí difiero un tanto de lo dicho por Víctor Urquidi, porque creo que hubo muchos casos en que la ayuda fue muy útil hasta el final de los setenta, cuando empieza a decaer el interés por la ayuda.

Aquí, haciendo una pausa a propósito de lo dicho por Urquidi, quiero hacer una serie de preguntas; por ejemplo, creo que habría que pensar cuándo la ayuda fue útil y cuándo no lo fue. En muchos casos en México, por ejemplo, a lo largo de los cincuenta y buena parte de los sesenta, la ayuda fue efectiva y obligó al propio gobierno mexicano a organizarse para invertir adecuadamente. Es decir, hubo un momento en que en realidad la ayuda sí desempeñó un papel promotor bien importante. Sin embargo, habría que ver por qué sí y por qué no; por qué de repente la ayuda empezó a ser para los grandes distritos de riego y luego fue orientada a Las Truchas. También preguntaría, ¿qué es lo que determina este ciclo? Porque, es cierto que la Guerra Fría contribuyó a que la ayuda fuera importante, y finalizada ésta, desaparecieron los motivos fundamentales de la ayuda. Me sorprende que Víctor Urquidi no haya señalado el experimento de Kennedy, porque él participó de manera muy importante en el esfuerzo de planeación que resultó de esta experiencia. De hecho, la ayuda se incrementa cuando el presidente Kennedy llega a la Casa Blanca; pero no creo que su decisión haya obedecido solamente al contexto internacional, por importante que haya sido, pues intervinieron muchas otras cosas, en particular la ideología. Por ejemplo, hoy en día pensamos que el comercio es una alternativa a la función gubernamental de promoción del desarrollo, pero todavía no hemos podido explicar, al menos nosotros los latinoamericanos, por qué la cooperación ha sido tan importante. Creo que la perspectiva de la ayuda es mala ahora, precisamente, porque estamos inmersos en esta ola neoliberal; pero no creo que dure para siempre. Las cosas cambiarán y aparecerán nuevas corrientes de pensamiento y entonces es muy posible que los mismos problemas sean vistos desde una perspectiva diferente.

En relación con las propuestas de Víctor Urquidi, mi reacción es la siguiente: primero, dice que la ayuda debería orientarse a la enseñanza y a mí me parece que es una muy buena idea.

El Colegio de México es muestra, entre otras cosas, de lo que puede resultar de una pequeña ayuda bien dada a una institución para que la gente haga lo que tiene que hacer y quiere hacer con cierta libertad. Un proyecto así da resultados mucho mejores que los que se obtienen cuando el ayudante trata de que el ayudado haga lo que él quiere. Me parece que es una muy buena idea, creo que hay que ayudar a la institucionalización de los países en desarrollo; pero, desgraciadamente, a veces enseñar a enseñar pasa por enseñar a aprender, y eso ya no es tan fácil. Segundo, desde luego estoy totalmente de acuerdo en que los países en desarrollo deben, en particular los latinoamericanos, aprender a plantear mejor qué quieren y para qué lo quieren, y desde luego asegurar la eficacia, pues muchas veces uno de los grandes argumentos contra la ayuda que es mal utilizada. Pero hay que reconocer que no todo fue así, y tampoco tiene que ser así.

En cuanto a que la ayuda debe redinamizarse para proteger el medio ambiente, yo diría que Víctor Urquidi está viendo algo que está ocurriendo y que va a ocurrir; pero que puede presentarse precisamente con los mismos defectos que antes, es decir, con un protagonismo excesivo por parte del donante y para proteger lo que él mismo considera que es importante proteger, sin darse cuenta que eso no va a tener ningún sentido; o sea, si fueran los brasileños a cuidar el Amazonas, lo más probable sería que el proyecto fracasara, porque no sería el resultado de una decisión nacional, de la determinación de los propios brasileños de cuidar lo que tienen. Aquí Víctor también señala algo importante: todo lo que nos ha ocurrido nos puede volver a ocurrir, o nos va a volver a ocurrir. Esta discusión me haría plantear otras preguntas con relación a las propuestas. Para terminar, el único punto que quiero subrayar es que la perspectiva de la ayuda va a depender de cómo funcione la relación entre los comercios; de qué ocurra en el futuro en el mercado internacional y, en particular, de cómo sea la relación económica entre Estados Unidos y Latinoamérica. Es posible que haya un espacio para que esta ayuda se renueve de manera muy importante; por eso es fundamental que hoy estudiemos lo que nos ocurrió para que no nos vuelva a ocurrir.



## COMENTARIO

RENÉ HERRERA

*El Colegio de México*

El curso de los acontecimientos políticos internacionales ha propiciado, en América Latina, una revisión de todos aquellos conceptos que en la década de los sesenta inspiraron el lenguaje político. En aquella década los conceptos de desarrollismo o de desarrollo, de integración económica, cooperación internacional y democratización, prácticamente, ocuparon todo el discurso político y académico. Sin embargo, hoy en la década de los noventa éstos reaparecen aun cuando las cosas han cambiado mucho en América Latina y en las relaciones internacionales en general. Pero en aquella época, toda la desesperada batalla retórica por la integración por la cooperación internacional tenía el afán de desideologizar o dar una alternativa ideológica al efecto de la Revolución cubana en América Latina. De hecho, el lenguaje dominante del cual Víctor Urquidí hace un recorrido a través de los asuntos de la época estaba cubierto por temas como la reforma, el desarrollo, la integración y la cooperación internacional. Los cambios están ahora muy claros, el tema reaparece cuando tenemos atrás más de dos décadas de autoritarismos militares en el sur y de frustraciones revolucionarias en América Central. Hay un cierre dramático de la confrontación ideológica. Con el fin de la Guerra Fría y el nacimiento de la idea de que la democracia es compatible con el desarrollo, de que la democracia es practicable en América Latina, la democracia podría también ser más igualitaria si se le agregaran estos elementos de integración, de libre comercio. El problema es que, con la reaparición del tema, puede resurgir también la idea de que la ayuda y la cooperación técnica o la cooperación económica internacionales son la llave maestra para la buscada compatibilidad entre participación y desarrollo. Si nos asimos a esta retórica, podemos dejar de lado otras tareas más bien políticas que debe-

rían ser realizadas antes de embarcarse en nuevas tareas de cooperación en América Latina.

Algunos piensan que sería conveniente que instituyéramos todos estos cambios, correspondientes al fin de la Guerra Fría, antes de dedicarnos otra vez a esta versión muy frondosa del significado de la cooperación y la democracia en América Latina. En el caso de Centroamérica, esta revisión del desarrollismo y de la integración está apareciendo con mucha fuerza como alternativa a los conflictos político-militares. El problema es que embarcarse, por ejemplo, en el caso de los países centroamericanos, en este juego de cooperación, de integración, con una actitud eufórica antes de afianzar todos los cambios políticos que se han logrado en estos últimos meses, podría provocar nuevamente frustraciones en una sociedad que está buscando cambiar la relación entre política y economía.

Mucha gente cree que el paso de una situación de conflicto a la recuperación económica es automático; pero no es así. Esto podría ser ilustrado con el caso de Nicaragua, donde una vez pasadas las elecciones dejó de fluir la cooperación internacional; es decir, el conflicto, el tiempo político, no ha terminado aún en esos países. En consecuencia, antes de inyectar recursos masivos o de lanzar un discurso dominado por los temas económicos, es preciso afianzar los cambios, instituirlos, y así posibilitar la tarea de gobierno en la región. Es decir, no se puede gobernar de manera eficaz, ni entrar en un túnel de discursos de cooperación y de reactivación económica, cuando todavía no se han removido de la zona los escombros políticos. Así pues, y refiriéndonos al caso centroamericano, hay que proceder con cautela. ¿Por qué no ha habido cooperación? Simplemente, no se observa que los arreglos políticos estén todavía lo suficientemente consolidados como para que una inyección masiva de recursos o de cooperación produzca lo que se necesita y para que la cooperación sirva realmente para la estabilidad y el crecimiento.

De alguna manera, entonces, la reaparición de este tema, tanto en América Latina como, concretamente, en Centroamérica, nos permite traer el recuerdo de la década de los sesenta y las frustraciones que surgieron a la mitad de esos años, cuando el énfasis exagerado en una retórica integracionista o de cooperación demostró que primero hay que instituir ciertos cambios políticos para que la ayuda o la cooperación puedan producir realmente un beneficio de largo plazo.

## COMENTARIO

JOSÉ LUIS REYNA  
*El Colegio de México*

Las ponencias de Víctor L. Urquidí y de Douglas Chalmers han sido muy ilustrativas porque tocan puntos de gran actualidad; por ejemplo, los temas de privatización y liberación comercial, y también las proposiciones que se desprenden de la ponencia del señor Urquidí, y que recogen experiencias muy importantes para América Latina. Creo que uno de los puntos más interesantes en esta presentación es el relativo al informe RIO. Según este informe, la meta de la desigualdad tolerable entre las naciones no debe pasar de una razón de 3 a 1, y ya en 1976 esa razón era de 13 a 1, y de acuerdo con la evidencia disponible es difícil pensar que esa desproporción haya disminuido; es más, es posible, según algunos indicadores, que haya aumentado.

Un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos puede representar cooperación entre socios bastante desiguales, y sin conocer mucho al respecto, me parece que la historia enseña que la cooperación internacional más eficaz es la que se establece entre socios más bien similares. Viceversa, la cooperación internacional es más eficiente cuando los socios son desiguales. Por ejemplo, si nada más atendemos el intercambio comercial estadounidense con Canadá y Japón en 1989, encontraremos que ascendió a 173 000 mil millones de dólares con Canadá y 138 000 con Japón. En contraste, México obtuvo, ese mismo año, 52 000 millones de dólares en el comercio con Estados Unidos. Esto significa que Canadá, con poco más de un tercio de población que México, tiene un intercambio comercial con Estados Unidos mayor que el de toda América Latina en conjunto, incluyendo Brasil; es decir, frente a un bloque de 400 millones de habitantes en América Latina, un solo país, Canadá, cuenta con 25 millones de habitantes, pero su relación comercial con Estados Unidos es muy superior a la de toda América Latina.

Datos como éste me hacen pensar que la relación de desigualdad es muy superior a la de 3 a 1.

Por otra parte, México, en términos comerciales, representa para Estados Unidos sólo 5%. En cambio, este país representa para México y su economía más de 60%. Este dato también es un indicador de la distancia que existe entre los dos países en términos de un acuerdo de libre comercio y de la relación de desigualdad o de tolerancia de desigualdad. Los salarios, por ejemplo, pueden ser entre diez o quince veces superiores en Estados Unidos, en relación con México. Esto nos lleva a decir que difícilmente habrá cooperación entre socios desiguales; es decir, una cooperación que, como alguien dijo, haga tabla rasa y no parta del presupuesto de que somos desiguales, sino que contemple la cooperación en un plano de igualdad. Creo que esto no puede ocurrir por las razones que he expuesto y creo entonces que son rescatables algunas de las proposiciones de Víctor Urquidi. Trataré de sintetizar algunos de los puntos de vista que presentó en su ponencia.

En primer lugar, creo que una estrategia de desarrollo es fundamental; pero una estrategia de desarrollo propia, que no dependa de la cooperación internacional. En tanto una estrategia de desarrollo, cualquiera que sea ésta, neoliberal, no neoliberal o liberalísima, dependa de cooperación internacional, sencillamente no va a prosperar. Me parece que ésta es una conclusión muy importante que hay que tener en cuenta, sobre todo en este momento, para poder definir la cooperación internacional. Pienso que hay que diferenciarla como concepto de la asistencia internacional, que es una cosa completamente distinta. Me parece que Víctor Urquidi manejó indistintamente ambos términos: cooperación y asistencia. Creo que la proposición básica referente a cooperación, más que asistencia, y su relación con los servicios del Estado es importante. La cooperación no va a reducir la desigualdad, porque este proceso, la disminución de la desigualdad, depende de la estrategia de desarrollo y no de la cooperación. Ésta puede ser muy amplia, puede ser muy eficiente, pero su objetivo no es disminuir la desigualdad, porque no puede versele como el agente central del desarrollo.

# LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN



# COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LA INCERTIDUMBRE: LA RELACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO EN LOS AÑOS NOVENTA\*

PETER GOUREVITCH

*Graduate School of International Affairs and Pacific Studies  
University of California at San Diego*

Dentro del tema general de esta conferencia, ofrece gran interés analítico, por una parte, la inevitabilidad geográfica que hace que Estados Unidos y México sean vecinos, y por otra parte, la manera como estos dos países manejan cotidianamente su relación en el terreno de temas que no son “inevitables”, como son las decisiones, la gente, las culturas, las economías, la política, las instituciones. Las discusiones y negociaciones entre los dos países tienen lugar en el contexto de los cambios rápidos que ocurren a nivel internacional y que tienen un fuerte efecto en su mutua interacción. Aunque acostumbrados a estos cambios, no dejan de asombrarnos. Pueden resumirse en cinco puntos: primero, el desmoronamiento del bloque soviético como entidad política y económica viable; segundo, el extraordinario surgimiento de Asia oriental, que se apoya en el tremendo ascenso de Japón, y también en el acelerado crecimiento de Corea, Taiwan y otras economías orientales en desarrollo; tercero, la intensificación del mercado común europeo y de la Comunidad Económica Europea como institución; cuarto, el profundo sufrimiento que experimentó América Latina en los años ochenta, seguido de indicios de dinamismo económico y resurgimiento en algunos países (México, por ejemplo, se encuentra entre los principales exportadores de manufacturas del mundo en desarrollo); quinto, la profunda transformación de Estados Unidos que ha venido ocurriendo desde hace más de quince años. Con el ocaso de la Unión

\* Traducción de María Urquidi.

Soviética, destaca el debilitamiento de uno de los contrincantes de la Guerra Fría y el fortalecimiento del otro. La crisis del Golfo de 1991 es un ejemplo en términos militares de este proceso. Por otra parte, Estados Unidos está pasando por cambios muy serios y agudos: se ha convertido en el principal deudor del mundo, pues registra enormes y crecientes déficit comerciales y muy cuantiosos déficit fiscales; su estructura económica está cambiando de la manufactura a los servicios, y experimenta grandes tensiones sociales y raciales internas. Hace veinte años, Estados Unidos no habría buscado la ayuda económica de sus aliados para desplegar sus fuerzas en el Golfo, como lo hizo en 1991.

La combinación de estos grandes cambios de los últimos diez años ha transformado lo que era un sistema internacional bipolar relativamente estable, aunque no libre de conflictos, en un mundo multipolar e inestable. La relación entre Estados Unidos y México se desarrolla en un medio global fluido y multipolar. Lo único que se puede decir con seguridad de este sistema es que se trata de un sistema muy incierto. Análíticamente, debemos enfocar nuestras teorías hacia la manera en que quizá se comporten las naciones y las personas de esas naciones en situaciones de gran incertidumbre.

#### LA INCERTIDUMBRE EN UN MUNDO MULTIPOLAR

¿Qué posibilidades de cooperación hay en un mundo multipolar?<sup>1</sup> Ésta es una pregunta que se hacen muchos estudiosos de las relaciones internacionales y las respuestas los dividen entre optimistas y pesimistas. Los optimistas piensan que puede haber cooperación entre personas egoístas; es decir, que incluso en ausencia de una autoridad supranacional fuerte, los protagonistas individuales tienen la capacidad de aprender algo que los incline a cooperar. Éste es el caso en el comercio, en el que hay una continua interacción que demuestra a los protagonistas la utilidad de la cooperación. Para los optimistas, el cambio de un mundo bipolar estructurado a un mundo fragmentado, fluido, multipolar, no representa necesariamente un riesgo. Los pesimistas, en cambio, piensan, como Hobbes, que existe un estado natural que se caracteriza por la ausencia de una autoridad supranacional.

<sup>1</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

Según ellos, en estas circunstancias, lo más probable es que los protagonistas individuales se comporten de manera egoísta y rechacen la cooperación. La incertidumbre genera una reacción en cadena: primero, despierta inseguridad; ésta, a su vez, inspira comportamientos egoístas, los cuales conducen al conflicto, en la medida en que cada protagonista trata de imponer sus propios intereses a los demás. Esto sucedió en los años treinta: cuando cada país quiso de manera individual ponerse a salvo de la crisis, se paralizó el sistema internacional de comercio y sobrevino la guerra.

La incertidumbre crea perspectivas muy diferentes. Es muy difícil diseñar perspectivas teóricas a partir de hechos concretos, y también es difícil interpretar situaciones fluidas e inciertas; por eso hay tantas interpretaciones diferentes. Además, en situaciones de este tipo, los puntos de interés se diversifican; las coaliciones se dividen a partir de las diferentes alternativas de costos y beneficios. Por lo tanto, no hay que sorprenderse de que en México y Estados Unidos haya opiniones encontradas acerca de cómo deberían adaptarse a los cambios en el mundo y a los cambios en sus relaciones. Los dilemas de cooperación se dan principalmente en tres áreas: políticas de comercio exterior, relaciones Estado-sociedad y asuntos empresariales e industriales.

### POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR

La historia enseña que el comercio exterior siempre ha sido causa de conflictos en el mundo y se justifica que las naciones y los pueblos se preocupen por los reglamentos que rigen el comercio exterior. Se piensa que la aprobación del Tratado de Libre Comercio será más fácil en México que en Estados Unidos. ¿Por qué? Porque en los dos países son diferentes los sistemas político-institucionales encargados del comercio exterior.

Al hablar de política de comercio exterior hay que partir de un supuesto que está presente en todos los análisis de relaciones internacionales: el de la unidad del Estado. Hablamos de México o de Estados Unidos como si se tratara de un todo, con un solo punto de vista y un solo interés: ¿qué le pide México a un tratado de libre comercio? ¿Qué busca Estados Unidos? Este tipo de planteamiento tiene su razón de ser, pero también tiene un costo. Si no tratamos de averiguar qué es lo que quiere la gente, los pueblos de esos países, será muy difícil comprender

las modalidades políticas que se producen en épocas tan dinámicas como la actual. Dado que hay desacuerdos en cuanto a la política nacional, es preciso que modifiquemos nuestro enfoque analítico: tenemos que desmenuzar el objeto del análisis.<sup>2</sup>

Para llevar a cabo una determinada política, los líderes necesitan apoyo. Podrán tener la autoridad formal para negociar un tratado, pero para que se apruebe necesitan que haya consentimiento. Tenemos que ver, entonces: ¿Cómo obtienen esa aprobación los líderes? ¿Quién se las da? ¿Cómo se movilizan para obtenerla? ¿Quién tiene la última palabra? ¿Quién puede presionar al liderazgo? ¿Con qué recursos cuenta? ¿Por medio de qué mecanismos? ¿A través de cuáles coaliciones? ¿Con qué resultados? En el caso de Estados Unidos, la aprobación de un acuerdo de comercio exterior requiere del voto del Congreso. Las luchas que se han librado en el Congreso de Estados Unidos en relación con el presupuesto y con los impuestos destacan la importancia del poder legislativo en ese país; eso ya lo saben los analistas. Pero el presidente de Estados Unidos es tan visible, especialmente en momentos de crisis, como en el de la guerra del Golfo Pérsico, que a veces se pierde de vista que el poder radica en el Congreso. Para que el acuerdo se apruebe, el presidente tiene que someter el documento al poder legislativo. Durante las negociaciones trataron de resolverse muchas objeciones previsibles que tenían que ser consideradas, porque el poder del Congreso es real y el presidente tiene que someterse a sus decisiones.

¿Cómo puede verse la acción del Congreso? Una postura clásica en economía política se concentra en cómo puede verse la acción en el análisis de los costos y los beneficios de una decisión. La acción política, desde este punto de vista, se asocia con el gasto de recursos: monetarios, de tiempo o de compromiso psicológico. Estos recursos se utilizan con mayor facilidad si pueden asociarse con beneficios individuales. A mayor beneficio, corresponderá una acción más intensa; ante un beneficio más difuso, el beneficio comprometerá menor acción política. El resultado es que el costo o el beneficio se mide en relación con el número de beneficiarios: si se trata de un beneficio de consideración para unas cuantas personas, éstas harán todo lo posible para inclinar a su favor las decisiones políticas. A la inversa, cuando los beneficios son menores para un número mayor de

<sup>2</sup> Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

personas, éstas no harán gran cosa para empujar la decisión.

Es importante entender lo antes dicho, en relación con el comercio exterior, porque los beneficios que se obtienen del libre comercio suelen ser difusos, en tanto que los costos son intensos. Cuando se libere el comercio, habrá cierres de fábricas, pérdidas de empleos y pérdidas en el valor de algunas inversiones. Estos perdedores sufrirán en carne propia los efectos del libre comercio, a diferencia de los consumidores, que pagarán menos por algunos productos, o los trabajadores de las empresas exportadoras, que ahora incrementarán sus ventas. Por ejemplo, si en los mercados internacionales las televisiones cuestan 20% menos que las televisiones mexicanas o americanas, el libre comercio representará un beneficio proporcional para el consumidor nacional. Pero esta ganancia de, digamos, 50 o 100 dólares, no beneficia mucho al consumidor si consideramos la pérdida de empleo que sufrió el obrero que producía las televisiones. En este caso, el productor será quien tratará de recurrir a la acción política para conservar empleos, más que el consumidor para proteger su poder adquisitivo o el productor de bienes de exportación, para quien el trabajo adicional o el salario ligeramente superior no son tan importantes como el empleo perdido por el que se quedó fuera del juego. Por este motivo, los intereses del consumidor suelen ceder ante los intereses del productor en cuestiones de comercio exterior, medio ambiente o salud, por ejemplo. Por eso en el comercio, las ideas de libre cambio suelen ceder ante el proteccionismo. Este tipo de análisis nos lleva a desmenuzar la política nacional para estudiarla en términos de intereses y grupos de interés. Nos induce a preguntar a quiénes beneficia y a quiénes les cuesta el comercio internacional. Y nos lleva todavía más lejos, pues habiendo analizado los grupos de interés y sus preferencias, tenemos que comprender el contexto institucional que da fuerza a esos intereses para afectar a los resultados.

En el contexto de Estados Unidos, su Constitución fragmenta el poder. La combinación de federalismo con separación de poderes en el gobierno federal significa que la autoridad se dispersa entre 535 miembros del Congreso y el ejecutivo. Este sistema permite la expresión de los intereses particulares. En las disputas comerciales, suelen escucharse las voces del proteccionismo. El presidente, a la inversa, tiende a expresar la opinión de un buen conjunto de intereses diversos, más abiertos al libre comercio. Sobre esta base, los intereses del libre comercio tratan de conse-

guir que el presidente sea la autoridad suprema en la negociación, en tanto que los intereses proteccionistas se oponen y luchan para que la autoridad se quede en manos del Congreso o para obligar al presidente a seguir los procedimientos y las reglas establecidas. Oficialmente, Estados Unidos ha seguido una trayectoria de libre comercio desde la postguerra. Entonces se formó una coalición de grupos empresariales y obreros que consideraba que los beneficios del comercio eran mayores a los que ofrecía la política tradicional de barreras arancelarias prevaleciente desde mediados del siglo XIX (una de las causas de división en la Guerra Civil entre el noreste industrial proteccionista y el sur agrícola partidario del libre comercio). Sin embargo, al aumentar la competencia exterior, los proteccionistas han ido ganando terreno. Aunque oficialmente vinculado al libre comercio y absorbiendo un gran volumen de productos extranjeros, Estados Unidos ha puesto en práctica una serie de medidas proteccionistas *de facto*, como la de Restricciones Voluntarias a las Exportaciones, que obliga a Japón y a otros países a limitar el volumen de productos que exportan a Estados Unidos (autos y textiles, por ejemplo). Con cada año de malos resultados en el comercio, aumenta la demanda de proteccionismo. Por lo tanto, las negociaciones con México se desarrollaron en un momento político en que aumentaban las protestas por las importaciones. Las protestas no estaban dirigidas contra México en particular, sino que se hallaban dentro del contexto de las relaciones con otros países.

Si se hiciera un análisis análogo de la parte mexicana, se estudiarían los grupos de interés, sus preferencias y la expresión política de esas preferencias. Como en cualquier economía históricamente protegida, existen muchos elementos en la sociedad mexicana que se verán fuertemente afectados por la penetración de productos extranjeros, en tanto que algunas industrias se beneficiarán por la exportación. El argumento general en relación con el libre comercio —que México atraerá capital extranjero, además del capital nacional, para aumentar su capacidad de exportación al mercado de Estados Unidos y a otros mercados grandes— se aplica a los beneficios difusos. Además, en este caso es difícil saber en México cómo se expresan políticamente los diferentes grupos. El Partido Revolucionario Institucional es el partido dominante. Las discusiones acerca de la política comercial transcurren en el interior del partido según procedimientos y mecanismos que no son fáciles de discernir para un obser-

vador mexicano y menos para uno extranjero. ¿Cuál habría sido el efecto sobre las negociaciones de haber habido mayor competencia entre los grupos políticos? Era hasta cierto punto irónico que una mayor apertura política en México —cosa que Estados Unidos llegó a exigir como una condición para el tratado— dificultaría la aprobación del acuerdo en México, pues surgirían más obstáculos.

La política comercial nunca es exclusivamente la política de un país. La política económica exterior es uno de los problemas con los que se enfrenta cualquier sistema político. Los partidos políticos y la maquinaria institucional existen para elaborar paquetes de políticas y presentarlos a los electores. El sistema de partidos generalmente no se forma a partir de los problemas de comercio exterior; por esta razón, cuando surge un problema en este terreno, el conflicto tiende a fragmentar o a crear tensiones en las relaciones de partido. En Estados Unidos, el Partido Demócrata ha apoyado el libre comercio desde hace más de cien años, a diferencia del Partido Republicano, que desde su origen, antes de la guerra civil, se dedicó a proteger los intereses industriales. En los últimos años, han cambiado un poco las posiciones de los partidos. Los proteccionistas buscan el apoyo de los demócratas, y en el Partido Republicano hay muchos intereses industriales que quieren el libre comercio. Pero el proteccionismo en Estados Unidos tiene que pelear por conducto de dos partidos políticos que tienen otros objetivos. Cada uno abraza elementos proteccionistas y librecambistas. Para triunfar en uno u otro sentido, cualquier coalición que se forme tiene que aliarse con su contraparte en el partido opuesto. En México ocurre algo semejante. Existen diferentes corrientes en el PRI en cuanto a las relaciones económicas con Estados Unidos y con el mundo en general. Por una parte, se identifica una fuerte posición nacionalista de crítica al capital extranjero, y por otra, se articula una tendencia de cambio que propone que México se integre más estrechamente a la economía internacional.

En los próximos años, las políticas de Estados Unidos y de México se tendrán que desarrollar en un ambiente económico internacional más multipolar. Esa economía multipolar será sin duda incierta y difícil para el sistema de comercio internacional. La incertidumbre seguramente generará mucha discusión y desacuerdo en ambos países acerca de como manejar las relaciones comerciales. Los voceros de cada país, trátase de México o de Estados Unidos, pretenderán hablar por el país entero y decir lo

que el país debe hacer. Pero ninguno de estos países es una entidad única, un todo, con una sola voz. Cada uno tiene una diversidad de identidades internas, complejas, con puntos de vista encontrados y divergentes; y en tanto aumente la fluidez de esta situación, aumentarán las diversas interpretaciones de la estrategia a seguir.

#### RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EL MEDIO AMBIENTE REGULATORIO

Otro tema que surge de las discusiones actuales entre México y Estados Unidos tiene que ver con las relaciones Estado-sociedad en cada uno de estos países. Las políticas de Estados Unidos en los años ochenta, durante los gobiernos republicanos de Ronald Reagan y George Bush, expresaron claramente la posición de no intervención del Estado en el desarrollo económico. Ambos presidentes trataron de inducir a México y a América Latina a que privatizaran la economía y la desregularizaran en favor de las fuerzas del mercado. Según el razonamiento detrás de esta propuesta, el desarrollo económico requiere de un mercado libre sin intervención del Estado: que se ajusten los precios y el problema se acaba.<sup>3</sup> Este razonamiento generalmente aparece acompañado de alguna referencia a Asia oriental, y se espera que el dinamismo del desarrollo de esta región sirva de ejemplo a México y a América Latina para que también realicen el milagro económico de aquélla. Sin embargo, nada indica que en el desarrollo económico de Asia oriental haya habido un Estado débil y ausente. En Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, el Estado ha fomentado el desarrollo económico y el ahorro interno; se ha inhibido el consumo y se han destinado grandes inversiones y gasto público para la educación y la infraestructura física de los respectivos países. En todos ellos el comercio exterior ha sido regulado y controlado por el Estado, que ha obstaculizado la importación de bienes de consumo y, en diversos grados, la inversión extranjera directa.<sup>4</sup> Esto no significa que

<sup>3</sup> Gary Gereffi y Donald Wyman, *Manufacturing Miracles, 'Manufactured Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, en prensa; Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

<sup>4</sup> Peter Gourevitch (comp.), *The Pacific Region: Challenges to Policy*

esos Estados se hayan pronunciado contra el mercado. Al contrario, han fomentado una competencia interna vigorosa y agresiva, con miras a la exportación. Las exportaciones sólo funcionan si los exportadores pueden competir a nivel mundial, y para eso también tienen que ser competitivos en el mercado interno.

Los países de Asia oriental han podido combinar la intervención estatal con la competitividad. Han formulado reglamentos que sirven para crear mercados. El desarrollo del mercado se ha convertido en un bien público que atrae grandes inversiones. Éste es el ejemplo para todo el mundo. A América Latina le sirve como reto para cambiar el concepto del crecimiento con base en la sustitución de importaciones; a Estados Unidos le sirve como reto para modificar la idea de que la intervención del Estado se contrapone al desarrollo del mercado. Es tiempo de que se cambien algunos conceptos tradicionales y se utilice creativamente el Estado para desarrollar el comercio interno y externo.

#### LA ORGANIZACIÓN DE INDUSTRIAS Y EMPRESAS

Un tercer cambio a nivel mundial que está afectando considerablemente las relaciones entre México y Estados Unidos tiene que ver con la organización de empresas en la economía global. En gran medida, nuestro enfoque tradicional se ha referido a los problemas de política macroeconómica; por ejemplo, a la política fiscal, a las tasas de interés y de cambio de divisas, y en el comercio, a los aranceles y a las cuotas. En la actualidad se empiezan a analizar los elementos microeconómicos de la actividad; por ejemplo, la organización interna de las empresas.

En un estudio reciente de la industria automotriz internacional se observa que las dos plantas más eficientes del mundo se ubican en Hermosillo, México.<sup>5</sup> Lo que hace que sean tan eficientes es la organización de la producción interna. El proceso de ensamblaje está organizado de tal manera que hay incentivos para detectar y corregir fallas en la producción. El proceso es una adaptación de métodos japoneses que combinan en un pa-

---

*and Theory*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1989.

<sup>5</sup> James Womack *et al.*, *The Machine that Changed the World*, Nueva York, Rawson, 1990; Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, 1984.

quete bien organizado el diseño, la mercadotecnia, el ensamblaje y la distribución; este paquete ha sido llamado “producción sin desperdicio”. Estas técnicas se pueden aplicar en cualquier parte del mundo, como la producción en masa de Henry Ford.

La aplicación de estas técnicas de producción no es sólo una cuestión de tecnología, aunque requiere de conocimientos y procesos electrónicos para diseñar y reprogramar las máquinas y flexibilizar la fabricación, además de guardar inventarios en bases de datos, por ejemplo. Este tipo de producción introduce cambios considerables en la administración y organización de las empresas, pues hay que reestructurar la autoridad, los incentivos, la supervisión, el control y los beneficios. Los diferentes elementos del sistema productivo se combinan para estimular la intercomunicación, en contraste con los sistemas que aún prevalecen en Estados Unidos de estructuras piramidales rígidas. Con este sistema, en Japón se organizan grupos de instituciones llamados *keiretsu*, que incluyen diferentes empresas y bancos. También se aplica el sistema llamado *kanban*, o sistema de producción inmediata. Todas estas innovaciones en la producción tienen efectos importantes en la economía internacional. El reto para México y Estados Unidos es saber si pueden adaptar estos sistemas a sus instituciones y culturas. Además, será un reto para Japón ver cómo funcionan estos sistemas en el contexto de la inversión extranjera directa y la fragmentación de la producción entre varios países.

### CONCLUSIONES

Las relaciones entre México y Estados Unidos están condicionadas por decenios, quizá siglos, de interacción que han dejado una secuela compleja de memorias en ambos lados de la frontera. La discusión actual tiene que ver con el futuro. Las acciones del presente no tienen más indicios que los que les puede dar un futuro desconocido, incierto, y los dirigentes tienen que especular, imaginar situaciones, jugar con esperanzas y aspiraciones. México y Estados Unidos están reexaminando su relación histórica, porque los dos países están bajo presión y enfrentan el desafío del mundo multipolar de hoy.

Estados Unidos está preocupado por la competencia de las economías fuertes del mundo. Para México, Estados Unidos re-

presenta no sólo un reto económico, sino un mercado. A medida que el enfoque se aleja de la sustitución de importaciones y se centra en las teorías de mercado y de comercio exterior, el mercado de Estados Unidos se convierte en una meta, en un derecho al que quieren acceder los países en desarrollo. Para México, y para cualquier país que quiera tener una relación con un mercado mayor que el suyo, el problema radica en la desigualdad: la economía de Estados Unidos es más importante para México que la de México para Estados Unidos. La situación de México, en este sentido, es como la de Canadá, y la solución que tiene que buscar es similar a la que buscó aquel país: negociar los términos de la relación económica, a fin de que se pueda obligar a Estados Unidos a cumplir con ciertos requisitos para que ya no tome acciones unilaterales que afecten al país más débil.

Cuando la situación es incierta, es muy difícil prever lo que pueda suceder. En estas circunstancias las relaciones tradicionales se desquician y se abre el camino para nuevas políticas. La incertidumbre recalca la importancia de la política, la estrategia política, el análisis estratégico, las coaliciones, la movilización de apoyos, las instituciones, la ideología y de toda una gama de factores que influyen en las opciones políticas. Y surgen nuevas oportunidades. Puede que sea más difícil prever lo que viene, pero lo que viene puede resultar más interesante.



## ¿TIENE INCONVENIENTES LA AYUDA PARA EL DESARROLLO?

JOEL BERGSMAN<sup>1</sup>

El proceso de desarrollo está estancado o en retroceso en dos terceras partes de los llamados “países en vías de desarrollo”; la discusión y la propuesta de políticas están en la misma situación. Como muestra de lo extremo de este estancamiento, la revista *The Economist* hace unos meses publicó una encuesta que responsabiliza principalmente a los gobiernos de los países de menos desarrollo (PMD) de emprender acciones erradas; el resto de la culpa recae sobre economistas a los que se adjudican teorías poco acertadas. La receta política prescrita, resultante de esta polémica, es, nada más y nada menos, que los gobiernos se abstengan de involucrarse en el desarrollo de sus propios países. Hasta instituciones más moderadas y menos ideológicas, como el Banco Mundial, han suscrito consejos similares, aunque menos drásticos. ¿Qué ha sucedido? ¿Qué debe hacerse?

La preocupación actual en torno al “desarrollo económico” surge por primera vez al término de la Segunda Guerra Mundial. Los países pobres de Asia y América Latina y las naciones africanas que nacieron al retirarse las potencias coloniales se vuelven un foco de atención. Nunca antes se manifestó tal interés por elevar los ingresos de la población de docenas de países pobres, que representan tres cuartas partes de la población mundial; de hecho, la mitad de estos países ni siquiera existían en ese momento. Las dificultades que enfrenta este “Tercer Mundo” son incontables, y ante ellas los economistas y otros plantean una serie de ideas nuevas. Surge así un género novedoso de pu-

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son adjudicables únicamente al autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de sus amigos, asociados o empleados.

blicaciones sobre los porqués de la pobreza en estos países y el cómo dotarlos de riqueza.

Las publicaciones sobre desarrollo económico en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta se concentran en el aparente fracaso de las fuerzas del mercado para generar desarrollo en el Tercer Mundo y en las acciones a seguir por parte de los gobiernos para corregir estos “fracasos del mercado”. Por ejemplo, el ahorro de los individuos resulta insuficiente para financiar la inversión requerida, y los gobiernos deben asumir dicho financiamiento. A falta de empresarios, los gobiernos deben crear y administrar industrias. Para romper la así llamada trampa “de bajo nivel de equilibrio” (bajos ingresos, escaso ahorro, poca inversión, poco crecimiento), es indispensable algo más que unas cuantas industrias dispersas: el gobierno debe planear y crear toda una serie de industrias a la vez. Éstas son las ideas populares de la época. Varios gobiernos intentan implantarlas, para lo cual recurren a la ayuda intelectual y financiera de las naciones industrializadas.

En la década de los sesenta surge una corriente contraria a estas ideas, que cobra auge en la década de los setenta. Esta corriente sostiene que el supuesto “gran empuje”, la creación de toda una serie de industrias a la vez, es, además de infructuoso, innecesario. Según esta corriente, el desarrollo se genera a partir de “desequilibrios creativos”, que van a su vez generando los siguientes pasos. Sostiene también que, si cada país produce todo cuanto consume, provocará ineficiencia. En este escenario recobra popularidad la idea de la especialización internacional y se impulsan los incentivos para las exportaciones. Se reconocen algunas de las limitaciones de los gobiernos y de los mercados.

Hasta hace poco el debate aún giraba en torno a qué debían hacer los gobiernos de los PMD, cómo debían promover el desarrollo. Bien, ¿por qué algunos de nosotros hemos llegado al punto de señalar que los gobiernos deben simplemente permanecer al margen? La respuesta es simple y a la vez terrible. Todos los debates previos han dado por hecho que los gobiernos son competentes, honestos, sanos y desean el desarrollo de su país; todo esto, cuando menos, en alguna medida mínima, sea cual fuere. El debate entonces ha sido sobre qué debería hacer un gobierno con estas características.

Pero las experiencias en las décadas de los ochenta y noventa nos muestran más y más gobiernos que no se ajustan a estas características. Gobiernos con déficit de 15 o 20% de su PNB fi-

nanciados con gigantescas emisiones de dinero; la sobrevaluación de la moneda es tal, que, inevitablemente, tendrá lugar una “maxidevaluación”, y todo aquel que puede coloca sus activos líquidos en el extranjero. Gobiernos que, con la venia y complicidad de banqueros negligentes y voraces, adquieren préstamos en montos tales, que para saldarlos requerirían de una serie ininterrumpida, sin precedentes, de golpes de suerte. Gobiernos que controlan los precios internos e inclusive, y de gran importancia, las tasas de interés: se bloquea la producción; se favorece el contrabando de exportaciones por encima del uso de los canales oficiales, y las inversiones adquieren características de instrumentos financieros inmediatos, en vez de ser fábricas productivas. En el peor de los casos, a los líderes de estos gobiernos les importa poco el desarrollo de su país y mucho el poder, los grandes lujos y las cuentas bancarias en el extranjero.<sup>2</sup>

En vista de lo anterior, no es de sorprender la encuesta mencionada de *The Economist*, que identifica los gobiernos como la carga llevada a costas por la población pobre, y concluye: los gobiernos deben quedar al margen de lo relativo al desarrollo, los mercados deben liberarse y debe ser la iniciativa privada la que lo asuma (el desarrollo). Si echamos un vistazo al Tercer Mundo, no sería del todo descabellado coincidir en que, cuando menos en la mitad de los países, el paso al libre mercado y a la iniciativa privada difícilmente podrían causar más daños que los originados por sus gobiernos.

De hecho, en la actualidad muchos de estos gobiernos coinciden con este enfoque, e incluso algunos han tomado medidas concretas. Aunque algunos compañeros y amigos no están de acuerdo conmigo, creo que estas medidas son sin duda benéfi-

<sup>2</sup> Encuestas de tono así de pesimista muestran sólo una cara de la moneda. No debemos olvidar el gran progreso alcanzado durante el periodo de la postguerra, particularmente en el que termina a mediados de la década de los setenta. Véase, por ejemplo, David Morawetz, *Twenty-Five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, Washington, World Bank, 1977. Pero aun (o en particular) antes de las sacudidas petroleras y de la crisis de la deuda, parece abrirse una bifurcación dentro del Tercer Mundo, en la que algunos países efectivamente se desarrollan y disminuye la distancia que guardan con las naciones ricas, en tanto que un gran número de los llamados “países en desarrollo” no tienen de hecho desarrollo alguno. Es claro que el cambio de etiqueta de “menos desarrollados” por el de “en desarrollo” es un clásico ejemplo de lo que Galbraith denomina *wordfact* (hecho de palabra): si no logramos que los hechos se ajusten a nuestros objetivos, renombramos la situación para que el nombre refleje nuestros objetivos, aunque los hechos no lo hagan.

cas; no obstante, la historia nos demuestra que también son insuficientes. Es muy positivo que se ponga un alto a la posibilidad de emprender acciones estúpidas por parte de los gobiernos; pero esto no basta para generar el progreso, ése que ha sido nuestro objetivo desde la década de los cuarenta y cincuenta.

Sin duda este *impasse* de políticas es la consecuencia de fijar metas que no se pueden cumplir, y también del uso de agentes que no pueden funcionar. Es imposible cumplir la meta de emparejar a la gran mayoría, si no es que a las cien o más naciones en vías de desarrollo, con los países ricos. Las repúblicas centroafricanas, los “Haitís” y “Bolivias” del Tercer Mundo no tienen ni tendrán jamás lo que se requiere para acercarse —no se diga alcanzar— a los niveles de vida de las naciones más ricas. Y esto es algo que los gobiernos de esos países no pueden cambiar, no importa cuán benignos y competentes sean. Del mismo modo en que todo país medianamente grande y diversificado tiene zonas deprimidas, regiones subdesarrolladas, así, en el mundo, siempre habrá países menos desarrollados. Y en tanto nosotros fijemos metas de desarrollo para países-Estado y confiemos en que estos gobiernos administren a sus países-Estado (que es precisamente la tarea de un gobierno), nuestras metas no se cumplirán; simplemente no sucederá. Es precisamente este el dilema de la ayuda bilateral, y también de la ayuda multilateral. Se trata de un dilema que va más allá incluso de la receta prescrita por *The Economist*.

¿Qué sería factible? Tal como lo sugieren los fallidos programas estadounidenses para desarrollar sus Apalaches y Bedford-Stuyvesants, las políticas de “lugar” deben dar paso a las políticas de “gente”. Dar menor énfasis al desarrollo de países y mayor énfasis a la ayuda a los habitantes, a la gente de estos sitios. Si podemos diseñar y dotar de fondos a sistemas que ofrezcan niveles de nutrición decentes, salubridad y educación para esta gente, y si ayudamos a aquellos que escojan trasladarse a los sitios donde encontrarán empleos más productivos, quizá entonces haya una oportunidad. Las barreras internacionales a la migración, particularmente en los países ricos, deben sustituirse por apoyos migratorios; este proceso se vería facilitado si se utilizara parte de los recursos que se destinan —y desperdician— a la ayuda.

No subestimo los obstáculos políticos a estos cambios de políticas. Tampoco son nuevas estas ideas. Son ideas viejas, difíciles de implantar; pero no obstante corresponden a la realidad y

sabemos que quienes dictan las políticas ignoran la realidad aun a su propio riesgo. Desnutridos, sin educación, viviendo en lugares donde jamás accederán a empleos altamente productivos, la mayoría de los habitantes del Tercer Mundo, y su descendencia, no tienen oportunidad. Seguir canalizando la ayuda a través de los medios tradicionales a sus gobiernos —aun si éstos son competentes y honestos— sólo dará por resultado que grandes porciones de esta ayuda se destinen a esfuerzos tan inútiles como tapar el sol con un dedo; los gobiernos tienden inevitablemente a promover el desarrollo, si acaso, únicamente dentro de sus zonas de influencia. En demasiados casos, esto es un callejón sin salida.



## COMENTARIO

SOLEDAD LOAEZA  
*El Colegio de México*

La presentación de Joel Bergsman es francamente pesimista. Primero, ofrece una perspectiva general dentro de la cual pueden introducirse algunas de las ideas planteadas por Peter Gouweritch a propósito del contexto de incertidumbre, en el cual se insertan actualmente las relaciones entre México y Estados Unidos, pero, luego, su propuesta final recoge uno de los temas anteriormente planteados: el problema de la fragmentación y la privatización de los protagonistas internacionales. Pasar de una política de lugares a una política de gente aumentaría la complejidad de las relaciones internacionales.

Creo que uno de los puntos importantes de la ponencia se refiere al hecho de que plantea directamente el problema general que inspiró esta reunión: el del fracaso o cambio, si queremos utilizar términos más neutrales, de la cooperación internacional.

Bergsman subraya el aspecto del fracaso. Habla de socios no sólo desiguales, sino de socios equivocados y quizá también de temas y estrategias equivocadas. Destacó también su narrativa de la evolución de la cooperación en términos de la participación de los gobiernos, que nos conduce al tema de la intervención gubernamental en el desarrollo, tocando, al hacerlo, uno de los puntos de debate que considero más importantes en este momento y que en el caso de México se está discutiendo con mayor intensidad: el tema del gobierno en oposición al mercado; es decir, ¿cuál de los dos agentes puede ser más eficiente en la promoción del desarrollo? Creo que en México, en este momento, estamos todavía sumidos en ese debate y que no hay una respuesta definitiva. Me parece también importante en la presentación de Joel Bergsman la identificación precisa de algunos problemas que condujeron a la evolución de las relaciones Norte-Sur, en términos de las limitaciones de los gobiernos de los países subde-

sarrollados en el manejo de los recursos a los que tuvieron acceso para promover el desarrollo.

Me parece particularmente provocativa su invitación a renunciar al sueño imposible de alcanzar a los países ricos, que conduce a la idea de que es preciso diseñar estrategias propias de desarrollo. Así de brutal como puede parecer la propuesta de renunciar a alcanzar a los países ricos, creo que no debe ser descartada, porque esta discusión nos obliga a reflexionar acerca de las distorsiones que han sufrido los modelos de desarrollo de estos países, derivados de la ambición de repetir la experiencia de los países industriales para alcanzarlos en el menor tiempo posible.

Joel Bergsman hablaba de áreas en las que los gobiernos nacionales no gobiernan en sus propios países, y creo que eso, desde luego, no es una referencia geográfica, ni mucho menos. Yo hablaría también de grupos sociales que están al margen de la acción de los gobiernos y no nada más serían éstos los marginales, los que no han participado de los frutos del desarrollo, sino que creo que las áreas que escapan a los gobiernos también son los grupos privilegiados a los cuales no se puede obligar, por ejemplo, a pagar impuestos. Esas áreas que están fuera del alcance de la autoridad gubernamental, como por ejemplo, las élites financieras que han crecido en México en los últimos años. Así, ha quedado demostrado en años recientes, creo, que su privilegio ha sido en buena medida moldeado según los grupos de privilegio de los países industriales. Por eso me parece que no debe ser descartada la propuesta de Joel Bergsman de renunciar a alcanzar a los países ricos. De ahí pasamos a la reivindicación de las vías particulares de desarrollo, que durante los años ochenta perdieron toda credibilidad. Esto significa que cada país podría resolver sus problemas como mejor le pareciera sin tener que seguir la receta general que dictan las agencias internacionales.

Para completar la evaluación de Peter Gourevitch de que la incertidumbre internacional repercute en la relación entre México y Estados Unidos, podríamos añadir que en México también estamos viviendo una situación de enorme fluidez política. Como señaló Gourevitch, el tema de la apertura comercial puede tener efectos profundamente divisorios, y él hacía hincapié en el caso de Estados Unidos y preveía mayores desacuerdos y más dificultades en ese país que en México, para movilizar apoyo en favor del tratado. Tengo la impresión de que la naturaleza misma del sistema político mexicano no basta para explicar el

contraste. Quizá lo que ocurre es que las reacciones sociales ante ciertas decisiones políticas siempre tienen cierto rezago, pero también puede ser que la fluidez política antes mencionada sea un obstáculo para la formación de coaliciones políticas que articulen respuestas coherentes a la propuesta.

Un tratado de libre comercio con Estados Unidos puede ser muy divisivo; pero, hasta este momento, ha habido una oposición sorda. Ahora bien, puede expresarse en algún momento en una coyuntura específica que no tiene que estar directamente relacionada con ese tratado; es decir, de la misma manera que el contexto político interno puede verse fragmentado por el tema del tratado comercial, ya que la apertura está dada, ese tratado puede convertirse en un punto de cristalización, de unión, de la oposición que está dividida en México. Es muy posible que el tratado con Estados Unidos no sea prioritario, hay otros temas que lo son mucho más; pero éste puede convertirse en una excusa que les permita organizar y unificar una oposición que hasta el momento se ha mantenido fragmentada. Ese es quizá el potencial divisivo de este tratado de libre comercio; entonces, las coaliciones no se formarían a partir de los costos o beneficios que supone la apertura comercial, sino a partir de otros temas. La apertura comercial proporciona sólo el instrumento que les permite coaligarse y diseñar una acción unificada.

Creo que en México la discusión con respecto a la intervención estatal debe plantearse en términos de en qué debe participar el Estado y en qué no, antes que en términos de Estado o mercado, sobre todo si tomamos en cuenta el papel central que el Estado mexicano ha desempeñado en equilibrios políticos y sociales distintos de los meramente económicos. En ese sentido, hay que tener presente que la apertura comercial ha servido para justificar otros cambios y modificaciones en la intervención del Estado. Es preciso recordar que en Asia oriental, en los Tigres y en Japón, el Estado desempeñó un papel muy importante en la promoción del mercado y de las exportaciones, a través de una política de exportaciones agresivas y de la protección del mercado interno y el manejo de las importaciones. No sé si el grado de apertura actual de la economía mexicana impide un control como el que llevaron a cabo estos países y que parece haber contribuido de manera muy importante al éxito de esas experiencias.

A la luz de las presentaciones que se han hecho quiero hacer un comentario más amplio en relación con el futuro de la coope-

ración. Entre Estados Unidos y América Latina es inevitable que, si bien el desarrollo puede no ser un proyecto conjunto, como se decía en los años sesenta, lo que tenemos en común son problemas específicos, concretos y muy precisos, por ejemplo, el problema de la deuda; tenemos además en común el problema de migración. Me gustaría conocer la reacción de las autoridades migratorias americanas a la propuesta de Joel Bergsman o la reacción de las autoridades migratorias de Europa occidental a la presión de Europa del este y de África.

Lo importante es que, aun cuando la política de cooperación, en los términos en que la entendimos en los años sesenta, está cancelada, y uno de los efectos del fin de la Guerra Fría es que América Latina se halla frente a frente con Estados Unidos, y Estados Unidos frente a frente respecto a cada uno de los países latinoamericanos, finalmente, tenemos que reconocer la existencia de problemas comunes que obligan a diseñar una política de cooperación.

## COMENTARIO

LUIS F. AGUILAR  
*El Colegio de México*

El coloquio que iniciamos hoy es un avance teórico respecto de la interdependencia, la cual finalmente indicaba una situación donde las decisiones políticas se tomaban en un contexto en el que política significaba pluralidad, autonomía. Pero la interdependencia no ofrecía o no indicaba alguna opción precisa en cuanto a cómo comportarse en situaciones de interdependencia. Quizá esto hacía mejor el realismo que la interdependencia. En cambio, empezar a hablar de cooperación es empezar a hablar de opciones en situaciones de interdependencia, de estrategias de toma de decisiones colectiva o de acción colectiva y, como bien insistió Peter Gouveritch, en situaciones de riesgo e incertidumbre que normalmente los politólogos, acostumbrados a pensar en regímenes autoritarios, no subrayamos, y también bajo supuestos de egocentrismo y no de altruismo, como los que imponían los hermosos tiempos de la asistencia y la ayuda. Por consiguiente, cooperación es una opción de estrategia y además no es una opción permanente, ni la única, ni la general. En la lógica de la acción colectiva nunca es la primera; en el mejor de los casos, es la segunda. La cooperación también nos acostumbra a nosotros, criaturas del desarrollo, de la abundancia, del gasto público, a entender que las opciones o las decisiones tienen costos. Por consiguiente, la cooperación es una manera de preguntarse cómo evitar costos, y más particularmente, cómo desplazar los costos al otro cuando no hay seguridad en cuanto a los resultados de la acción, porque se actúa en situaciones de riesgo e incertidumbre.

La pregunta teórica que quiero hacerle a Peter Gouveritch es si su intervención está apoyada en la teoría de juegos, que quizás no sirve para las relaciones internacionales en el sentido clásico, pero que sirve para hacer política exterior. Si esto es así,

¿en qué medida la teoría de juegos ha renovado la teoría en Estados Unidos? Y si no la teoría de relaciones internacionales, entonces la de política exterior; es decir, ¿la teoría de juegos tiene algún uso práctico, o existe alguna oposición entre la teoría como modelo de análisis y el modelo como práctica de toma de decisiones? También quisiera preguntarle, dado que ha hecho historia de la economía política, ¿por qué en su obra dio mayor énfasis a la diversidad de estructuras político-culturales que a la desigualdad económica? Creo que eso es mucho más atractivo para el debate. Quizá sea un problema más de diversidad de sistemas políticos, de culturas políticas y de sociedades que de desigualdad económica —sin olvidar, por lo tanto, que hay una interacción entre cultura y economía. Esto viene al caso porque, como Gouveritch muy bien dijo, las dificultades en la cooperación derivan de la percepción que uno pueda tener de las garantías. Repito, si el análisis costo-beneficio de una decisión no es favorable, ¿por qué tengo que cooperar? Ahora bien, esta percepción está sujeta a una cultura política, a un sistema constitucional más que a un sistema político específico. En conclusión, ¿en qué medida la diversidad político-cultural interactúa con la desigualdad económica? ¿En qué medida la afecta, es decir, la favorece o no?

A Joel Bergsman quisiera preguntarle si considera que el Estado debe mantener un papel en la economía, pero más desagregado, como lo mencionaron Peter Gouveritch y Soledad Loaeza. De nuevo, creo que nuestra cultura teórica nos ha hecho pensar que el Estado debe cubrir todo el espacio de la política de manera compacta, indiferenciada. Sería tremendo que ahora se afirmara en este país que hay que regresar al Estado cuando todavía el Estado está extremadamente presente. ¿Cuál debe ser hoy el papel del Estado? ¿Debe volver a los términos planteados por los intelectuales economistas que él bien describió? O ¿cuál sería la estrategia del regreso del Estado? Esa oposición sorda de la cual hablaba justamente la profesora Soledad Loaeza, que está impidiendo formar coaliciones productivas y ve pocas ganancias en la apertura comercial o en las relaciones México-Estados Unidos más intensas, se trata justamente de fracciones muy ligadas a una concepción específica del intervencionismo del Estado en sus metas e instrumentos. Por consiguiente, ¿cómo plantearía usted, de nuevo, el innegable, necesario para todos y deseado intervencionismo del Estado, pero no de manera indiferenciada, no de manera generalizada?

**LOS ORGANISMOS DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**



## LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LOS FOROS MULTILATERALES

JORGE CHEN

*Secretaría de Relaciones Exteriores*

Para examinar la cooperación política entre socios desiguales, en especial dentro de los organismos multilaterales, parece conveniente concentrarse en un número limitado de organismos en los que existe cooperación política; en este caso, he seleccionado a las Naciones Unidas y en particular al Consejo de Seguridad.

Los foros internacionales que han sido creados para promover la cooperación política a nivel internacional se encuentran en plena transformación, como resultado de las modificaciones que están teniendo lugar en el contexto global. En las Naciones Unidas se perciben en forma clara esas tendencias y las implicaciones de una etapa en la que el entendimiento entre las superpotencias se está convirtiendo en un elemento central del diálogo y de la competencia. Los organismos multilaterales han reflejado los desequilibrios de poder. En ellos se han definido intereses considerados como vitales por los países más poderosos, así como los espacios para la negociación que tienen las naciones en desarrollo.

En el Consejo de Seguridad de la ONU, el efecto de la distensión se plasma en, por lo menos, dos niveles: el sentido y contenido de la acción política conjunta y el funcionamiento mismo de ese organismo. Durante más de cuatro décadas, la cooperación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas giró en torno a tres polos: el bloque occidental, Europa del este y un grupo heterogéneo, con frecuencia divergente, al que se le denominaba países en desarrollo. Esa cooperación puede dividirse en cinco periodos.

La primera etapa abarca desde 1946 hasta 1955; se define por la voluntad de mantener la composición relativa del órgano y por la consecuente oposición al ingreso de nuevos miembros identificados con potencias que podrían modificar el equilibrio

original. La integración del Consejo de Seguridad y la composición ideológica de la organización garantizaban que una de las superpotencias contara con el apoyo de la mayoría de los miembros. En este periodo, los márgenes de maniobra de los países en desarrollo y los espacios para disentir eran prácticamente nulos. La cooperación política entre los miembros permanentes occidentales y los no permanentes parecía casi obligatoria y tenía una clara identificación con la confrontación Este-Oeste. En este escenario los Estados socialistas se encontraban francamente a la defensiva, lo que explica que de 79 vetos, 76 fueran emitidos por la Unión Soviética y ninguno por Estados Unidos.

Esa situación fue insostenible ante el logro de la independencia por un amplio número de países. La segunda etapa se abre a partir de 1955, cuando los miembros permanentes acordaron no oponerse sistemáticamente a la aprobación de nuevas solicitudes de ingreso. Eso permitió la paulatina modificación ideológica y política de las Naciones Unidas, al incorporarse gobiernos surgidos de la lucha anticolonial y que no siempre estaban identificados con sus antiguas metrópolis. Empieza a nacer una clara voluntad en favor de los intereses de las naciones en desarrollo. Asimismo, la creación del Movimiento de los Países No Alineados, como una alternativa a la rigidez bipolar, permitió el desarrollo de nuevas posiciones y propuestas a los conflictos internacionales. Este movimiento se configuró como una fuerza propia en la medida en que sus miembros lograron articular sus posturas y acordaron votar en forma semejante y negociar de manera conjunta. La importancia del secretario general como una figura básica en la mediación política también evolucionó en forma paralela. El apoyo político que se le otorgó derivó, en alguna medida, de la necesidad de encontrar soluciones a problemas que, sin ser centrales para la competencia bipolar, podían llevar al enfrentamiento entre las potencias.

En esta etapa también empiezan a perder nitidez los temas de confrontación y las alianzas que caracterizaron la primera década de las Naciones Unidas. Esto hizo posible ampliar los espacios para el diálogo y la cooperación política entre los tres grupos principales de la organización. Es también en este periodo cuando se rompe la unidad de los países occidentales, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ante el conflicto del canal de Suez, y cuando se empieza a manifestar el apoyo de la Unión Soviética a posiciones anticoloniales, así como a los intereses de las naciones en desarrollo. La nueva situación se mani-

festó en la disminución del número de vetos: se emitieron sólo 29, de los cuales a la Unión Soviética correspondieron 26. Sin embargo, es necesario señalar que algunos de esos vetos respondieron al deseo de proteger intereses vitales de terceros países y consolidar alianzas políticas.

El tercer periodo se inicia con el aumento de la membresía del Consejo de Seguridad, lo que alteró en forma relevante la forma de trabajar y el patrón del voto. Aparece una tendencia hacia la adopción de resoluciones por medio del consenso o por unanimidad. Se buscó evitar que alguna de las cinco potencias permanentes quedara aislada del resto de la comunidad. Entre 1965 y 1979, el derecho de veto fue ejercido de manera más diversificada por los miembros permanentes. La Unión Soviética hizo uso de esa prerrogativa en 8 ocasiones y Estados Unidos 18 veces. Eso obedeció, de acuerdo con el exembajador de Moscú en Nueva York, Yakov Malik, al aumento del número de países en desarrollo cuyas posiciones coincidían con las de los soviéticos, lo que provocó que fueran los países capitalistas los que se encontraran aislados y se vieran obligados a hacer uso del veto más frecuentemente.<sup>1</sup> Igualmente, en esos años se observó un fortalecimiento de la cooperación entre los países socialistas y los países en desarrollo. El frecuente respaldo de las posiciones del Tercer Mundo por parte de las delegaciones socialistas llevó a que se hablara de alianzas antioccidentales. Además, el mayor énfasis en temas relativos al crecimiento económico y a la distribución equitativa del producto mundial incrementó el distanciamiento entre los grupos regionales. Es también en este periodo cuando se fortalece el Movimiento de Países No Alineados y se consolida el uso de Naciones Unidas como sede para la mayoría de las reuniones de esa agrupación. Su actividad permanente permitió una mejor coordinación de las posiciones de la mayor parte de los países en desarrollo y facilitó el proceso de negociación con otros grupos.

No obstante, la invasión de Afganistán en diciembre de 1979 y el fortalecimiento de la tendencia a bilateralizar la política multilateral por parte de algunos países desarrollados llevaron a la fractura creciente de la cooperación entre el Este y el Sur. Se inició así un cuarto periodo en los trabajos del Consejo de Seguridad, proceso que se acentuó por las abiertas críticas y

<sup>1</sup> Yakov Malik, "The Veto as a Protective Act of Policy" en Nicol Davidson (comp.), *Paths to Peace*, Nueva York, Pergamon Press, 1981.

cuestionamientos a los organismos internacionales, formulados desde diversas perspectivas. Así, muchos países empezaron a ser objeto de represalias crecientes por su disidencia en votaciones, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad, situación que se agudizó en la medida en que avanzó el entendimiento entre las superpotencias, lo que disminuyó poco a poco las diferencias existentes y afectó negativamente la importancia relativa de los países más débiles en las negociaciones. Algunos de los ejemplos más sobresalientes de esta nueva cooperación entre las superpotencias en lo multilateral son: la negociación cuatripartita para la independencia de Namibia y la adopción de una propuesta de los miembros permanentes para solucionar el conflicto de Campuchea. En ambos casos se deja de lado la participación directa de los movimientos políticos interesados en los procesos de diálogo.

Irónicamente, es también a principios de la década de los ochenta cuando los países en desarrollo logran articularse en forma más eficiente en el Consejo de Seguridad. En ese momento se creó un mecanismo institucional para realizar consultas, armonizar posiciones y negociar en forma conjunta con los demás miembros. Ese instrumento, conocido informalmente como el "grupo no alineado del Consejo de Seguridad", tenía una presidencia rotativa, definió claramente las responsabilidades de la secretaría y fue también vocero público del grupo.

Esta tendencia se ha hecho más nítida a partir de una quinta etapa de cooperación política en Naciones Unidas, que se inicia con la crisis kuwaití, constituida en el patrón futuro para la acción conjunta. El conflicto del Golfo Pérsico puso de manifiesto muchas transformaciones que surgieron a raíz del entendimiento entre las superpotencias: la preeminencia del diálogo entre los miembros permanentes, el uso de los foros multilaterales para sancionar acuerdos previos y la incapacidad de los países en desarrollo para formular posiciones comunes.

Dentro de este contexto, la cooperación de todos los miembros permanentes es la base para cualquier solución a conflictos regionales, incluyendo, por ejemplo, el uso de tropas bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los nuevos acuerdos señalan un enfoque diferente respecto al uso legal de la fuerza en relación con los años previos. Asimismo, se han efectuado pronunciamientos en el más alto nivel para que Naciones Unidas se convierta en el centro de un sistema de acción colectiva que supere las restricciones que le impusieron en el pa-

sado las divisiones de la Guerra Fría. El resultado de esta nueva disposición es evidente si comparamos el hecho de que el Consejo de Seguridad fue incapaz de frenar la guerra entre Irán e Irak durante más de ocho años y en sólo siete semanas acordó fórmulas para cerrar hasta el último resquicio del bloqueo a Irak.

En la crisis kuwaití sobresale la posición soviética, ya que afectó sus intereses en Irak y la estrecha relación política y estratégica que existía entre las dos naciones. Provocó, además, las suspicacias de otros gobiernos que confiaban en que las divergencias de la Guerra Fría les permitirían contar con el apoyo de una superpotencia para la consecución de sus intereses nacionales.

En la medida en que se conformó un mayor entendimiento a partir de 1985 entre Estados Unidos y la Unión Soviética, aumentaron las consultas informales en el Consejo de Seguridad, que si bien facilitaban acuerdos, también implicaban riesgos. En su momento, el entonces secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, advirtió que sería dañino que pareciera que el Consejo de Seguridad simplemente refrendaba los acuerdos alcanzados en negociaciones secretas.<sup>2</sup> En la actualidad, esta tendencia hacia consultas privadas se ha acentuado y se ha vuelto cada vez más excluyente. De acuerdo con informaciones de prensa, los miembros permanentes se reúnen periódicamente para intercambiar puntos de vista y llegar a posiciones comunes que más tarde someten a la consideración de los otros miembros, los cuales han visto inevitablemente disminuida su importancia en las decisiones. En este sentido, el Consejo de Seguridad como centro de negociación está en un proceso de transformación radical. De continuar la tendencia actual, la cooperación política internacional se limitará aún más, mientras que los vínculos Norte-Sur mantendrán un carácter secundario y siempre supeditado al entendimiento entre potencias.

La unidad mostrada por el Consejo de Seguridad en la mayoría de las resoluciones que ha adoptado sobre la cuestión irakí demuestra el alto grado de comunicación que existe entre los miembros permanentes; pero señala también la imposibilidad de que los países en desarrollo adopten posiciones. Solamente Yemen y Cuba han votado en forma divergente, y la propuesta que hicieron circular extraoficialmente algunas delegaciones de países no alineados para buscar una solución sólo fue suscrita por cuatro de ellas, lo que contrasta ampliamente con iniciativas adoptadas al principio de la década de los ochenta.

<sup>2</sup> Kurt Waldheim, Davidson, *op. cit.*, p. x.

En la Asamblea General, a pesar de que se afirma que uno de los nuevos objetivos que tiene Naciones Unidas es impulsar soluciones efectivas a cuestiones globales, el conflicto Irak-Kuwait concentró la atención y dominó el debate del periodo de sesiones en 1991, en detrimento de otros temas prioritarios. En este sentido, la comunicación política que se pudo haber manifestado entre el Norte y el Sur se está supeditando a las prioridades de entendimiento en otro nivel político y que puede no responder a intereses generales. A pesar de la preponderancia del conflicto en el Golfo Pérsico, la Asamblea General no elaboró ninguna propuesta concreta y el secretario general parece desempeñar un papel limitado. En otras palabras, se está revirtiendo la importancia relativa que, ante la inmovilidad del Consejo de Seguridad, habían adquirido los dos órganos principales de Naciones Unidas.

Ante la nueva situación imperante en dicha organización, los países en desarrollo tienen que buscar enfoques innovadores que respondan a sus objetivos. Para lograrlo, requieren establecer cuáles son sus intereses comunes y las posibilidades de acción. De igual manera, para que los países en desarrollo puedan establecer una cooperación política adecuada en lo multilateral, necesitan los marcos institucionales para llevarla a cabo. Es poco probable la recuperación de los actuales instrumentos o el surgimiento de instancias alternativas para que el Sur promueva la concertación. La bilateralización de la política multilateral no facilita el reforzamiento de organismos que coadyuven a una posición común.

La búsqueda de espacios políticos propios para los países en desarrollo del Consejo de Seguridad se verá limitada por las posibilidades de decisión conjunta de las superpotencias. El fin de la confrontación parece reducir los márgenes de autonomía de la mayoría de los países; a cambio, produce consensos deficientes, pero con posibilidades reales de aplicación. Los avances en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional pueden ser contraproducentes para los países que no están directamente involucrados, ya que deben aceptar un papel subordinado ante el fortalecimiento de la cooperación Este-Oeste que relega los vínculos Norte-Sur a un plano secundario. El reto que México enfrenta es el de crear mayores márgenes para el diálogo que le permitan defender y promover sus intereses nacionales. La acción multilateral es indispensable en el marco de las relaciones bilaterales que mantiene nuestro país.

## LA DEBILIDAD DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CARMEN MORENO  
*Secretaría de Relaciones Exteriores*

Deseo formular dos aclaraciones: primera, estoy aquí a título personal, y segunda, el objetivo de esta charla es suscitar la inquietud por ampliar el conocimiento y análisis del tema.

Sin duda, la mayor contradicción y, por ende, frustración para quienes se dedican a la cooperación internacional se encuentra en el abismo que separa los conceptos, acuerdos y proyectos de la realidad de su ejecución. La coordinación interna e internacional de los donadores y la capacidad de absorción de los recursos por parte de los receptores son otras grandes limitantes. El concepto básico de la cooperación internacional se ha modificado sustancialmente desde un principio (que fijaremos en la Carta de las Naciones Unidas), pasando del deseo común por establecer un mundo más justo y equitativo, libre de guerras y conflictos, a la extrema condicionalidad política de la ayuda, que se produce en nuestros días.

La Carta de las Naciones Unidas contiene un capítulo pequeño y podríamos decir secundario (el IX) sobre la cooperación internacional, que refleja que este tema no era preocupación central en San Francisco. La carta establece que, con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la organización promoverá: *a)* niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, y *b)* la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y la cooperación internacional en los órdenes cultural y educativo. El artículo 56 consagra el compromiso de todos los miembros de tomar medidas conjunta

o separadamente en colaboración con la organización, para realizar tales propósitos.

El número de miembros de Naciones Unidas se fue incrementando con el arribo de nuevos países a la vida independiente. La mayoría de los nuevos miembros pertenecían al grupo de países en proceso de desarrollo, como se les llamó más adelante, y compartían necesidades y requerían apoyos. La colaboración en forma de asistencia técnica o económica dio paso a la cooperación, tratando de eliminar el sentido de supremacía y sujeción de la palabra asistencia. En la Asamblea General se fueron estableciendo mecanismos de negociación que, con el Grupo de los 77, alcanzan su expresión más duradera. Se estableció la práctica de que el Grupo de los 77 presentara proyectos que recibían el apoyo del grupo socialista y que luego eran negociados con el grupo occidental que, en el caso de las “actividades operacionales” —nombre del tema que comprende la cooperación y las medidas subsecuentes en los organismos especializados—, nunca actuaba como grupo, sino de manera individual.

Al principio, cuando las formas democráticas de votación y las decisiones de la mayoría eran aceptadas, después de ciertos esfuerzos negociadores se procedía a votar sin importar si alguno se oponía, ya que los programas se realizaban. Después, cuando el consenso se fue imponiendo como consecuencia de la falacia de que si los países desarrollados lo aprobaban se comprometían, la negociación tuvo que realizarse con el más duro, lo cual hacía del consenso un veto virtual, pero lograba triunfos sólo en conceptos y pronunciamientos, ya que el compromiso nunca se traducía en una transferencia neta de recursos para los países en desarrollo.

La aparición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como mecanismo concentrador de la ayuda que debería facilitar la coordinación, va dando lugar a formas de control sutiles y expresas. A los donantes les produce tranquilidad que el administrador sea uno de sus connacionales. De esta manera se garantiza, no sólo el puesto, sino los criterios que se van imponiendo poco a poco. Se pasa de una entrega libre de los recursos a formas directas de administración dentro de los países receptores. El PNUD sirve también de ámbito para dirimir las controversias entre muchos aspirantes, pocos recursos y los requisitos de los donadores. Los compromisos son difíciles y las áreas se enfrentan unas a otras luchando por los mismos recursos. Cambian las prioridades y se restringen los recursos. La llamada crisis del multila-

teralismo, que es en realidad el resultado de una decisión política de una potencia de eliminar mecanismos multilaterales que no le son favorables, tiene impacto en la cooperación multilateral.

La burocracia internacional se defiende. Proliferan los requisitos. No importa tanto de qué se trata, sino cómo está presentado un proyecto y, sobre todo, si produce seguridad en el empleo para algún funcionario internacional que se encargará de que lo aprueben conservando así su puesto. La práctica de convencer a un delegado de un pequeño país de ir a su grupo regional o al de los 77 para presentar un proyecto como de interés básico para su país, lograr el respaldo del grupo y la aprobación de la asamblea, asegurará que se produzca la partida del presupuesto y se mantenga al burócrata internacional en su posición. Los mecanismos financieros no son ajenos a estas prácticas: desarrollan la figura más sofisticada de las licitaciones, filtran a los amigos o superiores connacionales la información, detienen la publicación hasta el límite del plazo, con lo que aseguran que no habrá verdadera competencia y, cuando su favorito no es el escogido, llegan al extremo de suspender el otorgamiento de un crédito que ya había sido concedido.

El *overhead* se vuelve un buen negocio para los organismos, sobre todo cuando enfrentan la falta del pago de las cuotas. La discusión por definir al ejecutor de un proyecto y, por lo tanto, el organismo beneficiario del *overhead*, se complica mucho más que la relativa a la sustancia del proyecto. El objetivo se vuelve secundario. La población originalmente beneficiaria pierde importancia frente a las componendas de las burocracias de los organismos. No olvidemos que es muy importante realizar misiones, explorar, estudiar; que los consultores deben estar pagados a precios competitivos con los países desarrollados (so pretexto de obtener los mejores), y que las calificaciones para ser consultor sobre cualquier tema o asunto se deben más a la relación personal con la burocracia del organismo que a los conocimientos o capacidades objetivas del supuesto técnico. Hay quienes viven de ser consultores sobre cualquier tema, que proliferan en las reuniones internacionales haciendo contactos para nuevos contratos y producen refritos de estudios ya publicados, que las burocracias nacionales desconocen u olvidaron. Recordemos que este proceso de estudios previos y factibilidad toma su tiempo; que los informes también lo requieren y muchas veces el proceso se perfecciona cuando ya se produjo un cambio en el gobierno del país receptor, lo cual requiere nuevamente iniciar el

proceso para que corresponda a una iniciativa de las nuevas autoridades. Los traslapes y el desperdicio de recursos que conlleven carecen de importancia. Las burocracias internacionales son hábiles en el manejo de los temas que interesan a la opinión pública de los países donantes. Por ejemplo, el tema de la mujer vio surgir numerosos programas que se convirtieron en oficinas en los organismos, mientras las mujeres del mundo seguían marginadas y discriminadas. Pero, eso sí, anualmente se produce la resolución que indica que es muy importante que participen en el proceso de desarrollo de sus países en igualdad de condiciones con el hombre y que ese organismo debe continuar analizando tan importante tema.

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) deja de recibir cuotas de los principales causantes y se le exigen importantes modificaciones estructurales como precio para el cumplimiento de los compromisos contractuales. La UNESCO sufre la salida de importantes contribuyentes ante la posibilidad de establecer un nuevo orden informativo internacional que eliminará el monopolio de algunas agencias y modificará la tónica de las noticias. La Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD) no puede sufrir en su presupuesto, pues es parte del de Naciones Unidas, pero sufre recortes en recursos humanos. Pierde la imaginación de sus orígenes, es marginada del comercio y se vuelve un foro de discusión permanente y de constante frustración. Todos los organismos están sujetos al embate que trata de aniquilarlos. Los funcionarios se defienden y así también los delegados, que se refugian en solicitudes de estudios y de informes sobre temas no conflictivos, esperando que pase la mala racha y pensando, ingenuamente, que después podrán recuperarse los mecanismos.

Hay temas con suerte, pues interesan al mundo desarrollado. El medio ambiente está de moda. Hay recursos. Todos los demás temas se vincularán al medio ambiente. Proliferarán los expertos y los estudios, las conferencias y programas. La crisis hace que se acentúe el bilateralismo en la ayuda. Es más fácil cobrar directamente que pasar por los foros multilaterales, donde aún impera, aunque sea en teoría, la posibilidad de recibir apoyo sin sujeción política.

La forma más grave de corrupción de la cooperación internacional es, sin duda, el condicionamiento político. No sólo se trata de imponer la democracia desde fuera, olvidando el derecho de autodeterminación, sino que se exigen cambios en la ideo-

logía de los distintos países receptores para hacerlos elegibles, independientemente de que después sus proyectos deban ser viables y cumplir con los requisitos técnicos.

La condicionalidad se produce a través de la exigencia de apoyo en otras áreas. En Naciones Unidas se inició un registro de las votaciones (fueran procesales o sustantivas) para después convertir los votos no amistosos en restricciones al comercio.

El sistema generalizado de preferencias ha sido impregnado de criterios políticos por algunos países. El precio y la calidad del producto o el proceder de un país en desarrollo dejan de tener importancia. Lo fundamental es cumplir con los requisitos políticos, especialmente en aquellas áreas del desarrollo estratégico en que se deben dar garantías al extranjero o eliminar reglamentos que les causen molestia, para no quedar incluido en la lista de indeseables. Los acuerdos por productos, cuyo origen se encontraba en la cooperación entre consumidores y productores para estabilizar los mercados y asegurar una franja máxima y mínima de precios, fueron despojados de sus cláusulas económicas para quedar circunscritos a mecanismos burocráticos de recopilación estadística. Se perdió el espíritu y el objetivo original. La cooperación se convierte en un instrumento más de control político. Hay que adoptar los criterios y las medidas (narcotráfico, ajuste, deuda, comercio) para merecer recursos de la cooperación. La escasez de recursos y la crisis económica debilitan a los países en desarrollo que aceptan abandonar sus propuestas —por ejemplo, vale la pena recordar el destino de la propuesta del Nuevo Orden Económico Internacional— y adoptar conceptos y criterios que los donantes requieren, aunque ellos mismos no los observen.

El fin de la Guerra Fría complica aún más el escenario para el mundo en desarrollo. Ya no hay manera de enfrentar a los donantes; ahora todos están de acuerdo. El mundo en desarrollo se divide y se aceptan fórmulas que antes nunca habrían sido toleradas. No hay quien critique la falta de cooperación para el desarrollo. Los europeos están muy ocupados con su propia integración y con Europa oriental; mantienen su cooperación con las otras regiones en niveles históricos, con variaciones caso por caso. La nueva potencia de la cooperación, Japón, no está interesada en la controversia; sólo trata de afianzar espacios de futura expansión estratégica, sin conflictos, con visión de largo plazo. Por otra parte, surgen iniciativas de cooperación regional vinculadas a las antiguas relaciones imperiales o al deseo de con-

trolar ciertas zonas geográficas. El elemento estratégico se inserta en los proyectos de cooperación. Presenciamos el desmantelamiento de la cooperación internacional como fue concebida en la Carta de las Naciones Unidas. El destino común ha sido sustituido por el interés individual del país dominante. En este escenario nos encontramos. Las preguntas acerca de cuál puede ser el futuro del sistema de organización internacional en el ámbito de la cooperación enfrentan otras más fundamentales; por ejemplo, la necesidad de revisar profundamente el sistema de organización internacional. El desafío del momento consiste en actualizar las estructuras institucionales para que nos sirvan en el futuro. Sin piedad y con criterios objetivos, debemos desmantelar aquellos esquemas que en otro momento nos fueron preciados, los cuales han sido tan pervertidos que no corresponden ya ni a los objetivos originales ni a nuestras aspiraciones.

Los esfuerzos por establecer un nuevo consenso para el desarrollo no han fructificado. Parece no existir el deseo de colaboración entre iguales, sino la simple imposición de criterios políticos, económicos y culturales a los receptores, a cambio de la ilusión de convertirse en elegibles para la ayuda. Temas como carreteras, vivienda, salud, alimentación, educación, han dejado de ser prioritarios; sólo importa la lealtad política y, muchas veces, ni siquiera ésta es suficiente garantía de desembolso.

El Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de los 77 han establecido programas de cooperación entre países en desarrollo. La mecánica entre los no alineados es dar a un país la responsabilidad de un tema y de este modo ir realizando acciones concretas. En los 77, los proyectos han sido por demás grandiosos: establecer el Banco del Sur (a pesar de la oposición de los árabes, liderados por Arabia Saudita) para poder resolver los problemas económicos, incluyendo la deuda; conformar un sistema de información entre las capitales del mundo en desarrollo, a base de computadoras, para recibir de inmediato información sobre oportunidades de comercio y licitaciones. Nadie se atrevía a expresar que las computadoras eran difíciles de obtener y muy costosas, pero que era aún más difícil contar con operadores que, además, tomaran las decisiones de inmediato. A pesar de todo esto, el mundo en desarrollo estableció mecanismos de cooperación que fueron más allá de la retórica política. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) estableció un fondo para apoyar a otros países en desarrollo, cuyos principales beneficiarios fueron los africanos y asiáticos.

En el nivel latinoamericano, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) estableció comités de acción por asunto, duración determinada y membresía interesada, en diversas áreas. Sin duda, uno de los más exitosos en cuanto a transferencia de recursos y a significado político es el Cadesca. Este comité fue establecido en medio del conflicto centroamericano, como un esfuerzo más para contribuir al diálogo y pacificación en la región, como un mecanismo para transferir ayuda sin condiciones políticas hacia los programas que los centroamericanos definirían libremente. Su significado político se muestra con el hecho de que casi todos los miembros del SELA se convirtieron en miembros del comité, y en sus resultados. El Cadesca ha logrado, con personal limitado y un presupuesto de operación fijo, transferir a la región un alto volumen de recursos, mientras que otras iniciativas, altamente publicitadas, no llegaron nunca a concretarse. El acuerdo de San José relativo a energía es sin duda el más importante de los mecanismos de cooperación en América Latina. Otorga a los centroamericanos seguridad en el suministro y algunas condiciones favorables en el pago de la factura, al propiciar que 20% pueda convertirse en créditos para el desarrollo. México ha suscrito un acuerdo con el BOIE, el cual decide sobre la viabilidad de los proyectos y la adjudicación concreta de los recursos.

La no condicionalidad política es el elemento central de la política mexicana en materia de cooperación internacional. A este principio se une el respeto irrestricto a la autodeterminación, expresado en la definición autónoma de los planes y programas de desarrollo. Un ejemplo se encuentra en la participación del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, publicada en la prensa de la época, durante las conversaciones para la iniciativa de la cuenca del Caribe, en la que se rechaza el condicionamiento político de la cooperación. México declinó participar en esa iniciativa. En numerosas ocasiones, el gobierno mexicano ha reiterado la necesidad de la no condicionalidad política y del respeto a los planes y programas de desarrollo libremente determinados por los países interesados.

En los foros multilaterales del sistema de las Naciones Unidas se ha mantenido el mismo criterio. Cada país es responsable de definir sus planes y programas de desarrollo. La cooperación internacional no debe significar condicionamiento político. El principio de la cooperación internacional para el desarrollo se deriva de la carta y, por lo tanto, no puede negociarse. Para

usar la terminología clásica, México es a la vez receptor (aunque cada vez en menor cantidad) y donante de cooperación internacional para el desarrollo. Recibimos el apoyo de numerosos organismos internacionales: UNICEF, Programa Mundial de Alimentos (sobre todo para los refugiados), FIDA, FAO, OMS, UNESCO, OIT, UNCTAD, ONUDI y, por supuesto, del PNUD, de organismos financieros internacionales y de fondos pequeños, como el de la promoción de la mujer en Naciones Unidas y del sistema interamericano, sobre todo a través de becas y expertos. En términos generales, la ayuda que recibimos consiste en expertos o en transferencia de recursos, siendo los expertos el elemento dominante. En cuanto a la cooperación que proporcionamos, consiste fundamentalmente en expertos, becas y créditos para proyectos de desarrollo o para ampliar y profundizar el comercio. El esfuerzo para poner orden en la cooperación que se recibe y se otorga ha llevado a establecer mecanismos de coordinación internos e internacionales y a definir prioridades.

El Acuerdo de San José cobró nueva vigencia con la crisis del Golfo Pérsico. Sus condiciones y mecanismos operativos se vieron sujetos a nuevo escrutinio. Se busca, con los centroamericanos, agilizar los trámites para la obtención de recursos. El BOIE ha sido cuestionado por algunos de sus miembros, y recientemente, en el nivel de ministros de economía de la región, se ha emprendido un esfuerzo para transformarlo en una entidad más ágil que responda a la urgencia centroamericana.

En lo multilateral, el Grupo de los Tres, establecido en el ámbito de las reuniones de San José, tenía por objetivo mejorar la cooperación económica con Centroamérica, a la vez que ofrecer mecanismos de coordinación entre los tres. En lo concreto, el proyecto que mayor viabilidad y avance ofrece parece ser el de la interconexión eléctrica de la región centroamericana, que permitirá hacer más eficiente y económico el recurso. Diversos planes y programas han sido aprobados para Centroamérica. El plan especial de cooperación económica para Centroamérica, promovido por las Naciones Unidas a partir de la XLI Asamblea General, ha significado el levantamiento de proyectos que no han recibido el apoyo de los recursos necesarios para su consecución. Numerosos donantes tradicionales han acuñado la frase de que primero deben los países poner orden en sus propias economías y con los ahorros resultantes proceder a desarrollar este plan en sus tres vertientes, que incluyen también los programas de emergencia y de acción inmediata. En el nivel in-

terno, el esfuerzo para coordinar el apoyo a Centroamérica ha llevado a la reciente formación de un grupo que tomará esta tarea como central. También hemos establecido un programa especial para Centroamérica que trata de incrementar la flexibilidad y la velocidad en la respuesta.



## COMENTARIO

ARIEL BUIRA  
*Banco de México*

El cuadro que nos han presentado los dos ponentes es bastante desolador. En él la cooperación política se halla totalmente condicionada por las alianzas, incluso sometida en ciertos temas de interés para los donantes; un cuadro en el que las burocracias internacionales tienen un peso predominante y persiguen sus propios intereses, mientras que, en general, la cooperación altruista se ha debilitado y ha perdido terreno. Para entender este cuadro, o este clima político, también hay que insertarlo en un marco o en un trasfondo económico: vale la pena recordar algunas cosas que ocurrieron en las últimas dos décadas. Desde luego, podría trazar tres o cuatro grandes brochazos para recordar cuál era el clima y cómo puede haber influido en el panorama político. En los años setenta, la relación de fuerzas parecía ser distinta y más favorable a los países en desarrollo que hoy. Estaban, desde luego, los países petroleros de la OPEP, que tenían, en su momento, gran fuerza. Recordarán ustedes los dos *shocks* petroleros. Existía la competencia Este-Oeste, que parecía ofrecer algunas opciones de negociación, como ya se ha dicho. Había también una serie de iniciativas de los países en desarrollo, la mexicana en particular; recordarán la del presidente Echeverría, la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, y toda la historia del nuevo orden económico internacional.

En el nivel nacional, e incluso en los países desarrollados, existía un clima más favorable a la intervención del Estado en la economía, la noción de que, mediante políticas gubernamentales y el llamado *fine tuning*, se podía asegurar el crecimiento continuo de las economías con pleno empleo, con estabilidad de precios. Se había venido dando un proceso de liberalización comercial importante que empezó a revertirse por los años setenta.

Durante esos años, el GATT desempeñó un papel muy importante y, desde luego, el Fondo Monetario Internacional, en el proceso de liberalización de los pagos; pero también en esa época surgieron las primeras dificultades serias en algunos de los países grandes y el esquema empezó a tambalearse. Recordarán ustedes que se abandonó el régimen de tipos de cambio fijo de Bretton Woods, cuando el dólar abandonó su convertibilidad y pasó a los esquemas de afectación. En ese momento, el FMI perdió su gran función como regulador del sistema monetario nacional y todo se convirtió en arreglos *ad hoc*; se suspendieron los trabajos tendientes a reformar el sistema monetario internacional, en los que tenían una participación interesante los países en desarrollo, con el pretexto del primer *shock* petrolero.

El Banco Mundial, que en los años sesenta había sido una fuente muy importante de financiamiento para los países en desarrollo, ya a mediados de la década siguiente se vio muy disminuido, lo que se explica en parte por la crisis fiscal norteamericana asociada con la guerra de Vietnam y por la negativa a hacer nuevas aportaciones presupuestarias de capital al banco. Resulta entonces más cómodo sugerir a los países en desarrollo que acudan a los mercados internacionales a solicitar créditos a plazos de cinco y siete años, con tasa fluctuante, por ejemplo. Todo este proceso contiene el germen de la crisis de la deuda que dominará la década de los ochenta; una década que se caracteriza por tasas reales de interés muy elevadas, inicialmente resultado de la lucha antiinflacionaria en Estados Unidos, Inglaterra y algunos otros países. Todo al mismo tiempo. Los problemas también surgen por la persistencia de Estados Unidos como gran país deficitario que absorbe el ahorro del resto del mundo. La década se inaugura con una recesión que verdaderamente provoca crisis en los países en desarrollo, particularmente en los llamados países de ingreso medio, que en algún sentido incluían a varios de los líderes del mundo en desarrollo. Hasta ese momento, simplemente en América Latina, cabe mencionar Argentina, Brasil, México y Venezuela como países que entran en serias dificultades; pero otros enfrentaron situaciones análogas: Argelia, Egipto, Nigeria, Filipinas. Esta situación lleva a muchos de estos países a reconsiderar su estrategia política internacional y, desde luego, sus propias políticas internas, y a no procurar reformar el sistema, ni avanzar en la así llamada justicia económica internacional, sino que simplemente buscan asegurar su supervivencia y se vuelven mucho más dependientes del

apoyo externo, tanto de los gobiernos de los países más ricos, como de los organismos, y su capacidad de negociación se ve muy reducida.

Al mismo tiempo, se produce un gran cambio en el ambiente político-ideológico. Estamos en la era de *Reaganomics*, en la era de Thatcher, cuando el *welfare State* se vuelve una mala palabra y es sustituido por liberalismo o neoliberalismo. Entramos entonces a la época en que la ideología favorece la reducción del intervencionismo estatal, las privatizaciones, la desincorporación de empresas públicas. Se inicia un desarrollo muy interesante en las economías del sudeste asiático que habían estado orientadas hacia el mercado externo. Países como Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Malasia y Tailandia logran tasas de crecimiento espectaculares con tasas de ahorro muy elevadas. En esta gran crisis, los países en desarrollo, sobre todo los más endeudados, tienen que plantearse grandes reformas económicas para salir adelante; y en esta gran reforma económica, en una situación de suspensión del financiamiento externo, de inevitable ajuste fiscal, de devaluaciones fuertes, de inflación, gran inestabilidad, negociaciones perpetuas de la deuda con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París, etc., los organismos desempeñan un papel mucho más importante que durante la década de los setenta. Los organismos son, en algún sentido, el mecanismo de transmisión de la nueva economía, de la nueva política económica y, desde luego, como ya señaló Carmen Moreno, dada su estructura de poder y la composición de sus órganos directivos y de los cuadros más altos, provocan inevitablemente ciertas desviaciones.

En un primer momento se nos dijo que la crisis de los ochenta era una crisis temporal de liquidez. Había que ajustarse dos o tres años y el asunto se resolvía solo, con la recuperación de la economía mundial y los esfuerzos de los países. En ese momento, el FMI desempeña el papel más importante. En el segundo, se piensa que los problemas no son sólo pasajeros, sino que hay que hacer algo más y llevar a cabo cambios estructurales. Entonces entra con un papel más importante el Banco Mundial, como parte de la estrategia del secretario del Tesoro de Estados Unidos, Baker. El tercer momento es el de la estrategia Brady, que incluye ciertos alivios para los países endeudados que hayan cumplido determinadas condiciones; pero ninguno de estos movimientos lo generan los organismos, sino que más bien los organismos siguen la pauta que les dan autoridades gubernamen-

tales. Ante la evidente dificultad política que supone para los países acreedores y para la banca intervenir en la discusión político-económica de los países endeudados, son los organismos los que orientan estas políticas económicas, evalúan el desempeño, informan a los acreedores y actúan como expertos en sistemas específicos de programación y de inversiones; a ellos se les consultan algunos puntos técnicos, particularmente en las negociaciones de la deuda.

En teoría, los organismos internacionales deben apoyar los procesos de ajuste con financiamiento. Lamentablemente, en los años ochenta no ocurrió así. El FMI registró flujos negativos hacia sus países miembros, y particularmente hacia los países en desarrollo desde 1985; lo cual quiere decir que está cobrando más de lo que presta. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin fondos, se quedó paralizado por una crisis política, porque uno de los países accionistas pretendió aumentar su participación, tener derecho de veto *de facto*, y hasta que no lo consiguió se detuvo la reposición de recursos, el aumento de capital del BID. El Banco Mundial ha contribuido con flujos importantes de crédito; pero en términos netos no han sido muy grandes, dado que los pagos acumulados de créditos anteriores que se vencían en estos años eran muy considerables. El hecho de que América Latina ya estuviera haciendo este ajuste y transformaciones económicas en condiciones tan difíciles, de hecho sin financiamiento externo y con transferencias económicas negativas, ayuda a explicar muchas de las dificultades políticas y económicas que han enfrentado estos países. El gran número de fracasos de los programas de estabilización de la región sería fácil de entender en términos de la dificultad de estabilizar economías con enormes transferencias netas negativas.

Después de este recuento histórico, ¿cuál es la situación actual? Pues es la misma. Siguen las transferencias negativas, se mantienen tasas de interés elevadas en términos reales y el mundo sufre una escasez de ahorro que favorece la posición de los países acreedores. La demanda de ahorro está aumentando o ha aumentado enormemente, porque a las solicitudes del mundo en desarrollo se han agregado las de Europa del este, la antigua Unión Soviética, China y Estados Unidos, los cuales, aunque en menor medida, siguen siendo deficitarios. En los años setenta, los países en desarrollo tenían una posición relativa que les permitía negociar y tomaron numerosas e importantes iniciativas políticas en relación con reformas al sistema comercial, al siste-

ma monetario; por ejemplo, al sistema monetario, el Grupo de los 24. También lo hicieron los países no alineados a través del primer ministro de la India. México planteó la Carta de los Deberes y Derechos de los Estados, los proyectos de fondo común de financiamiento compensatorio, para la caída de las exportaciones. Algunas de estas iniciativas fueron adoptadas posteriormente con modalidades que cambian de manera sustancial el planteamiento original; por ejemplo, la facilidad a mediano plazo que proponía el financiamiento con menores condiciones, periodos de cambio estructural, fue adoptada por el FMI, pero con otras formas. La estructura política de los organismos financieros internacionales refleja inevitablemente el *statu quo* de los países donantes, y éstos reaccionan de manera defensiva en cuanto se habla de reformas.

El ambiente de los años ochenta cambia de manera significativa. Hace años que no oímos hablar de iniciativas de reforma económica originadas en los países en desarrollo, incluso hace años que no oímos hablar de los países alineados; por ejemplo, del Grupo de los 24. Leemos noticias sobre las negociaciones de los países con la banca acreedora, acerca del desarrollo de las negociaciones de Argentina o Brasil con el Fondo, o de si cumplieron las metas de los programas de crédito. Las iniciativas de importancia, hoy, las toma la Comunidad Económica Europea, el Sistema Monetario Europeo. Los organismos desempeñan el papel que les ha sido asignado; yo diría que los organismos financieros probablemente en forma más profesional que muchos otros, pero en algún sentido hemos dado ya toda la vuelta y estamos en el *statu quo ante*.



**LA CONDICIONALIDAD DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**



## LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ZAKI LAIDI

*Centre d'Études et de Recherches Internationales  
FNNSP-PARÍS*

La condicionalidad de la cooperación internacional es una cuestión muy importante y sumamente compleja que se puede analizar de muchas maneras. Una de las preguntas que queremos contestar en este seminario es: ¿Se está iniciando un nuevo orden mundial más compacto, más restrictivo? Dicho de otro modo: al no haber otra salida a nivel internacional —lo que denomino “la salida de la opción de la salida”—, ¿estará por iniciarse una nueva etapa en la que la condicionalidad se le impondrá con más fuerza a los países subdesarrollados, a los países del Sur? O, al revés, desaparecida la rivalidad a nivel mundial entre las superpotencias, ¿se podrá esperar más flexibilidad en las normas y en los valores? En otras palabras, el nuevo entorno que resulte de la difusión del poder, ¿le dará más ventajas al Sur? O, por el contrario, ¿se las dará al Norte?

Tenemos que analizar lo ocurrido en los años setenta para comprender lo que sucedió en los años ochenta y lo que puede suceder en el decenio de los noventa. Ese periodo se caracteriza por muchos elementos interesantes, entre los cuales hay uno que defino como “ventajas excepcionales del Sur”, y que se relacionan, por ejemplo, con aumentos en el ingreso por alzas inesperadas en los precios del petróleo o de otras materias primas, o por el reciclaje de recursos petroleros. Es notable observar que por primera vez el aumento en los ingresos se originó en el Sur y no en el Norte, aunque se hayan reciclado los recursos a través del Norte. Es fascinante que este proceso económico coincidiera con un proceso político ocurrido a mediados de los años setenta y que la capacidad política y militar de la Unión Soviética proyectara su poder más allá de Europa.

Este contexto general produjo nuevas percepciones del Sur, de las relaciones internacionales y de la negociación internacional. La primera, la percepción de que se podía presionar más al Norte, mezclando recursos económicos con recursos políticos; o sea que, en esos años, el Sur percibió que podía manipular la barrera entre Norte y Sur y controlar, además, el proceso de definición de nuevos valores para el orden internacional. La coalición entre los países del Sur tuvo como resultado varias ventajas, una de las cuales fue el tema de la propiedad. La crisis del petróleo trajo consigo una ola de nacionalizaciones. La segunda, sobre la cual se basó el nuevo orden económico internacional, fue el tema de compartir la prosperidad con el Norte. La tercera tuvo que ver con la definición de nuevos valores para el orden internacional, que entonces no estaría sólo sujeto a los valores del Norte. Aquí, obviamente, podemos recordar los intentos de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) durante esos años.

Hay otros aspectos en los que el Sur luchó por tomar una posición de ventaja. Me refiero, por ejemplo, a la Conferencia de Población de 1974 en Bucarest, en la que el Tercer Mundo consideró que el control de la natalidad no era, en sí, el problema. Lo interesante fue que durante esta Conferencia algunos países del Tercer Mundo que favorecían el control de la natalidad se vieron relegados a una minoría, porque la idea dominante era que la mejor manera de controlar el crecimiento de la población era por la vía del desarrollo económico. En este periodo también surgió del Sur la idea de que se podían mezclar diferentes recursos —es decir, recursos simbólicos, materiales, militares y económicos— y que, además, estos recursos se podían filtrar. Si se analiza la cooperación internacional de los años setenta, se observará que los “enormes proyectos”, que más tarde se volvieron “elefantes blancos”, servían para apoyar los intereses comerciales del Norte, a la vez que para consolidar los de los dirigentes políticos del Sur.

Pienso que esos “enormes proyectos” servían para aumentar las ventajas de los Estados y que aun los proyectos rurales que apoyaba el Banco Mundial para aliviar la pobreza en las zonas rurales eran útiles a los gobiernos para aumentar sus ventajas.

Entonces, si se puede mezclar recursos, o filtrarlos, se puede escoger el tipo de desarrollo deseado; en ese caso, el compromiso político no es muy atractivo. Por ese motivo, durante este periodo se descalificaron todas las estrategias de alineamiento de

los países de Asia oriental, porque el Sur pensaba, en esa época, que para mejorar la posición de ventaja dentro del sistema internacional era mejor no estar alineado. La meta entonces era “recoger” lo que se quiera del Norte en vez de “alinearse” con una de las superpotencias. Lo interesante es que los países del Tercer Mundo pudieron usar los valores del mercado, en términos de elección y precio, para fines políticos. En los años ochenta se desbarató este esquema, y para comprender lo que sucedió analizaré tres asuntos de gran importancia: las reglas del juego; los valores de la cooperación internacional, y las ventajas oficiales y ocultas de la cooperación internacional.

Empezaré con las reglas del juego: las reglas en los años ochenta —es decir, el elemento principal— eran el ajuste estructural, término que se usa para designar un ajuste unilateral. Algunos ejemplos de esto son: primero, reestructuración de la deuda sin dinero nuevo, o sea, el divorcio de la responsabilidad compartida tradicionalmente entre deudor y acreedor; segundo, reducción de los déficit sin reciprocidad por parte del Norte —todavía en 1990 estaba pendiente un acuerdo a este respecto entre el FMI y Estados Unidos—; tercero, aumento de los intereses sin compensación, y cuarto, el establecimiento de la condicionalidad, o lo que un observador llama “las patrullas policíacas del Norte”. La condicionalidad económica tiene dos sentidos: acceso a los recursos, ahora con base en méritos económicos y no en preferencias políticas, y cerrarle “la salida” a aquellos países que quisieran buscarla.

En los años setenta, en términos de valores había que distinguir entre Norte y Sur, entre “los que tienen” y “los que no tienen”, entre gente con y sin recursos. Durante este periodo, el Sur, en general, pensó que la política era mucho más importante que la economía; en otras palabras, mejor que la economía. El Sur buscaba una posición a nivel internacional; es decir, pretendía sostener: “Somos el Sur, queremos ser el Sur, no nos queremos integrar en el sistema mundial, o por lo menos no queremos una integración asimétrica en el sistema mundial.”

Lo que trató de hacer el Norte en los años ochenta fue cambiar la problemática de “los que tienen” y “los que no tienen”. El Norte buscó entonces imponer la idea de que lo importante no eran los recursos, sino las políticas: “las políticas importan más que los recursos”, lo cual significaba que el fracaso no se debía a la falta de recursos. Entonces, uno de los valores fundamentales del ajuste estructural trataba, precisamente, de fomen-

tar la idea de que las políticas eran mucho más importantes que los recursos, y el hecho de que las políticas fueran más importantes que los recursos significaba, además, que los precios eran más importantes que los recursos. Pero el precio es clave: o sea, que en el nivel internacional, en el nivel de la cooperación internacional que nos interesa, las relaciones internacionales se apoyan en la economía y no en la política; lo cual, a su vez, significa que el Estado es malo porque significa política, y el sector privado es bueno porque significa economía. Se suponía que la condicionalidad le daría una forma coherente a esos objetivos, porque no se puede fijar el precio correcto si no se restringe el control del Estado o si se hace caso omiso del mercado mundial.

En términos de ventajas, después de los valores y las reglas, una de las ventajas para el Norte en los años ochenta, los años del ajuste estructural, fue que pedía exportar y financiar los desequilibrios entre Norte y Sur y evitar que regresaran al Norte. Otra ventaja consistía en que también exportaba nuevos valores relacionados con el desmantelamiento de los conceptos keynesianos en los países occidentales y con una revaloración del papel del Estado en esos mismos países. Una tercera ventaja importante consistía en la promoción de una serie de valores internacionales que legitimaban la escasez de recursos que fluían al Sur. Esto significa que, ante la escasez de recursos, el argumento del Norte frente al Sur era: "No necesitas más recursos, porque lo importante no son los recursos sino los precios correctos y las políticas adecuadas."

¿Y qué pasó con todos estos principios, con estas reglas, valores y ventajas? En cuanto a las primeras, creo que se han aplicado en forma asimétrica. La que mejor se aplicó fue la relativa a los recursos. De hecho, su transferencia del Sur hacia el Norte ha sido extremadamente "positiva", lo cual significa que fue negativa del Norte hacia el Sur. Pienso que en este sentido el ajuste estructural ha tenido mucho éxito. La segunda regla que se ha aplicado bastante bien ha sido la capacidad del Norte para filtrar sus problemas y evitar que se los regresen. Por ejemplo, es obvio que uno de los grandes problemas actuales es el bajo nivel de ahorro en los países occidentales, fenómeno que perjudica enormemente al Sur. En el caso específico de Estados Unidos, el altísimo nivel de consumo daña al Sur, debido a que la falta de recursos financieros produce el alza en las tasas de interés. Lo que se aplicó en forma asimétrica fue la condicionalidad

económica, y el principio que más se violó fue el de acceso a los recursos según el criterio de méritos.

En cuanto al tema de los valores, hay que decir que unos han sido aceptados, otros, descartados, y algunos más, desviados hacia otras finalidades. En cuanto a los valores, creo que en términos generales el Sur se preocupa más por la relación entre las políticas y los recursos. Evidentemente, no hay muchos países que fácilmente acepten la idea de que las políticas son más importantes que los recursos. Sin embargo, creo que algunos países tienen en cuenta que aunque el problema de los recursos sigue siendo válido, no es fundamental. En el Sur, en general, creo que ya se descartó la idea de que el desarrollo es un recurso escaso que se puede comprar en el mercado. Es impresionante la posición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), según la cual los problemas de algunos países no son por falta de recursos, sino porque han seguido políticas equivocadas. Esta posición hace a un lado el hecho de que la dependencia financiera del Sur respecto del Norte se incrementó de manera muy marcada. En cuanto a la relación entre el sector público y el sector privado, pienso que nadie cree ya en la teoría de suma cero entre esos dos sectores. Además, si se analiza el gasto público expresado en porcentaje del PIB en países como Turquía, Chile y Ghana, en los que se han hecho ciertos reajustes, se podrá observar que no disminuyó gran cosa. Es más, podría decirse que en muchos países aumentó, lo cual significa que el tema del Estado en la relación con el sector privado no tiene tanto que ver con cantidad como con calidad. La experiencia de los países occidentales, aun de Gran Bretaña, demuestra claramente que la desreglamentación conduce a una serie de nuevos reglamentos. Otro problema en este sentido deriva de la importancia excesiva que se le ha dado a la relación entre propiedad y eficiencia. Se piensa que el sector privado es mucho más eficiente que el sector público; pero creo que no es siempre el caso.

Por último, nos queda el tema de la privatización. La privatización en sí no es una solución ni buena ni mala; las experiencias varían. Lo que no se debe subestimar es la capacidad que tienen los protagonistas políticos de usar la privatización con fines políticos. En muchos países se están llevando a cabo programas de privatización; pero al mismo tiempo no se modifican las reglas del juego, y, por consiguiente, los bienes nacionales se venden a clientes políticos, lo cual no ha de conducir a una economía de mercado. Lo anterior significa que la liberalización económi-

ca es mucho más importante que la privatización; se puede tener privatización sin liberalización; se puede liberalizar sin privatizar. No obstante, creo que ha habido un cambio muy grande en el Sur y tiene que ver con la propiedad. El Informe sobre las Empresas Transnacionales (Report on Multinational Corporations), publicado en 1988 por Naciones Unidas, muestra un cambio real en la percepción de las empresas transnacionales. El tema de la propiedad ha cambiado y también ha cambiado la percepción del orden internacional en este respecto. Durante más de dos decenios, la UNCTAD ha estado pugnando porque se le dé un lugar internacional al Sur, con base en dos principios: el derecho soberano sobre los recursos y el derecho a un trato especial preferente en virtud de la posición subordinada en el orden internacional.

Creo que una gran parte de estos temas han sido resueltos. El Sur comprendió que no se trataba de luchar por ser distinto, y ya no pretende cambiar las reglas del juego sustancialmente, como lo hizo en los setenta, sino que ahora trata de participar en el juego. Esto significa más participación en los foros internacionales, que anteriormente se consideraban dominio exclusivo del Norte (y el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles —GATT— es un ejemplo real). Esto significa que el Sur está tratando ahora de incorporarse a algunas instituciones tradicionales del Norte, a fin de modificar o mejorar su posición. El resultado de esta estrategia es incierto y la distribución de los beneficios que se pueden obtener probablemente será asimétrica y desfavorable para el Sur. Sin embargo, la percepción en relación con este tema se ha modificado. Este cambio no se puede interpretar como un sometimiento al Norte, porque aunque el Sur se tenga que someter a las reglas del juego, está tratando de aumentar sus ventajas. Pienso que sería un error concluir que el Sur se halla sometido por el Norte. Son muchos los casos en los que el Sur, por conducto del GATT, plantea el siguiente argumento al Norte: “Estamos dispuestos a cumplir con las reglas liberales, pero ustedes también tienen que cumplir.” El hecho de que Estados Unidos está, en ciertos casos, tratando de escapar a las restricciones multilaterales confirma esta hipótesis. ¿Qué va a pasar? Es difícil preverlo; pero si intentamos comprender o analizar los efectos que tendrán en el Sur los acontecimientos europeos, nos encontramos frente a dos problemas: la posibilidad de una desviación de recursos del Sur hacia el Este y el posible “efecto demostración” de estos cambios, lo que significa

que si se llevan a cabo reformas radicales en Europa del este, el Sur podría tratar de seguir ese mismo camino. Por el contrario, si fracasan las reformas radicales en Europa del este, probablemente también tendrán un efecto sobre la percepción que se tiene en el Sur de lo que supone colocar el mercado en el centro de las relaciones económicas.

Para concluir, trataré el cambio en la condicionalidad, consistente en pasar de la condicionalidad económica a la política. El interés por esta última se relaciona básicamente con dos problemas. El primero tiene que ver con aumentar la eficiencia de la ayuda; el segundo, con la manera como se relaciona la ayuda con la democracia. Históricamente, es bastante triste la forma en que se ha usado la ayuda para fomentar la democracia. Sin embargo, podemos suponer que en la actualidad se han dado tres cambios importantes. La democracia es un concepto mucho más conocido; en relación con sus movimientos democráticos, los países latinoamericanos dependen, en gran medida, de la ayuda internacional, y estos países ya no cuentan con el Este como carta de negociación. Últimamente, los países donadores se han preguntado cómo se pueden poner en contacto con la sociedad civil para eludir el filtro del Estado, que podría oponerse a esta nueva clase de ayuda. ¿Cómo, entonces, usar la ayuda para eludir al Estado? Ha surgido, entre otras, la idea de ayudar en forma directa al sector informal. Ésta es una de las principales ideas que circulan entre la burocracia internacional y, evidentemente, un problema importante para América Latina, porque lo que se está tratando de hacer —por ejemplo, en Estados Unidos— es basar los principios de acción en este sentido en las ideas de Hernando de Soto. Hernando de Soto, en su trabajo sobre Perú, sostiene que la sociedad civil es, en esencia, democrática, organizada y reprimida por el Estado. Lamentablemente, este cuadro es demasiado simple, y creo que uno de los principales problemas consiste en la necesidad de superar esta imagen excesivamente simplista que separa el Estado de la sociedad civil, porque en realidad Estado y sociedad civil se entrelazan en muchos niveles.

El último punto, que más que comentario es una pregunta, tiene que ver con la relación entre los cambios que ocurrieron o están ocurriendo en el orden internacional y la evolución del cambio social en el Tercer Mundo. Alberto Hirshman suscitó un debate muy interesante a este respecto cuando quiso responder la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto afectan los

cambios internacionales el futuro del cambio social? Básicamente, lo que Hirshman sostiene es que, a causa del fin de la Guerra Fría, los grupos conservadores del Tercer Mundo ya no tendrán razón para congelar el juego social. Otros observadores, en cambio, sostienen lo contrario: que el fin de una alternativa procedente del Este marcará el fin de las ideologías globales, de las ideologías sociales, y aumentará la fragmentación social. En el pasado se dieron diversas combinaciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, la ideología predominante, tanto en el Norte como en el Sur, era la del "fracaso del mercado". Esa ideología también predominó en el contexto de la Guerra Fría, lo cual demuestra que no hay una relación simplista entre el cambio social y las relaciones internacionales. No obstante, sugiero que es una de las cuestiones que debemos analizar.

## EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

HUMBERTO GARZA ELIZONDO  
*El Colegio de México*

Al analizar las relaciones de cooperación financiera entre países desiguales, es difícil evitar la impresión de que se juzga a las agencias y a los países que la otorgan. Sin duda, existe un alto grado de subjetividad en las actitudes que se adoptan al realizar esta tarea. La mayor parte de los observadores asumen una de estas dos actitudes: realizan una defensa heroica de las agencias de cooperación, o bien, realizan una crítica corrosiva de las mismas. Los casos seleccionados, los hechos concretos e, incluso, las estadísticas están influidos por actitudes que dependen de los intereses y valores de los gobiernos y grupos sociales afectados. De este modo, es necesario reconocer de antemano las dificultades que existen para ser objetivos al estudiar el funcionamiento y las políticas de las agencias de cooperación en sus relaciones con los países en desarrollo. Ahora bien, es posible reflexionar seriamente acerca de los aspectos medulares de este tema, evitando caer en visiones simplificadas o en generalizaciones fáciles. Esa es la intención de este trabajo.

Desde la perspectiva de la disciplina de las relaciones internacionales, es posible suponer que el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) se basa en intereses de poder; algunos observadores afirman que el sistema de Bretton Woods dio origen a instituciones altamente politizadas que han favorecido el predominio del capital. En general, estas percepciones se apoyan en las premisas del realismo clásico, tal y como fueron planteadas por Hans Morgenthau. Este autor se muestra escéptico acerca de la viabilidad de un gobierno mundial, dado que la naturaleza anárquica de la política y la economía internacionales no puede ser superada sólo con base en el derecho. El realismo clásico señala la existencia de una estructura de poder

mundial basada en la jerarquía y en la coerción, en la cual las instituciones económicas internacionales reflejan fielmente la distribución del poder.<sup>1</sup>

Para el realismo clásico, el funcionamiento y las políticas del FMI, incluyendo la condicionalidad, son diseñadas (o por lo menos fuertemente influidas) por los países con poder económico. Las justificaciones formales y las explicaciones técnicas de la condicionalidad son vistas como instrumentos para ocultar, más que para revelar, la naturaleza y la lógica del FMI.

El realismo político asume que los miembros con mayor poder económico, más que un conjunto de técnicos especializados, controlan la condicionalidad del FMI. Éstos se localizan en el Directorio Ejecutivo, un cuerpo de 22 miembros que es, de acuerdo con los artículos del convenio constitutivo de la institución, "responsable de conducir" la actuación del FMI (art. 12, secc. 3A). Por medio de un sistema de voto ponderado, cinco miembros de este directorio (Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Francia y Alemania) tienen la capacidad de vetar las decisiones críticas, tales como las relativas a la membresía y el monto de las cuotas correspondientes a cada uno de los miembros. Estados Unidos dominó ampliamente la política del FMI durante sus primeros años y aún conserva un veto unilateral sobre muchas decisiones, conforme a este sistema de votación. El Directorio Ejecutivo tiene la capacidad legal de rechazar las recomendaciones del equipo técnico del FMI, con base en argumentos políticos. En opinión de algunos estudiosos, ésta es la verdadera fuente de poder del FMI.

Si se utiliza el realismo clásico para analizar las políticas del FMI, es posible prever los siguientes resultados: el principal elemento para predecir la condicionalidad tendrá que ser los intereses y las políticas de los países dominantes dentro del FMI; las filosofías e ideologías de estos países tenderán a imponerse. Además, se puede esperar que los objetivos (económicos y políticos) de seguridad nacional de los países dominantes se reflejen en la política del FMI, por lo que los países aliados de los países poderosos recibirán un trato especial, mientras que gobiernos nacionalistas o disidentes corren el riesgo de ser abandonados a su propia suerte y de precipitarse en el derrumbe económico. Los politólogos han abordado el problema planteado por la

<sup>1</sup> Véase Hans Morgenthau, *Politics among Nations; the Struggle for Power and Peace*, 4a. ed., Nueva York, A.A. Knopf, 1967.

condicionalidad del FMI desde la perspectiva de su propia disciplina. Reconocen la importancia de la economía, pero han enfatizado el papel crucial que desempeñan los factores políticos, a menudo pasados por alto por los economistas.<sup>2</sup>

Con base en la "teoría de la dependencia", se afirma que el FMI es uno de los instrumentos utilizados por los países industrializados del "centro" para imponer sus intereses y modelos de desarrollo en los países de la "periferia".<sup>3</sup> En alianza con las élites nacionales que controlan el gobierno de los países clientes, el FMI impone su voluntad sobre la política económica de éstos, en beneficio de las economías centrales. De manera similar, ciertos escritores marxistas argumentan que el FMI sirve como instrumento de los países industrializados para apropiarse de los recursos de los países en desarrollo. Sostienen, además, que el FMI promueve un modelo de desarrollo que beneficia a las élites nacionales vinculadas con los intereses de los países industrializados, a expensas de la clase trabajadora.<sup>4</sup>

Dependentistas y marxistas han argumentado que el autoritarismo es una condición necesaria para la aplicación de los programas ortodoxos de estabilización económica del FMI. O'Donnell señala que los gobiernos autoritarios se comprometen a estabilizar la economía y fomentar la industrialización valiéndose, para ello, de la represión política y de sus vínculos con los intereses de las compañías transnacionales. Este autor sostiene que existe una "afinidad selectiva" entre los gobiernos autoritarios y los

<sup>2</sup> Para una discusión de los enfoques políticos para el estudio del FMI, véase Luigi Manzetti, *The International Monetary Fund and the Argentine Case*, University of Iowa, 1988, pp. 15-23.

<sup>3</sup> Entre los diversos autores de la teoría de la dependencia, citamos aquellos cuyos trabajos son de particular utilidad para nuestro estudio: Fernando Enrique Cardoso y Enzo Falletto, *Dependencia y desarrollo*, México, Siglo XXI, 1969; Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, abril-junio, 1971, pp. 571-628; Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía: formas de dependencia y estrategia de liberación*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Barbara Stallings, *Economic Dependency in Africa and Latin America*, Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1972; James Petras, *Politics and Social Structure in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, 1970; Cheryl Peyer, *The Debt Trap: The IMF and the Third World*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974; Manuel Pastor, Jr., *The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict*, Boulder, Westview Press, 1987.

programas del FMI, los cuales implican capacidad de imposición y de control sobre la economía de los países periféricos.<sup>5</sup> Además, dichos programas parecen penalizar a los trabajadores asalariados y favorecer a empresarios, exportadores e intermediarios financieros. Ahora bien, no existe evidencia sistemática y clara para comprobar los razonamientos anteriores. Por el contrario, se puede afirmar que la capacidad de las élites nacionales para poner en práctica los programas de estabilización económica con frecuencia puede ser sabotada “desde adentro” por las burocracias nacionales, los partidos opositores y los grupos de interés. También se puede cuestionar la tesis de que la capacidad de aplicar los programas de estabilización esté vinculada con la naturaleza de los diferentes sistemas políticos, señalando, por ejemplo, que los regímenes autoritarios no han tenido más éxito que los regímenes democráticos en la aplicación de estos programas y que, con frecuencia, lo han hecho peor que los segundos. Se argumenta asimismo, que los gobiernos autoritarios tuvieron menos éxito que los democráticos en el intento de mejorar las principales variables económicas, tales como el déficit presupuestario, el gasto público y el crédito interno. Las diferencias en la naturaleza de los gobiernos *per se* no parecen tener gran importancia; pero los cambios de un tipo de gobierno a otro sí la tienen, ya que parecen alcanzar mejores resultados en términos de estabilización.

Aunque las teorías políticas sugieren algunas hipótesis interesantes, éstas encuentran serias dificultades para pasar las pruebas del análisis empírico. No hay evidencia concluyente sobre la afinidad selectiva entre la condicionalidad del FMI y los gobiernos autoritarios, por lo que es necesario explorar más allá de la naturaleza de los gobiernos como condición determinante de esta vinculación. Otros factores, tales como la distribución del poder político y económico dentro de la sociedad, la solidez del aparato del Estado, la orientación ideológica de las élites y las limitaciones internacionales, pueden ser útiles para entender mejor el efecto de la condicionalidad del Fondo. En cualquier caso, no es válido hacer generalizaciones y precipitar conclusiones sobre

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institut of International Studies, University of California, 1973. Véase, también, Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell, *Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos*, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978.

esta relación. Por *condicionalidad* se entiende “las políticas que a juicio del FMI el país miembro debe observar a fin de que pueda utilizar los recursos de la institución de conformidad con los fines y disposiciones del convenio constitutivo”.<sup>6</sup> La condicionalidad ha experimentado modificaciones y adaptaciones, aunque ha mantenido un alto grado de uniformidad a través del tiempo y en relación con diferentes situaciones.<sup>7</sup> En lo fundamental, la condicionalidad incluye programas de estabilización que incorporan ajustes presupuestarios, ajustes salariales y planes en las áreas monetario-crediticia y de comercio exterior.

En contraste con el Banco Mundial, el FMI ha desarrollado un modelo de políticas correctivas relativamente rígido para los desequilibrios económico-financieros. Los efectos de la condicionalidad de estas agencias sobre las políticas económicas de los diferentes países se miden usualmente con base en el modelo del FMI. Esto podría parecer obvio si no fuera por el hecho de que esta evaluación está sujeta a diferentes alternativas de análisis. Más importante aún: las alternativas elegidas pueden cambiar el signo y el carácter de la evaluación. Por ejemplo, es común considerar la condicionalidad como una práctica que altera políticas gubernamentales que de otra manera habrían seguido un curso diferente. Este fenómeno se refleja en los conflictos de las relaciones entre el FMI y los gobiernos nacionales. Sin embargo, hay casos en que las políticas económicas de los gobiernos se modifican en la dirección recomendada por el FMI por razones básicamente internas. El criterio de evaluación en estos casos debe ser diferente al que se aplica en los primeros, aunque por razones prácticas algunos gobiernos presentan estas políticas bajo la justificación de “presiones del FMI”. En estos casos, la condicionalidad sólo está, en la mejor de las hipótesis, precipitando un proceso en marcha.

La condicionalidad no puede ser evaluada por medio de un análisis estricto de eficiencia, esto es, de congruencia entre objetivos e instrumentos. Cualquier evaluación debe incorporar los

<sup>6</sup> La definición del concepto “condicionalidad” y la génesis de esta doctrina se encuentran en Joseph Gold, *Condionalidad*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1979, pp. 1-15.

<sup>7</sup> Un análisis del contenido y de los términos de la condicionalidad en sus diferentes fases se halla en Raymond F. Mikesell, “Appraising IMF-Conditionality: Too Loose, Too Tight, or Just Right?”, en John Williamson (comp.), *IFM: Condionalidad*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1983, pp. 47-62.

factores relativos a la situación política y social interna, ya que éstas pueden afectar a la viabilidad de los programas de estabilización. Estos aspectos tienen que ver fundamentalmente con el grado de autonomía de decisión de los gobiernos nacionales y, por lo tanto, deben ser considerados en las evaluaciones que el observador formule acerca de la condicionalidad. Con base en lo anterior, se puede afirmar que los efectos de cualquier condicionalidad habrán de ser, hasta cierto punto, indeterminados; ello supone admitir que no existe un patrón de referencia para la evaluación general de estas políticas. Con todo, es necesario considerar esta práctica como una variable de la dinámica del sistema económico y político internacional.

Las agencias de cooperación económica son vehículos en el proceso de internacionalización del capital. Como tales, contribuyen a definir las tendencias que presenta este proceso en el periodo de postguerra. Por ello se debe incorporar al análisis una dimensión que el concepto de condicionalidad no evoca, pero que es inherente en su proyección internacional: la existencia de estrategias internacionales detrás de las políticas y las recomendaciones promovidas por las agencias de cooperación. En consecuencia, la condicionalidad mantiene una correspondencia estrecha con el papel que las agencias de cooperación desempeñan en el proceso de internacionalización del capital en sus diferentes etapas.

Los efectos de la condicionalidad dependerán de los términos de la relación entre los Estados nacionales y el capital internacional en sus diferentes ciclos y formas de expansión. La naturaleza de estas relaciones podría sintetizarse en diferentes modelos abstractos; sin embargo, son finalmente los casos concretos los que interesan. Siendo así, un razonamiento basado en una perspectiva histórica resulta útil al evaluar los efectos de la condicionalidad en los diferentes países. Para intentar esto, vamos a revisar algunos casos en América Latina en el periodo de la postguerra.

En términos regionales, los países de América Latina han sido los principales usuarios de los recursos del FMI. De manera explicable, estos países son los que mayores dificultades han experimentado en relación con la condicionalidad, y los que se han ubicado a la vanguardia del esfuerzo por flexibilizar esta práctica del FMI. Estos países encontraron el enfoque del FMI muy cuestionable, dado que, en su opinión, afectaba al proceso de desarrollo económico interno. La divergencia con el FMI se pre-

sentaba no sólo en el terreno económico, ya que los países latinoamericanos enfatizaban la potencial desestabilización sociopolítica inherente a la condicionalidad de los programas de estabilización.

En torno a la condicionalidad, surgieron también diferencias en el tema del "tratamiento diferenciado". Éste se entiende con base en las diferencias en las estructuras económicas y en los niveles de desarrollo entre los países miembros, y por consiguiente, se argumentaba la necesidad de aplicar un programa de estabilización distinto, adecuado a las condiciones específicas de los países en desarrollo.

La presencia de la condicionalidad del FMI en las políticas de estabilización aplicadas por los países de América Latina estuvo muy difundida en el periodo que va de mediados de los años cincuenta a mediados de los sesenta. La aplicación de políticas de estabilización demostró que el objetivo buscado en realidad era una mayor apertura de las economías semiindustrializadas, especialmente las de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.<sup>8</sup> De hecho, la mayor parte de las medidas adoptadas durante ese tiempo se concentraron en el área del comercio exterior, precisamente el sector donde se reconoció más tarde que se habían experimentado las mayores consecuencias. Las principales medidas se dirigieron a la eliminación de los mecanismos de protección comercial: cuotas o sistemas de cuotas para la importación y exportación; devaluación significativa de las monedas nacionales; unificación del sistema de cambios; abolición de acuerdos comerciales y de pagos bilaterales, y promoción de la entrada de capital extranjero.

Las tendencias económicas y políticas que se perfilaban en el orden económico internacional de esos años, encabezado por Estados Unidos, requerían ajustes externos en las economías latinoamericanas. La presencia del FMI en varios países de la zona demostró la necesidad de una redefinición de la cooperación financiera internacional, que tomara en cuenta los intereses del mundo en desarrollo. Planteada de esta forma, podría pensarse que la condicionalidad del FMI fue decisiva en las políticas adoptadas por estos países. Sin embargo, esta impresión no necesariamente corresponde a la realidad de los hechos. Por una

<sup>8</sup> Un excelente artículo sobre la experiencia de los países latinoamericanos en este periodo es el de Samuel Lichtensztejn, "FMI-Developing Countries: Conditionality and Strategy", en Williamson (comp.), *op. cit.*, pp. 209-223.

parte, los casos referidos demostraron que la puesta en práctica de las condiciones del FMI en esa primera fase, más que una imposición, fue el resultado de la convergencia de tendencias internacionales y de intereses nacionales.<sup>9</sup> El grado de autonomía que conservaron los gobiernos nacionales dependió de tres factores: 1) el nivel de desarrollo económico; 2) el estado del modelo de sustitución de importaciones, y 3) las diferentes formas o alianzas populistas que lo apoyaban. Aunque varios países fueron expuestos a las mismas condiciones del FMI, las reacciones de los diferentes gobiernos no fueron idénticas. El caso de Brasil es muy ilustrativo en este sentido. La apertura de su economía no estuvo sometida a la "observancia" de las condiciones del FMI; por el contrario, hasta 1964 éstas fueron rechazadas de manera abierta.

En esta primera fase, la acumulación de capital estimulada por la expansión transnacional hizo efecto en los principales sectores de las economías nacionales. Sin embargo, la propiedad del capital previamente acumulado no fue desnacionalizada, generándose así un fenómeno de oligopolización. La internacionalización redefinió la importancia de los sectores económicos y la distribución de los activos y del ingreso; asimismo, dio lugar a la tendencia a modificar la estructura de la balanza de pagos y a reducir el déficit en el corto plazo, sin que ello significara alcanzar el equilibrio en el mediano plazo.

El efecto más importante de la condicionalidad del FMI en el diseño de las políticas económicas durante esta fase fue cambiar ciertos aspectos de los regímenes de comercio exterior y de los movimientos internacionales de capital. En contraste, en otros sectores regulados por el Estado (tales como el mecanismo de subsidios, los incentivos para las industrias, el control de precios, la política de salarios, y aun la política crediticia) las repercusiones de la condicionalidad fueron bastante más limitadas. La expansión del capital extranjero en América Latina aprovechó las ventajas que ofrecían las condiciones proteccionistas del mercado interno y regional. Esto permitió a algunos países conciliar los diferentes intereses sociales en juego, hasta el punto de preservar la configuración populista y reformista de los gobiernos establecidos. Conforme la concentración de las tendencias de la economía internacional se aceleraba, la posibilidad de vol-

<sup>9</sup> Lichtensztein, *op. cit.*, p. 213.

ver las estructuras internas (sociales y sectoriales) compatibles con la política de apertura al capital internacional fue encontrando obstáculos crecientes. Los cambios “estabilizadores” en Brasil, en 1964, y en Argentina, en 1965, demuestran esos obstáculos, así como la interacción relativamente más estrecha entre la condicionalidad del FMI y algunas políticas económicas específicas en América Latina.

Aunque la así llamada corriente monetarista consiguió una victoria aparente en los años sesenta, en los países que se consideraban más rebeldes a sus recomendaciones los cambios que experimentaron las políticas económicas no se pueden atribuir exclusivamente a los lineamientos del FMI. En relación con este punto, es importante señalar que la reestructuración que siguió a la primera fase de expansión del capital transnacional y las contradicciones internas que surgieron en la esfera política fueron los elementos que desempeñaron un papel decisivo en el cambio de orientación ya mencionado. Aun cuando su influencia en este proceso fue secundaria en ese tiempo, las recomendaciones del FMI tuvieron otros efectos en el orden interno. Aparte de los casos de Argentina y Brasil, la política de estabilización caracterizó la estrategia del “desarrollo estabilizador” en México; se aplicó en la mayoría de los países centroamericanos, y adquirió nueva fuerza en los casos de Uruguay, Perú y, parcialmente, en Chile.

Ahora bien, a principios de los años setenta se experimentó una clara reducción en la influencia del FMI y un debilitamiento de las políticas económicas derivadas de su modelo. Los cambios políticos que tuvieron lugar esos años abrieron nuevas alternativas para las políticas económicas de los países de la zona.<sup>10</sup> Gobiernos como los de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975), Ovando y Torres en Bolivia (1969-1970), Allende en Chile (1971-1973), Cámpora y Perón en Argentina (1973-1974), Manley en Jamaica (1972-1980), las reformas heterodoxas asumidas por el llamado “milagro brasileño” (1968-1973) y por el “desarrollo compartido” propuesto por Echeverría en México (1970-1976), manifiestan un margen de maniobra más amplio para los gobiernos latinoamericanos en la elección de sus políticas nacionales.

<sup>10</sup> Una amplia información y análisis riguroso sobre este periodo se encuentran en Tyrone Ferguson, *The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund. The Quest for Full an Effective Participation*, Londres, Printer Publishers, 1988, pp. 198-227.

Diversas razones internas y externas explican este periodo de transición en las relaciones del FMI con América Latina. Las políticas de estabilización no habían logrado la disminución de las tasas de inflación, ni la reducción de los déficits en la balanza de pagos en la medida prevista. Por el contrario, dieron lugar a una recesión, y en los casos en que tuvieron efectos positivos sobre la tasa de crecimiento, éstos fueron alcanzados al costo de una concentración forzada de la producción y del ingreso y de una mayor estratificación social. Por todas estas razones, las críticas a estas políticas, aunque dirigidas hacia los gobiernos que entonces las adoptaron, se referían también en mayor o menor medida a la condicionalidad del FMI y al predominio de los intereses de Estados Unidos en su definición. Como reacción a lo anterior, prosperaron estrategias de crecimiento basadas en una redistribución progresiva del ingreso y en demandas nacionalistas para el control de los recursos naturales.

A principios de los años setenta, el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, además de tener efectos económicos, se manifestó en una contradicción más amplia, cuyo origen era la transformación experimentada por las compañías transnacionales: la competencia intercapitalista en el nivel internacional ya no correspondía totalmente a la alianza entre los gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos. En este sentido, es necesario recordar que algunos de los gobiernos radicales en América Latina (el de Perú, bajo Velasco Alvarado, y el de Argentina, bajo los gobiernos de Cámpora y Perón) no estaban en contra del capital internacional, sino que básicamente se oponían a los "viejos monopolios" o enclaves de Estados Unidos. En el caso de Brasil, incluso los años del "milagro" se caracterizaron por una diversificación de las fuentes de capital extranjero.

Para varios países, la disminución de la cooperación bilateral por parte de Estados Unidos y los conflictos con las compañías norteamericanas no impidieron la solución de los problemas de balanza de pagos. Sin la intervención del FMI, se recurrió a nuevas fuentes de financiamiento en expansión (el mercado de eurodólares) y se aprovecharon las ventajas del crecimiento del comercio internacional, en términos de intercambios coyunturalmente favorables para varios productos primarios de la zona.

Desde el establecimiento de los gobiernos militares en Chile (1973) y en Argentina (1976), se abrieron dos nuevas modalidades en las relaciones de estos países con el FMI. La primera, los cambios en los programas de estabilización y sus vínculos con

la expansión de la banca privada internacional; la segunda, el desarrollo de la dimensión política de la condicionalidad.

En la segunda mitad de los años setenta se presentó un conjunto de circunstancias que impulsaron al FMI a emprender una revisión de sus prácticas de condicionalidad.<sup>11</sup> La combinación de las duras críticas políticas por parte de los países de América Latina y su rechazo a utilizar los recursos financieros del FMI fueron importantes factores en el cambio. Las propias evaluaciones del FMI sobre los resultados de los programas de estabilización apuntaban hacia una menor confianza en la eficacia de éstos. Los anteriores factores impulsaron un periodo de "experimentación" en la condicionalidad.

Fue así como en 1978 el FMI inició la revisión de la condicionalidad que culminó en la decisión de 1979 del Directorio Ejecutivo sobre nuevos lineamientos. Entre las características nuevas que cubrían algunas de las demandas de los países en desarrollo, estaban: la aceptación por parte del FMI de la necesidad de prestar debida atención a los objetivos sociales y políticos, a las prioridades económicas y a las diferentes circunstancias de cada uno de los países, incluyendo las causas de sus problemas de balanza de pagos; y la posibilidad de acuerdos *stand-by* de más largo plazo, sancionando de este modo un enfoque gradual en el proceso de ajuste. Las consecuencias prácticas de esta revisión se hicieron evidentes en la rápida aprobación de los recursos solicitados, bajo diferentes esquemas, entre mediados de 1979 y mediados de 1981.

Ahora bien, la disposición del FMI a experimentar con la condicionalidad no duró mucho tiempo. En 1981 se lanzó un ataque concertado por parte de los países industrializados en contra de lo que consideraron una actitud débil en la aplicación de la condicionalidad. La marcha atrás de este experimento a principios de los años ochenta se vio favorecida de manera similar por un conjunto de circunstancias internas y externas.<sup>12</sup> En el difícil contexto económico de esos años, se agotaron las fuentes alternativas de financiamiento externo para los países en desarrollo; además, con la interrupción de las negociaciones para la creación de un nuevo orden económico internacional, el na-

<sup>11</sup> Véase, Ferguson, *op. cit.*

<sup>12</sup> Véase, Ariel Buiara Seina, "Aumento de la condicionalidad del FMI", XXXIV Reunión de gobernadores de bancos centrales latinoamericanos y de España, Quito, 24 y 25 de marzo de 1982.

cionalismo económico de los países en vías de desarrollo se vio muy debilitado. De esta forma, las fuerzas interesadas en rechazar la experimentación en la condicionalidad, encabezadas por Estados Unidos, emprendieron una campaña con ese propósito, que tuvo éxito en revertir los cambios antes de que éstos se consolidaran con la práctica cotidiana.

En 1983, los principales países de América Latina se presentaron de nuevo a las puertas del FMI. Ante las serias dificultades causadas por el servicio de la deuda externa masiva que contrataron con la banca privada durante los años setenta y principios de los ochenta, y en un contexto de recesión de la economía internacional, los países latinoamericanos no tuvieron otra opción que acercarse al FMI. Importantes acuerdos de financiamiento fueron establecidos entre Argentina, Brasil y México con el FMI en los primeros seis meses de 1983.

En respuesta a la crisis de la deuda, el FMI diseñó una estrategia conjunta que incorporaba a los países industrializados, a los países deudores, a la banca privada y a la propia institución. En una situación en la que la banca privada estaba cada vez más renuente a seguir prestando, el FMI logró convencerla para que participara en el manejo de la crisis.<sup>13</sup> Ciertamente, ello se explica en razón de la enorme cantidad de dinero que estaba en juego y de la desestabilización del sistema financiero internacional que se habría provocado en caso de un repudio de la deuda.

No obstante este logro aparente, se presentaron fuertes críticas por parte de los países deudores en lo tocante al papel del FMI en el manejo de la crisis de la deuda, particularmente en relación con el tipo de programas de estabilización que éste proponía. De hecho, la crisis de la deuda se presentó justo cuando el FMI rechazaba la experimentación en la condicionalidad y regresaba a las prácticas anteriores; esto es, a insistir en ajustes basados en la demanda de la economía. Los países deudores de América Latina estuvieron cada vez menos dispuestos a someterse a un proceso que ya habían rechazado dos décadas atrás y, a pesar de que en un primer momento adoptaron programas auspiciados por el FMI, las negociaciones se llevaron a cabo en un ambiente tenso y conflictivo.

<sup>13</sup> El papel de la banca privada en el manejo de la crisis de la deuda y los términos de su condicionalidad son estudiados por Irving S. Friedman, "Private Bank Conditionality: Comparison with the IMF and the World Bank", en J. Williamson (comp.), *op. cit.*, pp. 125-144.

La deuda externa de América Latina se incrementó de 10 000 millones de dólares en 1965 a más de 200 000 millones en 1982. Diversos analistas se han referido a la importancia crucial de la deuda externa y a sus efectos sobre la balanza de pagos y otras transacciones internacionales de los países de la zona. Esta preocupación se justifica en razón de la participación creciente de estos países en los financiamientos de la banca privada internacional y en las obligaciones de los gobiernos nacionales como deudores o como garantes de este financiamiento.

Además del fenómeno del endeudamiento externo, la internacionalización de las finanzas se manifestó en una diversificación funcional y en una proyección mundial de la banca privada. Al mismo tiempo, en diferentes países de la zona, grupos financieros de larga tradición y otros de reciente constitución se fortalecieron y adquirieron una influencia notable. La conexión entre estos grupos financieros locales y las corporaciones y bancos transnacionales, ha dotado a dichos grupos de un poder económico y político sin precedentes en la historia moderna de los respectivos países.

Un corolario de lo anterior es el rígido control de los deudores "críticos" y de sus políticas económicas. La banca privada internacional ha adoptado cada vez más responsabilidades en este sentido, a fin de evitar el aumento en el número de "países riesgo". Para garantizar la seguridad, las evaluaciones financieras por parte de la banca privada se han convertido en un instrumento necesario de protección frente al peligro de un desplome financiero internacional. A pesar de su debilitamiento en otras funciones, el FMI apoya este proceso reformulando vigorosamente su propia condicionalidad.

Los vínculos que se han establecido entre el FMI y la banca privada internacional son funcionales y se han formalizado. Sin embargo, estas relaciones han dejado atrás el papel del FMI como garante e iniciador de las negociaciones con los países en desarrollo. Las iniciativas que los bancos privados han adoptado están por encima de las asumidas por el FMI. En más de una ocasión su condicionalidad ha pasado temporalmente a un segundo lugar.

También es interesante observar en qué medida estas nuevas necesidades se han reflejado en la condicionalidad del FMI, a fin de apoyar el funcionamiento de los mercados financieros privados. Una de sus recomendaciones más importantes hoy en día es propiciar una diferencia positiva considerable entre la tasa de

interés real en el mercado interno y las tasas de interés en el nivel internacional. El objetivo es atraer ahorros internos y, sobre todo, externos, y al mismo tiempo auspiciar el aumento de las reservas en divisas fuertes como una garantía para los acreedores internacionales.

Los vínculos que el FMI ha establecido con la banca privada y la prioridad que otorga a la atracción de capital financiero y al control de la deuda externa afectan los alcances de la condicionalidad de la institución. Esta última se combina ahora con la condicionalidad, algunas veces mayor, de la banca privada en sus negociaciones con los gobiernos, lo que refleja un poder creciente de esta banca en general sobre las políticas económicas. Este proceso ha dado lugar, en la práctica, a que los conceptos de equilibrio macroeconómico, principalmente aquellos relativos a la balanza de pagos, se modifiquen y cambien el énfasis entre las áreas financiera, productiva y de objetivos antiinflacionarios. En muchos de estos aspectos, las políticas económicas están orientadas a favorecer estrategias "abiertas" de desarrollo con una fuerte base especulativa, en detrimento de una mayor integración interna y de un crecimiento de la producción.

En la segunda mitad de los ochenta, el rechazo por parte del FMI a otorgar un peso ponderado a las causas del déficit externo de los países en desarrollo en la formulación de los programas de estabilización, ha significado que estos países se vean obligados a enfrentar una carga de ajuste desproporcionada respecto a su grado de responsabilidad en los desequilibrios que han surgido en el sistema de pagos internacional.

Los países de América Latina han criticado la práctica de la condicionalidad del FMI basada exclusivamente en términos técnicos y divorciada de otros factores medulares de la realidad de los países deudores. El FMI no ha estado dispuesto a diseñar y aplicar programas de estabilización vinculados a lo que es política y socialmente posible. Paradójicamente, evaluaciones del propio FMI sobre las causas de la quiebra de los acuerdos *stand-by* y de "extensión de facilidades" en los últimos años señalan que las limitaciones de carácter político y administrativo son responsables del 60% de los fracasos.

Es claro que el FMI tiene un conocimiento cabal de la injerencia de estos factores. Con todo, su argumentación es que los aspectos políticos y sociales son muy sensibles para la soberanía de un país, por lo que sólo deben ser considerados por los gobiernos correspondientes. De este modo, el FMI sostiene la nece-

sidad de mantenerse estrictamente en el área técnica. El proceso de estabilización de la economía no es ni puede ser un fenómeno estrictamente técnico en las circunstancias de los países de América Latina; este proceso está inextricablemente vinculado a factores políticos y sociales y, en última instancia, su éxito depende del apoyo político que logre conseguir por parte de la sociedad y del gobierno en cuestión. Los gobiernos difícilmente se van a comprometer con un programa que les represente serias presiones para la estabilidad política y social y que incluso pueda llegar a amenazar su propia supervivencia.

Cuando empezaron por vez primera los programas de estabilización, se adoptaron políticas impopulares en los países que los emprendieron, pero aun así era posible para los gobiernos nacionales reconciliar hasta cierto grado los intereses sociales en conflicto, sin provocar tensiones con el nuevo capital extranjero. Dada la fuerte posición de los sindicatos, los gobiernos nacionales buscaron soluciones basadas en “pactos sociales” o “acuerdos de unidad nacional”, para disminuir la lucha entre las diferentes clases sociales. Sin embargo, habría de alcanzarse un punto en el que las estructuras políticas ya no pudieron resistir las propias contradicciones, la falta de alternativas y la incapacidad para controlar los antagonismos sociales. Fue entonces cuando la condicionalidad rebasó los estrictos límites de la dimensión económica y alcanzó una muy anunciada y apabullante dimensión política. Los programas de estabilización llegaron a estar asociados con las doctrinas políticas autoritarias. En otras palabras, los gobiernos autoritarios hicieron de las políticas antiinflacionarias una fuente de su legitimidad.<sup>14</sup> Una tesis que explica lo anterior sostiene que la inflación es provocada de manera progresiva por el conflicto entre los sindicatos y los empresarios. El forcejeo entre salarios y ganancias tiende a incrementar los costos y los precios. Con una concentración económica creciente y el consecuente aumento de las contradicciones sociales, los programas de estabilización que siguen esta línea necesariamente habrán de destacar las políticas de salarios y de ingresos.

Otro elemento que contribuyó a hacer del combate a la inflación un elemento de la política autoritaria se relaciona direc-

<sup>14</sup> Robert Kaufmann, “Industrial Change and Authoritarian Rule” en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

tamente con las condiciones estipuladas para una eficiente ejecución de la política económica. En particular, se dio gran importancia a principios formales tales como los de “coherencia”, “consistencia” y “compatibilidad” —entre los objetivos e instrumentos antiinflacionarios. La puesta en práctica de los programas de estabilización estuvo cada vez más subordinada a estos principios, y las posibilidades de alcanzar éxito dependían de la rigurosa observancia de los mismos. De hecho, los ajustes y los cambios políticos de los gobiernos eran señalados como una falta de continuidad de las políticas antiinflacionarias. Conforme pasaron los años, los programas de estabilización demostraron que, en lugar de representar un avance sobre políticas anteriores, sólo constituían un eslabón en un proceso de transformación y reorganización experimentado por el Estado. Por ello se puede afirmar que la condicionalidad ha contribuido también a la desestabilización de algunos gobiernos.

El control de la difícil situación que atraviesa el sistema financiero internacional habrá de ser fundamental en los años noventa. Habrá de ser en esta área donde los límites reales de la presente crisis y sus posibles soluciones serán establecidos con mayor claridad. Estos límites, como hemos visto, se refieren en primera instancia a los factores económicos; pero, en última, dependerán de factores políticos y sociales más generales. Visto de esta forma, es fundamental reformar el sistema financiero internacional en su conjunto (incluyendo el papel de la banca privada), y no limitarse a las instituciones como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, los cuales constituyen sólo una parte de dicho sistema. En este sentido, se debe establecer un sistema monetario internacional que sirva a dos objetivos básicos. Primero, alcanzar estabilidad monetaria, restaurar niveles aceptables de empleo y crecimiento sostenido y controlar las actuales tendencias inflacionarias y recesivas en la economía mundial. Segundo, este sistema debe apoyar un proceso de crecimiento global, en especial para los países en desarrollo, en los cuales habitan cuatro quintas partes de los pobres del planeta. Por supuesto, lo anterior no cancela la necesidad de adoptar medidas de transición. Como se ha señalado antes, hay gobiernos que por su propia decisión han adoptado la condicionalidad que caracteriza al FMI. Pero muchos otros, por el contrario, han elegido sus propios modelos de desarrollo económico y social y se han enfrentado con los estrictos criterios del FMI. Sin duda, una mayor flexibilidad en los términos de la

condicionalidad contribuirá a soluciones con un menor costo social que el que se paga en la actualidad.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bacha, Edmar L., "IFM Conditionality: Conceptual Problems and Policy Alternatives", *World Development*, vol. 15, 1987, pp. 1457-1467.
- , *The Future Role of the International Monetary Fund in Latin America: Issues and Proposals*, Río de Janeiro, ANPEC-PNPE, 1985.
- Buira Seina, Ariel, "Aumento de la condicionalidad del FMI", *XXXIV Reunión de gobernadores de bancos centrales latinoamericanos y de España*, Quito, 24 y 25 de marzo de 1982.
- Cardoso, Fernando Enrique y Enzo Falletto, *Dependencia y desarrollo*, México, Siglo XXI, 1969.
- Ferguson, Tyrone, *The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund. The Quest for Full and Effective Participation*, Londres, Printer Publishers, 1988.
- Frenkel, Roberto y Guillermo O'Donnell, *Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos*, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978.
- Friedman, Irving S., "Private Bank Conditionality: Comparison with the IMF and the World Bank" en John Williamson (comp.), *FIM: Conditionality*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983, pp. 125-144.
- Gold, Joseph, *Condicionalidad*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1979.
- , Mexico and the Development of the Practice of the International Monetary Fund, *World Development*, vol. 16, 1988, pp. 1127-1142.
- Gómez Morales, Óscar Mauricio, *The Conditionality and Programming Model of the International Monetary Fund: The Mexican Case, 1944-1979*, tesis doctoral, Universidad de Texas en Austin, 1984.
- Grupo Intergubernamental de los 24 sobre Asuntos Monetarios Internacionales, *La función del FMI en el ajuste con crecimiento*, Washington, 1987.
- Hooke, A.W., *The IMF: its Evolution, Organization and Activities*, Washington, IMF, Washington, 1983 (FMI, Pamphlet Series, núm. 37).
- Kaufmann Robert, "Industrial Change and Authoritarian Rule", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

- Lichtensztein, Samuel "IMF-Developing Countries: Conditionality and Strategy", en John Williamson (comp.), *FIM: Conditionality*, Washington D.C., Institute for International Economics, Washington D.C., 1983, pp. 209-223.
- Manzetti, Luigi, *The International Monetary Fund and the Argentine Case*, tesis doctoral, Universidad de Iowa, 1988.
- Mikesell, Raymond F., "Appraising IMF Conditionality: Too Loose, Too Tight, or Just Right?", en John Williamson (comp.), *FIM: Conditionality*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1983, pp. 47-62.
- Morgenthau, Hans, *Politics among Nations; the Struggle for Power and Peace*, 4a. ed., Nueva York, A.A. Knopf, 1967.
- Pastor Jr., Manuel, *The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict*, Boulder, Westview Press, 1987.
- Petras, James, *Politics and Social Structure in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, 1970.
- Peyer, Cheryl, *The Debt Trap: The IMF and the Third World*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974.
- O'Donnell, Guillermo y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía: formas de dependencia y estrategia de liberación*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.
- , *Modernization and Burocratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.
- Stalling, Barbara, *Economic Dependency in Africa and Latin America*, Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1972.
- Stiles, Kendall W., "IMF Conditionality: Coercion or compromise?", *World Development*, vol. 18, 1990, pp. 959-974.
- Sunkel, Osvaldo, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 18, abril-junio de 1971, pp. 571-628.
- Williamson, John (comp.), *FIM Conditionality*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1983.

## COMENTARIO

MARIE THÉRESE TEXERAUD  
*El Colegio de México*

Hablar de cooperación internacional entre socios desiguales es un signo de los tiempos porque indica que el marco internacional así lo permite. Vivimos lo que la mayoría llama “el fin de la Guerra Fría”; esto es, un balance histórico que pone fin a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial; pero eso no significa que estemos en tiempos de paz, como lo demuestra el conflicto del Golfo Pérsico. En esta nueva fase de las relaciones internacionales se observa la necesidad de una nueva convivencia; pero no sólo en Europa, sino también desde el extremo Oriente hasta Occidente. Ahora bien, si hacemos un paralelismo entre el presente y la historia internacional reciente, la idea de cooperación solía limitarse a un bloque, ya fuera ideológico, económico o militar. Por ejemplo, en el bloque europeo la cooperación económica entre los socios aun desiguales fue relativamente fácil; pero no estamos tomando en cuenta cuántos planes se han propuesto en la Comunidad Económica Europea para poner en marcha la cooperación política, que no se ha logrado plenamente.

Para un protagonista estatal, históricamente, la cooperación constituye un sector de su política exterior. Si tomamos el ejemplo de Francia, la política de cooperación ocupó un lugar muy importante en la elaboración de la política exterior. Por medio de ella se trataba de administrar la herencia del colonialismo en la época postcolonial. Lo anterior sirve para subrayar que históricamente la práctica de la cooperación internacional se desarrolló por regiones y por temas, y nunca se propuso abarcar el ámbito internacional. En otras palabras, el efecto de la cooperación fue mayor mientras mantuvo una meta limitada con una base funcional o geopolítica.

Algunas reflexiones en torno al concepto de la cooperación internacional conducen a las siguientes conclusiones: la coope-

ración es sobre todo un instrumento del discurso político y tiene poco que ver con un concepto teórico explicativo. Por oposición al concepto de interdependencia que permite el análisis de una realidad internacional, el concepto de cooperación internacional es un concepto ideológico que abarca varias tendencias. Este concepto tiene una connotación reivindicativa. Así lo demuestra claramente la experiencia de los años setenta y la famosa Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que los países en vías de desarrollo dirigieron a los países industrializados. La base de esta carta eran dos conceptos: interdependencia y cooperación. Este último era como una bandera cuyo propósito era instar a los países desarrollados a apoyar el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Ese mismo era el objetivo de las reuniones del Grupo Cumbre de Consulta y Cooperación Sur-Sur de Quince Países, entre los que se encontraba México, que reivindicaba la cooperación como vía para el desarrollo. Así, a partir de un concepto reivindicativo, la cooperación, se plantea un problema estructural: el desarrollo.

La cooperación tiene también una connotación pacificadora, que tradicionalmente ha sido puesta de relieve por el Movimiento de los Países No Alineados, y que insiste en la correlación entre paz y cooperación. Entonces, lejos de un concepto neutral, la cooperación puede ser utilizada como indicador internacional para prevenir una crisis potencial.

¿Cuáles son las condiciones y razones que justifican la cooperación internacional? Yo diría que para que haya cooperación internacional es preciso que se cumplan dos condiciones principales: la primera se refiere a cambios en el sistema internacional; la segunda, al discurso del consenso en el nivel mundial —es decir, una condición previa para cualquier esquema de cooperación es la voluntad política.

Me atrevería a formular la hipótesis siguiente: creo que actualmente se cumple la primera condición; sin embargo, no se cumple de manera suficiente. Estamos viviendo un periodo de cambio. El de hoy es un mundo en el que la bipolaridad capitalismo/socialismo ha desaparecido en todos los niveles: ideológico, geopolítico, militar y económico. Es preciso reformular los mecanismos de regulación de los equilibrios del sistema internacional, en términos distintos a los que prevalecieron durante la Guerra Fría y la distensión.

Sabemos que una sola coalición internacional o una potencia no puede asumir la dirección del planeta a largo plazo; por

eso, creo preciso discutir y formular nuevas reglas para fundamentar el orden internacional. Un primer paso en este replanteamiento total se dio en la Conferencia sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa que se celebró a finales de 1990 en París. En esa reunión se discutió la necesidad de la cooperación; por ejemplo, en el ámbito militar, se habló de nueva cooperación militar que incluyera los países del este de Europa, en vista del desmantelamiento del Pacto de Varsovia.

Ahora que ha desaparecido el bloque de los países del este de Europa, se perfila una nueva cooperación política en el continente, impuesta por la geopolítica. La unificación de Alemania es nada más una etapa que marca solamente el punto de partida. Existe acuerdo sobre los principios de esa cooperación, pero nos queda aún todo por hacer. Lo anterior indica que se recurre a la cooperación porque un mecanismo internacional fundamental falla entre los diferentes protagonistas para reanudar, en otros términos, el funcionamiento de ese mecanismo.

Sin embargo, el mal funcionamiento de un mecanismo internacional es una condición para la cooperación, pero no siempre es suficiente. Recordemos, por ejemplo, cómo el continente africano ha visto disminuir sus lazos de cooperación gradualmente hasta que han sido cortados; pensemos en América Latina en los años ochenta, cuando dejó de recibir los flujos de capital occidental; consideremos el bloque actual de la Ronda de Uruguay del GATT, que es hoy casi el único foro en el que se enfrentan países industriales y países en vías de desarrollo. Estos tres ejemplos demuestran que para que haya cooperación es indispensable un cambio fundamental en el juego internacional.

La segunda condición, que se refiere a la necesidad de que el discurso internacional sea de consenso, parece todavía más lejana. El discurso de moda ahora rechaza fácilmente los valores de referencia al comunismo, al totalitarismo, a la opresión, y pone de relieve la libertad, la democracia, los derechos humanos, las virtudes de la competencia, las ganancias. Creo que estos valores cambiarán en el futuro. Creo también que van a enriquecerse, a medida que se desarrollen continentes diferentes a Occidente. Por eso pienso que es preciso reformular ciertas ideas y certidumbres con el apoyo de experiencias nuevas, porque es un discurso aún precario. No alcanza a combinar, a conjugar, la libertad con la equidad o la justicia; es decir, es un discurso que refleja los límites de la era neoliberal. Por ejemplo, cuando el Banco Mundial anunció que más de un millar de seres huma-

nos viven con un ingreso anual inferior a 370 dólares y que la mitad de esta población pobre se encuentra en Asia, el anuncio no cimbró los bastiones de Occidente, ni tampoco a las élites de los mismos países subdesarrollados, porque el discurso todavía no incluye la realidad del Tercer Mundo; y me parece que esta debilidad puede ser hasta peligrosa, porque podría generar extremismos de toda índole.

Todo lo anterior me hace pensar que todavía estamos lejos de una auténtica cooperación internacional.

## COMENTARIO

FRANCISCO SUÁREZ  
*Banca Somex*

Quiero iniciar mi comentario con una breve reflexión acerca de que El Colegio de México se fundó hace cincuenta años en la década de auge de la cooperación y esta ceremonia del cincuentenario se celebra justamente en una época de decadencia de la propia cooperación, lo cual es significativo.

Probablemente, la época de menor condicionalidad de la cooperación fue la década de los setenta, cuando merced a un cambio muy importante, el incremento en el ahorro mundial, acompañado del auge de los precios del petróleo, aumentó el poder de los países en desarrollo. Entonces pudieron —sin acudir al FMI o al Banco Mundial— disponer de los recursos financieros que ofrecía el mercado; así podían financiar el desarrollo sin condicionalidad ninguna. A la postre, ése fue quizás el origen de los problemas que después surgieron.

La crisis mundial, que está muy vinculada con la crisis de la deuda, pone fin a esta etapa que acabo de describir, y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que era un club al que acudían países ricos y pobres, sujetos todos a la condicionalidad, se modifican y se convierten en un club de países pobres; es decir, en instituciones desequilibradas, en las que unos fijan las condiciones y otros las sufren. En alguna medida, el FMI adquiere este papel de policía que algunos preferirán llamar de garante del sistema financiero internacional.

Hay, sin embargo, casos muy importantes en los que la tradicional política del FMI de ajuste drástico en la década de los cincuenta se convierte en políticas de corte más gradualista; además, comienzan a considerarse tanto políticas que enfatizan la demanda como políticas que hacen hincapié en la oferta.

Yo ampliaría la definición del papel del Banco Mundial para introducir elementos de políticas de cambio estructural —que

no incluyó Zaki Laidi— en su definición fundamentalmente referida a elementos de carácter financiero.

El cambio estructural se orienta hacia políticas de oferta; es decir, políticas que integran variables reales, como la apertura comercial, la inversión extranjera o la redefinición del papel del Estado, incluyendo privatizaciones, en parte porque se impone la percepción de que las políticas de ajuste de demanda por sí solas no están dando los resultados adecuados.

Lo anterior subraya cambios muy importantes que se han producido en la condicionalidad tal como la perciben el FMI y el Banco Mundial, cuya percepción, de hecho, está influida por las decisiones de los países industriales.

Un aspecto que creo vale la pena también comentar es la influencia de las modas de pensamiento económico. Por ejemplo, durante una época, el Banco Mundial estuvo bajo la influencia de la tesis del desarrollo, según la cual lo que importaba era crecer: los beneficios del crecimiento eventualmente fluirían hacia abajo, hacia las clases de bajos ingresos. Ahora esa tesis ha sido abandonada porque no se resolvieron los problemas; por ejemplo, de necesidades básicas. Hoy en día, como ya comenté, la orientación dominante es hacia políticas de oferta y de cambio estructural. Las modas en el pensamiento económico y su uniformidad o heterogeneidad son datos importantes para entender el comportamiento de los organismos internacionales.

Ahora, me voy a referir brevemente a algunas características de la condicionalidad actual. Ciertamente, la condicionalidad está muy afectada por la incidencia del problema de la deuda, que transforma el papel de los organismos y los convierte en clubes de países pobres o en desarrollo, en los que se diferencian muy claramente las dos categorías de miembros del club.

No coincido con lo dicho por Humberto Garza en cuanto a que el FMI se debilita en los años setenta. Al contrario, creo que en alguna medida se fortalece, porque ahora, por primera vez, no ha habido todavía un programa de ajuste para Estados Unidos; pero, en esos años, Inglaterra e Italia, por ejemplo, tuvieron que recurrir al FMI. Esta experiencia le dio mucha fuerza porque entonces demostró que podía ejercer su autoridad sobre países pobres y ricos.

El FMI, ciertamente, se fortalece con la crisis de la deuda. A raíz de esta coyuntura, se convierte quizás en el organismo más importante en este ámbito, y aquí mi experiencia personal me permite afirmar que, definitivamente, su influencia fue mu-

cho mayor que la de los bancos comerciales. Éstos, por su parte, se concentran en problemas mucho más concretos, como la tasa de interés, los plazos y los montos; pero, en realidad, el FMI es el organismo que, en la práctica, desempeña el papel de garante de los créditos y de iniciador en las negociaciones. En el nivel internacional, me parece que éste es un caso claro en el que los países industriales recurren a sacar las castañas con la mano del gato; pero, después de todo, las políticas del FMI son aquellas que interesan a los gobiernos de los países industriales. En ninguna negociación de deuda el FMI ha sido trinchera de la negociación; por el contrario, ha servido de entretelón para los gobiernos de los principales países industriales.

Una característica muy importante de la condicionalidad actual es que se ha convertido en una auténtica maraña, en virtud de lo que se ha designado el esquema de condicionalidad cruzada. Uno de los cambios recientes más importantes respecto del pasado es que cualquier país que inicia una negociación no lo hace con el FMI o con Estados Unidos, Francia o el Club de París, sino que negocia con todos ellos a la vez. El FMI determina fundamentalmente las políticas macroeconómicas de ajuste y de demanda. El Banco Mundial se orienta más hacia políticas sectoriales o de ajuste estructural. Los países pobres, adicionalmente, tienen que negociar con el Club de París; los países ricos acuden al Banco de Pagos Internacionales. En algunos casos, cuando está involucrada América Latina, se hallan involucrados la Tesorería o la Reserva Federal de Estados Unidos; los países anglosajones recurren el Banco de Inglaterra, y los francófonos a la tesorería francesa; por último, participan propiamente los bancos.

Muchas veces se afirma que las negociaciones habrán de operar de acuerdo con reglas de mercado y que éste impone un tratamiento casuístico. Pero eso es absolutamente falso, porque lo que ha ocurrido es que se genera una situación en la que se establece una especie de condición del deudor más favorecido. Todos están pendientes de quién consigue las mejores condiciones de crédito, que luego los demás querrán también obtener; por esta razón, los acreedores defienden tanto las condiciones.

Esta maraña o condicionalidad cruzada no es uniforme. Hay conflictos internos muy importantes entre los participantes y entre los gobiernos de países industriales que no quieren gravar su propio déficit, ni pasar el costo del ajuste a sus contribuyentes, y, por consiguiente, tratan de que los bancos absorban el costo.

Así, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y los gobiernos industriales establecen cierta alianza en contra de los bancos que, en un momento dado, aportan los recursos.

Un problema que me parece particularmente importante en el estado actual de la condicionalidad es su increíble homogeneidad. En el pasado existía la posibilidad de acudir al FMI, o a la condicionalidad más benéfica del Banco Mundial, que en todo caso financiaba proyectos y quizá exigía cambios en el precio de las tarifas eléctricas, o cosas que actualmente son bastante triviales en el contexto general. Uno de los aspectos más sobresalientes de los últimos años respecto a esto es el debilitamiento de la cooperación regional.

Dada la absoluta escasez de recursos y, también diría yo, la decadencia del Banco Interamericano de Desarrollo, este organismo ya no desempeña un papel de consideración para los países en desarrollo, siendo que, en el pasado, era una puerta alternativa, y si uno no se entendía con el Banco Mundial, siempre podía acudir al Banco Interamericano.

Creo que ha habido un movimiento pendular muy importante en la condicionalidad que tiene que ver con modelos económicos, y aquí quiero hacer un comentario en relación con lo dicho por Humberto Garza, y también, en alguna medida, por Thérèse Texeraud, y es que se menciona poco que los gobiernos autoritarios tienden a legitimarse con políticas antiinflacionarias. Esto, sin embargo, oculta el hecho fundamental de que políticas económicas bastante desastrosas, que condujeron a la hiperinflación, de alguna manera deslegitimaron y pusieron fin a gobiernos democráticos. Creo que este paso previo del fracaso democrático es de mucha importancia, porque nos lleva a pensar que los desastres son resultado del mal servicio que rindieron; buenas intenciones, pero malas políticas y malas mecánicas; así, en alguna medida, políticas de mucho prestigio se convirtieron en políticas de dispendio. Estos excesos rindieron un mal servicio a la política económica y a la teoría económica en que se apoyaban esas políticas, y dieron lugar a un movimiento pendular muy pronunciado y, a mi juicio, muy exagerado.

Cínicamente, podría decirse que la condicionalidad en los años cincuenta y sesenta era relativamente sencilla, porque prevalecían fundamentalmente tres mandamientos: reducir el déficit fiscal, eliminar controles a las importaciones y mantener un tipo de cambio adecuado. A estos tres mandamientos podríamos agregar siete más, para formar un auténtico decálogo, que

serían: privatizarás, eliminarás cualquier subsidio, abrirás tus economías, le abrirás la puerta a la inversión extranjera y, sobre todo, amarás el mercado por encima de todas las cosas.

El movimiento pendular que se ha producido se explica justamente por políticas equivocadas que fueron adoptadas por razones muy comprensibles; entonces, ahora, si no hay crédito externo, es preciso que haya inversión extranjera; si el proteccionismo no dio los resultados esperados, hay que abrir la economía. Es decir, creo que el movimiento pendular obedece a un elemento de racionalidad; pero si se abusó de los subsidios, no creo que eso conduzca a eliminarlos del todo. Hay otro problema que reside en que este decálogo se aplica a rajatabla a los países pequeños, que no cumplen con requisitos mínimos que garanticen al sector el éxito de la receta; por ejemplo, se opta por darle todo el peso al sector privado, cuando en algunos de estos países no existe prácticamente un sector privado. Entonces empiezan las complicaciones en la aplicación del decálogo. Por otra parte, quiero destacar que existe claramente un doble código de conducta, y que entre los países industriales no rigen principios, sino intereses. Los efectos de esta situación los ilustra claramente la ronda uruguaya del GATT.

Cuando un país en desarrollo aparece en el directorio de algunos organismos, tiene que eliminar subsidios porque van en contra del decálogo; sin embargo, es evidente que los países industriales los practican de manera importante y los utilizan racionalmente, sin los excesos que en algún momento existieron, y saben disfrazarlos.

Volviendo al tema de las modas económicas, quiero recordar que en los años cincuenta y sesenta se creía que era importante establecer bancos de desarrollo, fondos de fomento para apoyar a los países en desarrollo y ayudarlos a resolver los problemas del crecimiento. El Banco Mundial ha abandonado esta idea y ha condenado a los bancos de desarrollo de los países en desarrollo a desaparecer o a quedar en una posición secundaria, no obstante que el propio Banco Mundial es un banco de desarrollo en el nivel mundial.

Un último comentario en relación con las características de la condicionalidad hoy en día es que, paradójicamente, el FMI y el Banco Mundial son instrumentos de intervención, de carácter multilateral, que imponen políticas microeconómicas centradas en el funcionamiento del mercado. Angus Madison comentó en una ocasión que durante la Gran Depresión no había organismos de

intervención multilateral, sino que el mercado rigió el curso de las finanzas internacionales. Lo que ocurrió fue que el mercado castigó rápidamente las deudas de los países en desarrollo, y en poco tiempo superaron la crisis de endeudamiento.

En mi opinión, hemos vivido en años recientes con los peores elementos del mercado y los peores elementos de los instrumentos de intervención, y esta combinación ha prolongado la crisis. El mundo tardó diez años en ver lo que era evidente y que había reconocido el mercado: que la deuda debía reducirse. Creo que es una de las paradojas actuales.

Para sacar una conclusión a propósito de la condicionalidad, voy a referirme brevemente al caso de México. Durante lo que puede considerarse el periodo de auge, 1946-1971, realmente la condicionalidad no desempeñó un papel importante en las discusiones con México, fundamentalmente porque en ese periodo, con excepción de un modesto reajuste en 1971, en el que se planteó una controversia con el Banco Mundial sobre precios y tarifas del sector público, como acudíamos a recursos del mercado, la condicionalidad ni se discutía. El cambio ocurre entre 1975 y 1976, a consecuencia de los resultados desastrosos de políticas que obedecían antes que nada a lo que yo llamaría una especie de presindencialismo primitivo, que mantuvo la economía cerrada, olvidando que el mundo estaba abierto y que había derrames hacia el exterior.

Desde entonces, establecimos acuerdos con el FMI y, salvo por el breve periodo de auge petrolero, hemos trabajado con esquemas del FMI y del Banco Mundial ininterrumpidamente desde 1982 hasta 1989. Ciertamente, en este periodo la condicionalidad tuvo un papel importante, y el crédito leonino de carácter petrolero que obtuvimos en 1982 ilustra esta experiencia; pero también los créditos puentes con el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco de Pagos Internacionales, el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

La condicionalidad ciertamente afecta a la soberanía; pero creo que la relación de causalidad es exactamente a la inversa. Es justamente la pérdida de soberanía, derivada de una enorme debilidad económica, lo que nos obliga a solicitar recursos condicionados.

Por último, no comparto la tesis de que fue la mala administración de los países deudores lo que nos hizo merecer la condicionalidad. Hubo muchos errores; pero también los hubo por parte de los bancos que concentraron riesgos. Hay que recordar

que Estados Unidos, hoy en día, representa un caso de libro de texto de desequilibrio fundamental: déficit fiscal, endeudamiento interno y externo, falta de ahorro y, vinculado con todo esto, tasas reales de interés muy elevadas.

Creo que hay que matizar lo que he llamado el recetario, porque, me parece, ya están ocurriendo cambios de percepción que llevarán a un replanteamiento acerca del mandamiento fundamental. Si se lee, por ejemplo, la plataforma del Partido Laborista inglés, llama la atención que reconoce el realismo y la eficiencia del mercado; pero también reconoce sus limitaciones. La responsabilidad del Estado es superarlas, porque el mercado es un buen servidor, pero un mal amo.

En relación con la privatización, en términos de teoría económica, simplemente, hay que explicar que en una situación de exceso de oferta e insuficiencia de demanda, el precio de los bienes privatizables cae y conduce a un abaratamiento. Esto está ocurriendo a nivel mundial, porque en buena medida es resultado de lo que podríamos llamar la condicionalidad o la teología imperante: podríamos añadir también, por ejemplo, que los subsidios son muy necesarios cuando son bien empleados.

Estamos planteando la discusión en un momento en que prácticamente termina uno de los periodos de auge más prolongados de la postguerra. Por otra parte, enfrentamos una combinación de ajuste fiscal, probablemente una recesión profunda, una crisis pavorosa de los principales bancos en Estados Unidos y en algunos otros países. Esta situación nos obliga a corregir la euforia de fin de siglo. A las dificultades fiscales, agravadas por la crisis financiera, hay que añadir que a partir de los años setenta empezó a manifestarse una escasez crónica de recursos para los organismos internacionales, en general, y este fenómeno se reflejó en la profundización de la condicionalidad.

Yo diría que uno de los elementos más poderosos para evitar la condicionalidad es la fortaleza económica, que en última instancia preserva la soberanía, porque evita acudir a la condicionalidad de fuentes bilaterales o multilaterales; como bien señalaba Víctor Urquidi, la autoayuda garantiza la fortaleza económica vinculada a la posibilidad de recurrir al mercado, cuyas características son espontáneas. La condicionalidad es negociable cuando existe fuerza económica y hay ideas. Una de las características del mundo actual es que vivimos en un páramo de ideas, porque todavía enfocamos los problemas de los noventa con criterios de anticondicionalidad de los setenta.



**NUEVOS PATROCINADORES  
DE LA COOPERACIÓN**



## JAPÓN, AMÉRICA LATINA Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL\*

PETER H. SMITH

*Universidad de California, San Diego*

Japón observa el mundo con preocupación. Ha prosperado enormemente en los últimos cincuenta años, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. Protegido por el paraguas nuclear de Estados Unidos y regido por la Constitución restrictiva que le impuso ese país, Japón no ha tenido que dedicar grandes sumas de dinero al gasto militar. De acuerdo con la doctrina Yoshida, Japón podía aspirar a una imagen internacional modesta, a la posibilidad de rehabilitar su economía y a dar un apoyo diplomático sostenido a Estados Unidos.<sup>1</sup> Ello le permitió dedicarse al desarrollo de su potencial tecnológico, industrial y financiero hasta convertirse, en los años ochenta, en una superpotencia económica. Japón supo aprovechar muy bien el orden internacional de la posguerra. Para citar a Chalmers Johnson: “Se acabó la Guerra Fría, y Japón ganó.”

\* Se presentó una versión preliminar de esta ponencia en el Institute of Developing Economies el 28 de agosto de 1990. Deseo agradecer la asesoría, la ayuda y el entusiasmo de Mitsuhiro Kagami, coordinador para el Proyecto de América Latina en el Institute of Developing Economies. Traducción de María Urquidí.

<sup>1</sup> Véase Seizaburo Sato, “The Foundations of Modern Japanese Foreign Policy”, en Robert A. Scalapino (comp.), *The Foreign Policy of Modern Japan*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 367-389; Kenneth B. Pyle, “Japan, the World, and the Twenty-First Century” en Takashi Inoguchi y Daniel I. Okimoto (comps.), *The Political Economy of Japan*, vol. 2, *The Changing International Context*, Stanford, Stanford University Press, 1988, pp. 447-486, esp. 454; y John W. Dower, *Empire and Aftermath: Yoshida Shigeru and the Japanese Experience, 1878-1954*, Cambridge, Harvard University Press, 1979, cap. 10.

Ahora se vislumbran cambios. Con el final de la Guerra Fría, la reunificación de Alemania, la consolidación de la Comunidad Económica Europea y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos, se tambalean los pilares de la doctrina Yoshida y de la política exterior de Japón. Los analistas y los gobernantes comienzan a revalorar la posición de Japón en el campo internacional en una diversidad de aspectos.

Aquí se intentará responder tres preguntas básicas desde la perspectiva japonesa contemporánea:

1) ¿Qué significan los cambios actuales en el sistema internacional? ¿Qué implicaciones tiene el final de la Guerra Fría?

2) ¿Qué papel le podría corresponder a Japón en el nuevo orden internacional? ¿Qué límites tienen las posibles opciones políticas en el decenio de los noventa y después?

3) ¿Qué relaciones podría tratar de establecer Japón con el Tercer Mundo —especialmente con América Latina? ¿Qué tan importante es América Latina para Japón?

Para analizar estas cuestiones revisé y repasé publicaciones académicas, material periodístico e informes oficiales. Me entrevisté con unos sesenta altos funcionarios, así como con políticos importantes y personalidades del mundo académico y de la prensa. Con mucha dificultad logré entrevistarme con representantes destacados de cada partido político de Japón, incluyendo el *Komeito*, el partido socialdemócrata, el socialista y el comunista. Casi todas las entrevistas, que en su mayoría fueron de carácter informal y abierto, pese a que algunos entrevistados solicitaron un preformato, duraron por lo menos una hora.<sup>2</sup>

La selección no se hizo al azar. Se buscó explorar cualitativamente las ideas y preocupaciones de la élite política de Japón. Pero aun dentro de este círculo exclusivo, predominaron las corrientes de opinión “internacionalistas”, en contraste con las nacionalistas y las neutrales.<sup>3</sup> De todas formas, los vicios técnicos pueden generar grandes virtudes: es evidente que, por lo menos en la actualidad, van en aumento las fuerzas “internacionalistas”, y es más que probable que sean éstas las que pro-

<sup>2</sup> Casi todas las entrevistas fueron en inglés; las pocas en japonés, con intérprete.

<sup>3</sup> Para estas clasificaciones, véase Susan J. Pharr, “Japan and the World: The Debate in Japan”, *Harvard International Review*, vol. 10, núm. 4, abril-mayo de 1988, pp. 35-38.

duzcan la base intelectual para la política exterior de Japón en el futuro.

Realicé esta investigación a mediados de 1990, entre mayo y agosto, cuando se aceleraba el proceso de transición en la arena internacional. Los presidentes Bush y Gorbachev se reunieron en Camp David, Washington, en la primavera, y el Grupo de los Siete de las democracias industriales se reunió en Houston en la mitad del verano. Estados Unidos y Japón concluyeron un acuerdo sobre la Iniciativa de Impedimentos Estructurales (Structural Impediments Initiative-SII). En Asia, el primer ministro Kaifu hizo una gira por la zona durante la Semana Dorada, patrocinó una ronda de pláticas en favor de la paz en Camboya y recibió la visita oficial del presidente Roh de Corea del Sur. En América Latina, fue elegido presidente de Perú Alberto Fujimori —primera vez que una persona de ascendencia japonesa accede a un cargo de esa naturaleza fuera de Japón—, y el presidente Bush anunció su propósito de convertir este continente en zona de libre comercio. Y para terminar, a principios de agosto, Saddam Hussein invadió y se anexó Kuwait, precipitando la crisis del Golfo Pérsico.

### ¿QUÉ FORMA TOMA EL MUNDO?

En Japón no es común la planeación política. A mediados de 1990, los políticos y los miembros del parlamento se hallaban concentrados en problemas internos como los del precio del arroz y los efectos de una reforma electoral que podría tener consecuencias directas en sus carreras políticas. Los burócratas, aun los del Ministerio de Asuntos Exteriores, cambian tanto de puesto que es prácticamente imposible planear. Para citar a un experto en la materia: “Nadie está pensando mucho la forma que puede tomar un nuevo orden internacional.”

Tampoco hay mucha presión por parte de la sociedad japonesa. Pese a la presencia de una tendencia internacionalista, a algunos observadores les preocupa mucho el nacionalismo latente, o al menos el territorialismo del pueblo japonés. Un alto funcionario se lamenta del surgimiento en Europa oriental de un “nacionalismo democrático”, con lo cual indica que lo mismo está pasando en Japón. La gente, en lugar de exteriorizarse, se está interiorizando. El gobierno es más internacionalista que el pueblo. Según un periodista, esta tendencia se está dando entre

la juventud. “Japón se estará abriendo físicamente —comentó en relación con la liberalización económica—, pero psicológicamente se está cerrando.”<sup>4</sup>

Sin embargo, persisten algunas preguntas urgentes: ¿Está muerta la Guerra Fría? Así parece afirmarlo Takekazu Kuriyama, entonces viceministro de Asuntos Exteriores, cuando en mayo de 1990 escribió: “Se ha derrumbado el sistema internacional de la postguerra, y nos encontramos ahora en un periodo de transición e incertidumbre.” Manifiesta, entonces, su preocupación por el desenlace final de la *perestroika*, la durabilidad del “nuevo pensamiento” en la política exterior soviética y el deterioro de la capacidad internacional para manejar la paz. También sostiene que el sistema de libre comercio “está a punto de desbaratarse”.<sup>5</sup> El final de la Guerra Fría parece haber producido más problemas que soluciones.

Hubo otras opiniones parecidas. Por ejemplo, alguien dijo: “No estoy tan seguro” de que haya terminado la Guerra Fría, de modo que “estamos a la expectativa” de cómo concluyen las pláticas de desarme. Además, la situación en Asia es menos positiva que en Europa oriental: China y Corea del Norte se aferran al comunismo, hay conflictos en Camboya. “En ese sentido —dijo un destacado empresario—, la Guerra Fría no ha terminado”, y en las palabras de un distinguido ex oficial, los sucesos en Asia se interpretan con dificultad. Aparte de Corea, ya “no existe una línea clara” entre el mundo comunista y el capitalista, de modo que es difícil identificar las tendencias.

Sólo uno de mis entrevistados, un funcionario del gobierno, se expresó con optimismo acerca del futuro de Asia. Recitando “los vientos del cambio”, se refirió a la distensión, especialmente a la normalización de las relaciones sino-soviéticas; a la democratización en Corea del Sur, Filipinas y Myanmar (observando que quizá más que viento podría tratarse de una brisa); a la reforma económica que empezó hace años en China y podría ahora estarse extendiendo a Vietnam; y a la cooperación económica

<sup>4</sup> Algo así dijo Robert A. Scalapino, “Perspectives on Modern Japanese Foreign Policy”, en Scalapino (comp.), *op. cit.*, pp. 391-412, esp. 392.

<sup>5</sup> Takakazu Kuriyama, “New Directions for Japanese Foreign Policy in the Changing World of the 1990s: Making Active Contributions to the Creation of a New International Order”, pp. 4, 8 (primera edición en japonés, en *Gaiko Forum*, mayo de 1990).

en la región asiática del Pacífico, bajo los auspicios de PBEC, del PEEC y de otros organismos.

La mayor parte de los observadores se mostró menos optimista. Para muchos de ellos, Asia constituye una amenaza para los intereses japoneses y, por consiguiente, Japón tiene que estar preparado. Tomoharu Yoda, entonces viceministro en la Oficina de Defensa, sostuvo públicamente que Japón tenía que mantenerse en estado de alerta militar.<sup>6</sup> Un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores, mirando a largo plazo, opinó que con el tiempo habrá tensión en el escenario asiático. Vaticinó que si la *perestroika* logra reactivar la economía, la Unión Soviética “volverá a aparecer”. La forma de expansión podrá expresar ambiciones nacionales atávicas en vez de recetas ideológicas; pero el propósito final está claro: de una o de otra manera, se pensaba que la Unión Soviética intentaría afirmar y aumentar su poderío en Asia. Y, como sostuvo otro funcionario del mismo ministerio, la distensión entre las superpotencias generaba otro dilema: la posible reunificación de Corea, lo cual, en general, “aterraba” a los japoneses.

En el fondo, la transformación del orden internacional crea problemas para Japón en dos planos: seguridad nacional y crecimiento económico. El primero es un problema especialmente preocupante. El final de la Guerra Fría podría destruir el fundamento del Tratado de Seguridad entre Estados Unidos y Japón y de la presencia de tropas estadounidenses en territorio japonés. Aun después de reformar el artículo 9 de la Constitución que prohíbe el armamentismo, Japón tendría grandes limitaciones para enviar tropas a cualquier otra parte de Asia o del mundo.

Estados Unidos tiene que mantener la defensa de Japón por dos razones diferentes. Una tiene que ver con la continuidad de la amenaza rusa en el escenario asiático. Según un alto funcionario japonés, “no hay razón para que Estados Unidos se retire”. Las bases estadounidenses en Filipinas son tan importantes para los japoneses que han advertido a ese gobierno que reducirán la asistencia y las inversiones si las bases militares se desmantelan. “Como ve usted —dijo con una sonrisa—, tenemos recursos para estas situaciones.”

La segunda razón se refiere a la posibilidad de que Asia siga siendo una zona inestable, y a la necesidad de que se mantenga

<sup>6</sup> *Japan Times*, 3 de julio de 1990.

el orden en el área. Según este razonamiento, el Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón seguirá vigente; pero cambiará de objetivo: en vez de proteger a los japoneses de los soviéticos, serviría para asegurar la estabilidad en el escenario asiático. La incertidumbre en China, tan grande y tan cerca de Japón, es sumamente preocupante, por lo que es una gran ventaja que haya tropas estadounidenses en Japón. “Esperamos que Estados Unidos siga haciendo el papel de policía internacional para la seguridad del mundo.”

Las perspectivas económicas preocupan por diversas razones. De acuerdo con las letanías históricas, algunos japoneses sostienen que su país es pequeño y carece de recursos naturales, mientras que para otros el auge de los años ochenta está por llegar a su fin, si no es que ya llegó, o fue un auge artificial. Otros más afirman que, dado el costo de la mano de obra y de la propiedad, Japón pronto enfrentará la competencia de Corea del Sur, Taiwán y, a la larga, China.

Pero lo que más les preocupa es el orden internacional y la posibilidad de aislamiento de su país. “Ahora que ha dejado de ser crítica la confrontación Este-Oeste —dice un representante—, puede darse una guerra comercial.” De suceder esto, se formarían bloques comerciales rivales —en Europa, bajo una Alemania unificada, en Norteamérica, bajo Estados Unidos, y en la región Pacífico-Asia, bajo Japón. Un banquero destacado cree que es posible que esa situación se produzca “a la larga”.

En Japón, algunos grupos neonacionalistas y sentimentalistas asiáticos acogen esa idea con entusiasmo. Con un fervor característico, Ishihara Shintaro hace el siguiente llamado:

Asia es la franquicia de Japón. Creo que Japón debe tomar más responsabilidad que Estados Unidos o Europa en el desarrollo de la zona asiática. Es sumamente desagradable observar cómo Estados Unidos intriga entre Japón y otros países asiáticos propagando la idea de que sólo la presencia militar estadounidense detiene a Japón de invadir el área. Si se combinara el capital humano de los nuevos países industrializados de Asia con la alta tecnología y experiencia industrial de Japón, podría formarse un poderoso bloque económico asiático.<sup>7</sup>

Con o sin evocar el concepto de una esfera de cooperación

<sup>7</sup> Citado en Kenneth B. Pyle, “The Japanese Question”, *IHJ Bulletin*, vol. 10, núm. 3, verano de 1990, p. 2.

y prosperidad de Asia oriental (con la acostumbrada imagen de “una bandada de gansos en pleno vuelo”), la idea no sólo implica que habría una lucha entre los bloques regionales por el poder económico, sino que la celebra.<sup>8</sup>

A los dirigentes japoneses, en general, les asusta esa posibilidad. Se esconden tras la retórica de la “interdependencia”, lo cual sugiere que en el contexto económico de los años noventa todos los países del mundo serán interdependientes, y/o que Estados Unidos y Europa necesitan a Japón, por lo que no les conviene excluir a Japón.

Para el entonces viceministro Kuriyama, el futuro del comercio es lóbrego:

El comercio bilateral discriminatorio (bilateralismo), la formación de bloques económicos regionales para dar trato preferencial a sus miembros (regionalismo) y la imposición unilateral de reglas, haciendo a un lado las reglas internacionales (unilateralismo), son prácticas que, de difundirse, causarían el derrumbe del GATT y anarquía en la economía mundial.<sup>9</sup>

Pero el temor que más expresan los japoneses es que Japón no encabece ningún bloque. La herencia histórica y la inequidad económica son obstáculos poderosos. “Los países asiáticos recuerdan la guerra que nosotros ya olvidamos —dijo con mucha franqueza un banquero—, y los distintos niveles de desarrollo económico impedirían que se pudiera formar un bloque coherente.” “Somos el monte Fuji” dijeron varios entrevistados, indicando que el resto de Asia se encuentra aún en las laderas y en los valles. “No podemos formar un bloque asiático.” No solamente la rivalidad económica entre los bloques regionales puede destruir la economía mundial, sino que, de suceder eso, Japón estaría en desventaja.<sup>10</sup>

La incertidumbre respecto a cuestiones tan fundamentales como la seguridad y la economía tiende a producir cautela.

<sup>8</sup> Véase esta cuestión en Miyoei Shinohara y Fu-chen Lo (comps.), *Global Adjustment and the Future of Asian-Pacific Economy*, Tokio, Institute of Developing Economies, 1989, pp. 47, 75; y para diferentes opiniones sobre Japón en la zona del ASEAN, véase *Japan Times*, 11 de julio de 1990.

<sup>9</sup> T. Kuriyama, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>10</sup> Véase mi artículo “Facing the New International Order: Japan, Latin America, and the United States”, que se publicará en un tomo sobre las relaciones japonesas con América Latina.

“¿Qué prisa hay?”, se preguntaba Osamu Kaihara criticando los debates en torno a la política japonesa:

Antes de afirmar que la Guerra Fría ha muerto y que la “amenaza soviética” ya no existe, debemos, por lo menos, darnos cuenta de lo que realmente significan esas palabras. Esto se hace indispensable porque ahora se nos llama a cuentas en relación con el Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón, que es la piedra angular del sistema de seguridad de Japón.<sup>11</sup>

Antes de que Japón tirara por la borda sus políticas de la Guerra Fría, era conveniente asegurarse de que esa guerra realmente había terminado.

Como era de esperarse, un vocero del Partido Comunista Japonés (PCJ) expresaba un punto de vista diferente. “Fundamentalmente, vemos que el mundo está pasando por una etapa de grandes cambios, especialmente en Europa.” (La *perestroika* y los sucesos en Europa oriental fueron el derrumbe del modelo Stalin-Brezhnev y no del socialismo en sí.) “Al mismo tiempo, la OTAN —una de las estructuras de la Guerra Fría— sigue siendo lo que fue y es, además, una alianza occidental. Ahora están realineando la OTAN contra el Tercer Mundo.” Es posible que entre Estados Unidos y la Unión Soviética se redujera el peligro de una confrontación militar directa, pero “aún existe un cúmulo de armamentos que se dirige contra el Tercer Mundo y que podría lanzarse contra él”.<sup>12</sup> La fuerza militar sigue siendo la principal forma de resolver los conflictos. “Por este motivo, desde el punto de vista de la búsqueda de la paz en las relaciones internacionales, podemos decir que aún no se ha dado ningún cambio fundamental.”

El *Niigata Nippo*, se preguntaba al término de una de las reuniones del Grupo de los Siete: “¿Hacia dónde va el mundo de la postguerra fría?”

¿Existe la posibilidad de que el poder económico llegue a ser la fuerza decisiva que dicte [el camino a seguir]? La nueva estructura global tripolar parece anunciar esa eventualidad. En la última

<sup>11</sup> *Japan Times*, 20-21 de agosto de 1990.

<sup>12</sup> Aparentemente, esta idea, según un dirigente del PCJ, no se relaciona con la crisis del Golfo en 1990, sino con la invasión de Panamá por Estados Unidos en 1989, justo después de la Cumbre de Malta.

cumbre, se sacó claramente a flote esa posibilidad, al tiempo que se señalaban todos los problemas que aguardan solución en el nuevo orden [internacional].<sup>13</sup>

Un analista del sector público, tomando una posición realista ante el panorama general mundial, observó que los principales protagonistas ya se están colocando “para aprovechar al máximo” la situación. “En este momento nadie sabe lo que va a pasar.”

### ¿CUÁL ES EL PAPEL DE JAPÓN?

Al mismo tiempo que trata de elucidar el esquema del nuevo orden internacional, la élite japonesa intenta definir el papel de su país en el mundo internacional. En general, se piensa, tanto en Japón como en el extranjero, que el país debe tener una política exterior “más activa”; pero no se discuten las implicaciones. Para algunos consisten en “compartir el costo”, o sea, pagar más; para otros, en “compartir las decisiones” o “compartir las obligaciones”, es decir, construir una nueva relación con Estados Unidos; y para otros más, las implicaciones del cambio conducen a una posición independiente en un mundo cambiante.

Estas consideraciones han fomentado diversos intentos de formular premisas o crear bases que sirvan para orientar y dar coherencia a la política exterior japonesa. El *Chugoku Shimbun* comentó el tema en relación con la aprobación tácita que los miembros del Grupo de los Siete otorgaron a Japón para renovar los préstamos a China y el apoyo a los territorios del norte:

Es, pues, necesario que las relaciones exteriores (de Japón) tengan una base filosófica y visionaria, y no se limiten meramente a fines diplomáticos desarticulados. Es de esperarse que esta reciente reunión cumbre (1991) marque el inicio de una nueva diplomacia [global] japonesa.<sup>14</sup>

Existen muchas visiones alternativas en relación con el futuro, pese a las ideas establecidas acerca del pragmatismo de la cultura japonesa. Takashi Inoguchi definió las tendencias en es-

<sup>13</sup> *Japan Times*, 29 de julio de 1990.

<sup>14</sup> *Japan Times*, 29 de julio de 1990.

tos términos: la doctrina Yoshida, el gaullismo japonés, el asianismo emocional y el regionalismo pan Pacífico.<sup>15</sup> Susan Pharr, en cambio, tipifica las tendencias refiriéndose a los neo-mercantilistas, identificados con la doctrina Yoshida; a los internacionistas, que apoyan el actual movimiento pro *kakusaika*; a los nacionalistas, por lo general, de derecha; a los neutralistas, por lo regular, de izquierda.<sup>16</sup> Para la mayoría de los observadores, es difícil relacionar estos conceptos con grupos específicos de la sociedad japonesa; pero el intercambio entre ellos tiende a definir los términos del discurso y del debate.

Algunos analistas y políticos no dan mucha importancia a esa búsqueda de alternativas. Uno de ellos observa que las “doctrinas” tienden a considerar y legitimar el poder militar que Japón no tiene ni quiere tener; por eso sería inadecuado y contraproducente formular una política exterior con contenido ideológico. Otros afirman que Japón nunca ha tenido objetivos bien definidos en el exterior, por lo menos en la postguerra, y que la doctrina Yoshida no es realmente una “doctrina”; según un vocero del Partido Liberal Demócrata (PLD) la búsqueda de doctrinas refleja cierta ambivalencia. “No podemos copiar los principios de Estados Unidos [...] tenemos que formular nuestros propios principios de política exterior.” Dentro de esta perspectiva, Japón podría ser un mediador entre Oriente y Occidente; pero ésa sería más una función que un principio, de suerte que: “Quizá nuestro único principio será no tener principios.”

Los dirigentes nacionales han tomado algunas medidas tibias en ese sentido. En mayo de 1988, el primer ministro Takeshita presentó una “iniciativa de cooperación internacional” para promover la paz, el desarrollo en el exterior y el intercambio cultural.<sup>17</sup> En marzo de 1990, el primer ministro Kaifu propuso otra fórmula igualmente neutral. “El nuevo orden internacional que buscamos —proclamó— debe ser uno que se esfuerce: primero, por lograr la paz y la seguridad; segundo, por respetar la libertad y la democracia; tercero, por garantizar la prosperidad del mundo mediante economías de mercado abiertas; cuar-

<sup>15</sup> Takashi Inoguchi, “Japan’s Images and Options: Not a Challenger, but a Supporter”, *Journal of Japanese Studies*, vol. 12, núm. 1, invierno de 1986, pp. 95-119, esp. 113-118.

<sup>16</sup> S.J. Pharr, *op. cit.*

<sup>17</sup> Saburo Okita, *Approaching the 21st Century: Japan’s Role*, Tokio, Japan Times, 1990, pp. 158-159.

to, por conservar un entorno en el que toda la gente pueda vivir cómodamente; quinto, por crear relaciones internacionales estables basadas en el diálogo y la cooperación.”

En julio de 1990, refiriéndose a las iniciativas diplomáticas de Japón para mediar en el conflicto de Camboya, Kaifu claramente indicó que Japón estaría preparado para participar más activamente en el nivel mundial: “De aquí en adelante Japón saldrá al encuentro del mundo y, si es menester, si se le pide que intervenga, lo hará sin titubear.”<sup>18</sup>

Takakazu Kuriyama —viceministro de Asuntos Exteriores— buscó formular un cuerpo sistemático y estable de premisas fundamentales. En referencia al poder económico de Japón, con un PNB superior a 3 billones de dólares, y a la necesidad de buscar un nuevo enfoque, en mayo de 1990 Kuriyama afirmó con franqueza en el *Gaiko Forum*: “La nueva política exterior de Japón tiene que dejar de ser, a la brevedad posible, la de una potencia menor para convertirse en la de una gran potencia”, guardando, sin embargo, una “postura modesta”:

Japón deberá colaborar con otras naciones para crear nuevas reglas universales, y comportarse de acuerdo con esas reglas. Eso es lo que pretende Japón, tener una política exterior de una “gran potencia que guarda una postura modesta”.

Según Kuriyama, sería lógico que Japón desempeñara un papel central en la formulación de las bases para un nuevo orden internacional, tomando en cuenta la relativa importancia de ese país en la economía internacional —en una relación 5-5-3 entre Europa, Estados Unidos y Japón, relación que, señala Kuriyama, es muy semejante a los términos que prevalecieron en la Conferencia Naval de Washington de 1922, como si ello implicara un nivel de gravedad natural. Esta relación 5-5-3 indica el grado de poder de Japón en el mundo de la postguerra y también los límites de ese poder:

Japón [...] no es una superpotencia. Al ocupar el lugar “3” en la estructura del “5-5-3”, su participación sólo puede formular reglas de manera oficial si colabora con los dos “5”, Estados Unidos y Europa occidental. En otras palabras, el orden internacional

<sup>18</sup> *Japan Times*, 27 de julio de 1990.

que busca Japón deberá sustentarse y conformarse con los valores fundamentales que comparten las democracias industriales.<sup>19</sup>

Hay que analizar esta propuesta. Kuriyama la hace con base exclusivamente en la posición económica de Japón, sin mencionar la región Pacífico-Asia, por lo que quizá esté subestimando la influencia relativa de Japón en la economía mundial. Pero aun sin eso, la idea tiene dos implicaciones fundamentales: primero, que Japón no puede funcionar independientemente, ya que una confrontación hostil con los otros dos participantes en la estructura produciría una situación desventajosa de  $5 + 5 = 10$ , contra 3, que Japón debe evitar.<sup>20</sup>

Pero la relación 5-5-3 también presenta una alternativa positiva para Japón. Suponiendo que se llegara a producir un enfrentamiento entre los dos contendientes principales, posibilidad que no es remota, dadas las experiencias históricas y la teoría de los juegos, sería lógico que uno de ellos (probablemente, el participante con menos ventajas en un enfrentamiento entre ambos) buscara aliarse con el protagonista minoritario, lo cual produciría una relación de  $5 + 3 = 8$ , contra 5. *Y esa coalición no puede perder*. Por lo tanto, jugando con cautela, Japón podría aliarse con el ganador, y ésa es una posición muy envidiable.

La relación 5-5-3 sugiere dos posibles estrategias de política exterior. Una consistiría en guardar una distancia prudente en la competencia internacional, eludiendo compromisos de largo plazo, y mantenerse alerta. Cuando los países rivales busquen el apoyo de Japón, éste podría obtener concesiones y, colocado en el punto de equilibrio de la balanza, podría sacar mayor provecho y maximizar su influencia. Esta postura no requiere de grandes principios ni de compromisos firmes, sino de mucho pragmatismo, flexibilidad y oportunismo.

La alternativa sería que Japón se aliara con alguno de los principales contrincantes y consolidara una coalición triunfadora de  $5 + 3$ . Ésta es la alternativa que prefiere Kuriyama, y aconseja una alianza a largo plazo con Estados Unidos. Afirma que "las relaciones entre Japón y Estados Unidos deben seguir siendo el eje de la política exterior japonesa", o sea, que siga vigente y se prorrogue el Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón:

<sup>19</sup> T. Kuriyama, *op. cit.*, pp. 14-18.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

...el Tratado de Seguridad, con sus tres elementos de distensión, diálogo y un marco para la estabilidad y desarrollo de la zona Asia-Pacífico, debe seguir siendo la columna vertebral de las relaciones entre Japón y Estados Unidos.<sup>21</sup>

En una entrevista informal, otro funcionario del gobierno manifestó que Japón y Estados Unidos juntos deberían coordinar —y controlar— la economía internacional. Según la lógica de los números de Kuriyama, los dos países podrían ser los protagonistas internacionales más influyentes, ejerciendo presión o estableciendo una hegemonía bilateral (“bihegemonía”).<sup>22</sup>

En este contexto, las negociaciones SII adquieren un aspecto especial. Las pláticas mismas representaron, como lo dijo un banquero, “un proceso muy extraño”, de mutua intromisión en los asuntos internos de cada uno, que podría mejorar la economía japonesa. Casi nadie pensó que los acuerdos SII resolverían el problema que se estaba analizando: los desequilibrios comerciales bilaterales. De hecho, según algunos, las inversiones adicionales en infraestructura podrían mejorar la eficiencia de la economía japonesa y empeorar el problema comercial entre Estados Unidos y Japón.<sup>23</sup>

La mayor parte de los japoneses vio con malos ojos el acuerdo mismo, más que su contenido, incluso. El PLD y el primer ministro Kaifu tenían que demostrar que su cercanía con Estados Unidos significaba beneficios, y el presidente Bush tenía que demostrar que podía obtener concesiones de los japoneses. “De otra manera —se mofó un analista importante—, los dos gobiernos se habrían tambaleado.” Y según otro analista: “Los dos gobiernos ganaron tiempo político [...] El mero hecho de haber llegado a un acuerdo es un triunfo.” Lo mismo indicó un miembro destacado del PLD: “El significado más importante de las pláticas SII es que se desarrolló un proceso para la armonización de la política económica; más que producir resultados específicos, se establecieron las reglas del juego.” En resumen, la SII hizo ver que una bihegemonía es viable.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>22</sup> Véase Takashi Inoguchi, “Four Japanese Scenarios for the Future”, *International Affairs*, vol. 65, núm. 1, invierno de 1988-1989, pp. 15-28, esp. 20-22.

<sup>23</sup> El texto de los acuerdos se publicó en *Japan Times*, 30 de junio y 1 de julio de 1990.

<sup>24</sup> Un observador señaló que la bihegemonía no eliminaría las tensiones

Una de las conclusiones de las entrevistas fue que la autoridad para tomar las decisiones no está en el cargo de primer ministro. En respuesta a una pregunta acerca de la relativa visibilidad de Kaifu en las negociaciones del SII y en las reuniones del Grupo de los Siete, un observador espetó: "Hace lo que le mandan." Aunque las encuestas de opinión, los medios de comunicación y su relación personal con George Bush le dieron más relieve a Kaifu, no se ha podido imponer en el tema de política exterior. Se dice que Yasuhiro Nakasone fue el único primer ministro que lo logró, y que fue una excepción.

Para la mayor parte de los observadores, la autoridad real reside en la burocracia. "Los políticos más destacados deberían tomar las riendas en cuestiones de política exterior —dijo un miembro de la oposición—, pero en Japón los burócratas son los que gobiernan. Así funciona la estructura social en Japón." Los burócratas tienen grados académicos, tienen a su disposición a los expertos, controlan la información y dominan el proceso político. Esto suele ocurrir en las democracias parlamentarias, especialmente cuando los miembros del gabinete son políticos de carrera. En este sentido, la burocracia japonesa se parece mucho al servicio civil de Gran Bretaña y de Francia.

Dentro de la burocracia, parece haberse dado un cambio en la fuente de poder. A medida que hay más apertura económica y la economía está menos dirigida, el antaño poderoso Ministerio de Industria, el MITI, parece estar perdiendo influencia. Según un entrevistado, lamentablemente el MITI "se está convirtiendo en el ministerio de las industrias moribundas". El Ministerio de Finanzas (MOF), por su papel en las pláticas SII, parece estar asumiendo algo más de poder. Pero según la gran mayoría de los entrevistados, la principal fuente de poder es el Ministerio de Asuntos Exteriores (Gaymusho). El MITI y el MOF podrán "hacer sus respectivos juegos —dijo un observador de mucha experiencia—, pero el Gaymusho es el que lleva la batuta." Y en el Gaymusho quien manda es el viceministro administrativo, un burócrata de carrera.<sup>25</sup>

En la práctica, el proceso de toma de decisiones no es claro.

---

bilaterales entre Estados Unidos y Japón: "Las relaciones podrían ser más estrechas, pero quizá habría más problemas políticos."

<sup>25</sup> Haruhiro Fukui, "Policy-Making in the Japanese Foreign Ministry", en Scalapino (comp.), *op. cit.*, pp. 3-35.

En el Gaymusho cada departamento y sección goza de mucha independencia y autonomía. Y la lucha entre los principales ministerios tiende a producir indecisión e incertidumbre. Por ejemplo, en relación con la cumbre de Houston del Grupo de los Siete, que se realizó en 1991, un analista opinó:

No hay responsables. Hay un grupo de ministerios que defienden celosamente sus jurisdicciones, de manera que es difícil presentar una opinión conjunta sobre cualquier asunto. Ése es el obstáculo inevitable que limita el liderazgo mundial de Japón.<sup>26</sup>

La cautela y la inconstancia no son, como se cree, una característica nacional japonesa, sino el resultado del proceso de toma de decisiones.

La Dieta, por su parte, casi no participa en ese proceso. Sus comités de vigilancia no tienen los recursos, el personal o las facultades de sus contrapartes en Estados Unidos. Un presidente de comité abiertamente admitió que “no trabajamos como comité”. La legislatura no cumple un papel importante.

Los partidos llenan el hueco. El PLD y el gobierno están en comunicación continua, dijo un participante, “pero no en la Dieta, sino en las oficinas del PLD”. Los dirigentes de ese partido dominante, que han llegado allí por elección popular, a menudo se muestran impacientes con la burocracia de la política exterior. Sus declaraciones sobre el tema no siempre concuerdan con las del gobierno, y sus dirigentes manifiestan que quisieran influir más en la política de Japón hacia China y Rusia. Lo mismo sucedió en relación con la crisis del Golfo. Sin embargo, según un analista, “todavía no pueden”.

Los partidos de oposición apoyan sutilmente y de diversas maneras la política exterior. Una consiste en presentar propuestas y sugerencias a modo de prueba, como en el caso de Komeito, que se ufana de haber pedido que se normalizaran las relaciones con China mucho antes del viaje de Nixon en 1972. Otra consiste en establecer una comunicación informal para facilitar la diplomacia. El PSJ (Partido Socialista de Japón) lo hizo en el caso de la Unión Soviética y hace poco lo volvió a hacer en relación con Corea del Norte. En esos casos, los dirigentes del PSJ transmiten mensajes del gobierno japonés. A la larga, el gobierno

<sup>26</sup> David Pike, citado en *Japan Times*, 22 de julio de 1990.

extranjero correspondiente se pone en contacto con el PLD, pero el PSJ establece la primera comunicación. De esa manera, los partidos de oposición, en vez de actuar en contra, participan informalmente en la política nacional.

De hecho, los partidos de oposición se mantienen bastante cerca del PLD. En este sentido, hay mucho contraste entre los años noventa y los sesenta, cuando las cuestiones de política exterior —especialmente el Tratado de Seguridad con Estados Unidos— dominaban los debates y las plataformas de los partidos. Quizá, sin querer, un dirigente de la oposición reveló su desprecio por los asuntos internacionales al afirmar que el principal reto con que se enfrenta Japón es el de eliminar el PLD y cambiar la base del poder político. Si esto requiere de una posición firme en política exterior, “la tomaré”.

No todos los entrevistados fueron tan francos. Los líderes de la oposición mostraron cierta cautela al contestar preguntas acerca de las principales diferencias entre el PLD y la política exterior:

*Partido Demócrata Socialista de Japón:* “Desde un principio, el PLD se subordinó a la política de Estados Unidos. No quiero decir que haya que oponerse *per se* a Estados Unidos. El Partido Socialista, por ejemplo, automáticamente se opone en todo al PLD. Nosotros en eso somos distintos.”

*Komeito:* “Nuestro partido tiene, por supuesto, una filosofía diferente a la del PLD, pero no debemos oponernos totalmente al PLD en cuestiones de política exterior. Sería una irresponsabilidad [...] Nuestra política fundamental es que Japón no tenga tantos enemigos.”

*Partido Socialista de Japón:* “Nuestro partido no busca un cambio total en la política exterior; cree que la continuidad es importante en la diplomacia... La paz y los derechos humanos deben protegerse en todas partes. Me gustaría que esos objetivos se reflejaran en la política exterior de Japón.

“Estamos en un momento de distensión. El PLD debería reconocerlo. Pero, por el contrario, está luchando por el aumento del presupuesto militar. El PSJ sostiene que hay que congelarlo. Para el PLD los cambios internacionales están ocurriendo sólo en Europa. El PSJ considera que en Asia también debe haber distensión.. El PLD cree que la situación en Asia es tensa e inestable; el PSJ quiere proyectarse hacia adelante. Ésta es la principal diferencia que existe por ahora entre el PLD y el Partido Socialista.”

*Partido Unido Socialdemócrata:* “Estoy de acuerdo con los del PLD” en que “debe haber consulta y armonía en las políticas

exteriores” de los principales aliados, Japón y Estados Unidos. Pero esto no significa subordinación. “En ese caso, nuestra política exterior no sería independiente.” En asuntos específicos como el medio ambiente y los derechos humanos, Japón debería asumir con más decisión el liderazgo, especialmente en la zona Pacífico-Asia.

En términos generales, a los dirigentes les preocupa que el PLD se subordine a Estados Unidos; pero no proponen ninguna alternativa práctica. Uno de los más desenvueltos dijo: “casi nadie cree que Japón pueda funcionar independientemente de Estados Unidos [...] Japón y Estados Unidos deben trabajar juntos en asuntos de política exterior [...] deben seguir colaborando”.

Los únicos que objetan esta opinión convencional son los extremistas de izquierda y de derecha. Hace diez años, Ikutaro Shimizu expresó el punto de vista nacionalista en su popular libro *Nippon yo, kokka tare* (*Japón, vuélvete un Estado!*).

“Por una parte —escribía Ikutaro Shimizu—, Japón debe mantener relaciones amistosas con Estados Unidos, con la Unión Soviética y con todos los demás países, pero por otro lado no hay que olvidar que Japón se encuentra solo. *En última instancia, sólo podemos contar con Japón y con los japoneses.*”<sup>27</sup> Ésta sigue siendo la idea central de las fuerzas neo-nacionalistas o de los “gaullistas” de la derecha japonesa.

El punto de vista de izquierda proviene del PCJ, el único partido que se opone total y abiertamente al Tratado de Seguridad. Un vocero de ese partido dice que, a partir de los años cincuenta, Japón se convirtió en “socio minoritario” de una alianza militar con Estados Unidos, haciendo las veces de *aide de camp* del ejército estadounidense. Por lo tanto, el PCJ propone: que se derogue el Tratado de Seguridad, que se adopte una política de no alineación y que se renuncie el poder nuclear.

Una vez finiquitado el Tratado de Seguridad, “Japón debería firmar un tratado de paz y amistad con Estados Unidos e intentar establecer un sistema de seguridad realmente colectivo”. Insistiendo en que las Fuerzas de Defensa Nacional (Self-Defense Forces) son contrarias a la Constitución, lo cual constituye una violación del artículo 9, el PCJ sostiene firmemente que Japón debería seguir el camino de la neutralidad sin armas.

El Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón sigue pro-

<sup>27</sup> Citado en Kenneth B. Pyle, “Japan, the World”, *op. cit.*, p. 475.

vocando discusión. Ante la posibilidad hipotética de algún día llegar al poder, los dirigentes del PSJ han acallado un poco su tradicional oposición, creando confusión en el partido. Un vocero del mismo respondió con cautela una pregunta acerca de la posición del partido respecto del tratado:

Ésa es una buena pregunta [...] En la actualidad, tenemos en el partido opiniones encontradas a ese respecto, de manera que no puedo darle una respuesta general. Sólo puedo decirle que el Partido Socialista se ha opuesto a las alianzas militares y esto ha producido cierta oposición [al tratado], debido a su contexto militar. Hay quienes sostienen que necesitamos un nuevo marco, con más énfasis en el artículo 2.

Con excepción de los comunistas, todos los demás partidos creen que debe continuar el tratado. “Pese a la distensión —dijo un líder del Komeito—, pensamos que todavía necesitamos el tratado, ahora y en el futuro cercano.” La cuestión no es *si se* *guir* con el tratado, sino *cómo debe formularse*.

La alternativa al Tratado de Seguridad sería establecer una capacidad militar independiente, perspectiva que deploran casi todos los analistas. Uno de ellos prevé que el rearme japonés provocaría inestabilidad e incertidumbre general en Asia, “reduciendo”, de hecho, la seguridad del país. Algunos altos funcionarios también indicaron que a las naciones de Asia “les preocupa mucho” la posibilidad de un posible resurgimiento militarista en Japón; por eso la presencia de Estados Unidos, que garantiza el Tratado de Seguridad, asegura la paz y la estabilidad. Si se lleva a su conclusión final la lógica de este documento, dijo un destacado observador, en el futuro la función del tratado no será la de contener a los soviéticos, si ése fue alguna vez su propósito, sino la de controlar y limitar a los japoneses. La OTAN contendrá a Alemania y el tratado contendrá a Japón. De esta manera, las estructuras de la Guerra Fría tienen nuevas funciones en el periodo de la pos-guerra.

### ¿CUÁL ES LA POSICIÓN RESPECTO DE AMÉRICA LATINA

En América Latina, los políticos y los analistas dan mucha importancia a Japón. Por ejemplo, se piensa que la inversión japonesa en la zona podría ayudar a la recuperación y crecimiento

de la economía. También se piensa que, por medio de ese tipo de vínculos económicos, Japón podría tener una presencia política independiente en América Latina, que serviría para reducir la presión y el dominio de Estados Unidos. Wilson Peres escribió que en el caso de México, “a fines de los años ochenta se popularizó esa idea [...] Los políticos sugerían, y el público les creía, que habría muchísima inversión japonesa y que se estaba llevando a cabo una estrategia para disminuir la dependencia de México con Estados Unidos”.<sup>28</sup> Hablando por toda la zona, Pedro Kohn, presidente de la Asociación de Industriales Latinoamericanos, resumió esta expectativa:

América Latina no podrá seguir adelante sin la ayuda de Japón. Admiramos a ese país por su filosofía, por su gran industria, por su tenacidad, por la acción concertada entre el gobierno y el pueblo para lograr los objetivos nacionales, por su liderazgo en el mundo y por su rápido crecimiento. Nos es grato subrayar que Japón es una potencia económica que está prestando gran ayuda a los países del Tercer Mundo en su desarrollo.<sup>29</sup>

#### PARA AMÉRICA LATINA, JAPÓN REPRESENTA UNA SOLUCIÓN

Desde el punto de vista de Estados Unidos, las actividades japonesas en América Latina son causa de preocupación, ya que se consideran una intromisión en la esfera de interés de Estados Unidos y una complicación en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Dos analistas destacados han escrito que “desde 1985, Japón se ha convertido en la fuente principal de recursos extranjeros en la región, aportando cincuenta por ciento más que Estados Unidos [...] A partir de 1990, el interés económico de Japón en esa región ha aumentado enormemente”.<sup>30</sup> Quizá, accidentalmente, el texto lleva una advertencia para Estados Unidos: estén alertas.

¿Cómo se ve América Latina desde Tokio? Ésta es una pregunta de otra índole. Tiene una importancia intrínseca y se rela-

<sup>28</sup> Wilson Peres Núñez, “From Globalization to Regionalization: The Mexican Case”, informe para el Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1990.

<sup>29</sup> Citado en *Hemisfile*, marzo de 1990, p. 12.

<sup>30</sup> Barbara Stallings y Gabriel Székely, “A Rising Sun in Latin America”, *Hemisfile*, marzo de 1990, pp. 1-2.

ciona directamente con otras cuestiones: ¿se justifica el optimismo latinoamericano? ¿Y el pesimismo de Estados Unidos?

Las relaciones económicas entre Japón y América Latina han atraído mucha atención. Las transacciones son considerables, pero, desde el punto de vista japonés, no excesivas. En el cuadro 1 se ve que en 1989 un porcentaje pequeño del comercio de Japón fue con América Latina —3.4% de las exportaciones y 4.2% de las importaciones, en contraste con 17.4 y 13.3% con Europa y 29.8 a 30.4% con Asia. América Latina recibió de Japón sólo 6.2% de la asistencia oficial para el desarrollo (ODA), en contraste con 62.8% que recibió Asia. Fue mayor el porcentaje recibido de Japón por inversión extranjera directa (IED) —17% en el periodo 1951-1988 y 13.7% en 1988, lo cual representó un valor absoluto de aproximadamente 6 mil millones de dólares ese año, suma muy fuerte para América Latina y bastante modesta para Japón.

En Japón hay simpatía por América Latina, pero no tanta como para que su gobierno adopte nuevas políticas respecto a

### Cuadro 1

#### Relaciones económicas de Japón con América Latina en cifras comparativas

	Comercio en 1989		IED		ODA bilateral
	Exportaciones %	Importaciones %	1988 %	1951-1988 %	1988 %
Estados Unidos	33.9	22.9	46.2	38.6	
Comunidad Europea	17.4	13.3	19.4	16.2	0.1
Asia	29.8	30.4	11.8	17.3	62.8
Latinoamérica	3.4	4.2	13.7	17.0	6.2
Medio Oriente	3.1	10.9	0.6	1.8	9.1
África	1.1	1.0	1.4	2.5	13.8
Unión Soviética	1.1	1.4			
China	3.1	5.3			
Valor total (Miles de millones de dólares)	275.2	210.8	47.0	186.4	6.4

Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Japan's Official Development Assistance: 1989 Annual Report*, Tokio, 1990, p. 59; JETRO, *Nippon 1990: Business Facts & Figures*, Tokio, 1990, pp. 60, 82.

**Cuadro 2**

Sentimientos de afinidad en Japón (octubre de 1989)

<i>Expresaron afinidad con</i>	<i>Porcentaje</i>
Estados Unidos	76.4
China	51.6
Corea del Sur	40.7
Sudeste asiático	29.7
América Latina	25.4
Polonia	20.7
Unión Soviética	13.2

Fuente: Oficina del Primer Ministro, *Public Opinion Survey on Diplomacy*, Tokio, Foreign Press Center, abril-mayo de 1990, pp. 9-11.

la zona. En una encuesta, aproximadamente 25% de los entrevistados japoneses expresaron “sentimientos de afinidad” hacia América Latina (cuadro 2). Las razones que dieron esos entrevistados fueron en parte la presencia de inmigrantes japoneses en América Latina, el interés por la historia y la cultura y el carácter alegre de los latinoamericanos. Pero por mucha afinidad que expresen con América Latina, dicen tener más con Estados Unidos (más de 75%), con China (más de 50%) y aun con Corea del Sur (más de 40%). El sentimiento es auténtico, pero no muy generalizado.

En el cuadro 3, donde aparecen los resultados de otra encuesta para saber con qué apoyo se contaba para un “mayor esfuerzo diplomático” por parte de Japón, se ven resultados muy parecidos. Casi tres cuartas partes de los entrevistados pidieron “mayor esfuerzo” con Estados Unidos; casi dos tercios, con China; casi dos quintos, con la Unión Soviética, y menos de 2%, con América Latina. Esta entrevista se hizo mucho antes de la elección de Alberto Fujimori en Perú. De haberse hecho después, quizá el porcentaje habría sido mayor, pero el mensaje es claro: para el público japonés, América Latina no cuenta mucho.

Según un analista del gobierno que manifestó preocupación por las perspectivas económicas de América Latina, “para Japón, Asia es más importante que América Latina”. Un diputado dijo: “tenemos que concluir que Asia —Corea, China y demás— es más importante” que América Latina. Otro: “Japón

## Cuadro 3

Apoyo para un mayor esfuerzo diplomático  
(enero de 1989)

<i>Apoya más esfuerzos hacia</i>	<i>Porcentaje</i>
Estados Unidos	73.3
China	63.7
Unión Soviética	38.4
Canadá	5.3
África	3.6
América Latina	1.9

Fuente: Oficina del Primer Ministro, *Public Opinion Survey on Japan's Peace and Security*, Tokio, Foreign Press Center, agosto-septiembre de 1990, p. 7.

es un país de Asia, y tenemos que ser los primeros en la zona Asia-Pacífico”. Y otro más, refiriéndose a la ayuda estratégica: “Filipinas es muy importante, más que América Latina.” Por omisión se llega a otra conclusión: ninguno de los principales partidos políticos de Japón ha tomado una posición formal con relación a la política japonesa hacia América Latina.

Un funcionario informó que es “cómodo” involucrarse en la política exterior relativa a América Latina, debido a que no hay mucha interferencia por parte de los demás ministerios, de la Dieta y de la oficina del primer ministro. “No tenemos una política para América Latina —agregó este funcionario—, aunque tenemos objetivos.” Una de las peores situaciones hipotéticas del nuevo orden internacional implica la formación de bloques regionales, y para Japón sería importante establecer relaciones estrechas con otras áreas del mundo. “Por eso América Latina es importante para nosotros.”

En una propuesta para una estrategia transpacífica, se ha sugerido que América Latina quede incorporada, junto con Asia, en una nueva y vasta red económica. A fines de los ochenta, el entonces consejero económico especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Tomohiko Kobayashi, proclamó lo que él consideraba colaboración regional:

...creemos que deberíamos extender más nuestra dimensión geográfica para incluir a los países latinoamericanos. Cuando hablamos

de cooperación en la zona del Pacífico, creo que en un futuro cercano deberíamos incluir lo que queda al este del Pacífico, especialmente América Latina, que tendrá una participación creciente a medida que resuelva sus problemas internos.<sup>31</sup>

Este concepto concuerda con la idea de una estrategia de un Grupo Dos: la creación de una economía de la Cuenca del Pacífico, como contrapeso a la economía transatlántica.

Pero el elemento más relevante de la percepción que se tiene en Japón sobre América Latina no es la subordinación de aquella zona a Asia, lo cual concuerda con el dictado geográfico e histórico, sino la subordinación de la mancuerna Japón-América Latina a Estados Unidos, la cual se manifiesta de muchas maneras. Un académico, refiriéndose a la opinión que prevalece en su gobierno, dijo: "Tenemos entendido que es el traspatio de Estados Unidos." Otro, un extranjero que ha vivido mucho tiempo en Japón, dijo que lamentablemente en aquel país se mira a América Latina por los ojos de Estados Unidos, especialmente en vista de que América Latina se verá más "expuesta" a la influencia estadounidense a consecuencia del fin de la Guerra Fría. Y un destacado periodista piensa que Japón seguirá la pauta de Estados Unidos en América Latina: "No puede ser de otro modo." Cuando el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo pidió a Japón que patrocinara una de sus reuniones anuales, la respuesta no sorprendió: "Sólo si Estados Unidos da su visto bueno." En cambio, tratándose de Canadá, Japón no necesita ni busca el visto bueno de Estados Unidos.

Un tema implícito es la división del trabajo: Japón se ocupa de Asia y Estados Unidos se ocupa de América Latina. Según un conocido abogado, varias iniciativas de ayuda para Panamá, Nicaragua y los países andinos productores de cocaína se originaron "en Estados Unidos". Agregó que aunque tienen un valor intrínseco, las cuestiones de democratización y desarrollo de América Latina son "asunto de Estados Unidos y a nosotros no nos incumben".

Esta subordinación de América Latina a la mancuerna Japón-Estados Unidos presenta cierta problemática. Primero, por estar tan atados a Estados Unidos, los políticos japoneses pueden no darse cuenta de la importancia que tienen sus decisiones

<sup>31</sup> Citado en Shinohara y Lo (comps.), *Global Adjustment*, p. 557.

para América Latina, lo cual da pie para que existan confusión y malentendidos, y que tanto Japón como América Latina pierdan la oportunidad de hacer negocios. Segundo, hay una contradicción en ello. A los dirigentes japoneses les preocupa enormemente la posibilidad de que se establezcan bloques económicos rivales, preocupación que a veces se vuelve enojo. Como dijo un funcionario: “a mi gobierno le enojó mucho” que Bush sorpresivamente anunciara una iniciativa de libre comercio con toda América Latina, proposición “increíble” que parecía vaticinar la creación de un bloque económico exclusivo. Las actividades japonesas en América Latina, aparentemente, se basan en intentos por bloquear ese tipo de alianza regional sin hostilizar a Estados Unidos. Por ejemplo, la ayuda económica a Nicaragua, Panamá y los países andinos productores de coca es una actividad que naturalmente tiende a reforzar la presencia de Estados Unidos en la región. En este sentido, la política japonesa produce los resultados que aparentemente quiere evitar. Es como si Japón estuviera subsidiando el retorno de la doctrina Monroe.

A la oposición no le gusta del todo que Japón siga sometido a Estados Unidos. Un vocero del Komeito dijo: “En general, estoy de acuerdo en que Estados Unidos ha llevado la batuta en América Latina, pero esto no es incondicional.” Estados Unidos y Japón deben dialogar en cuanto a su política hacia América Latina. “Pienso que para Estados Unidos, América Latina es su traspatio, y no estoy de acuerdo. Debemos respetar la soberanía y la independencia aun de los países pequeños.” Un líder del PSJ agregó:

Desde el gobierno de Nakasone, he insistido en que Japón se interese más en América Latina, por varias razones: no tenemos conflictos políticos con América Latina; tradicionalmente, las relaciones entre Japón y América Latina han sido muy cordiales, en parte por más de un millón de emigrados japoneses radicados ahí; y la zona tiene economías de mercado poco dirigidas. Personalmente, considero que estos países son muy importantes para Japón [...] Creo que el PLD tiende a ver muy distante América Latina, como si fuera poco interesante para Japón, y tiende a considerar que los problemas latinoamericanos son asuntos de Estados Unidos.

En términos generales, la oposición considera que la subordinación de Japón a Estados Unidos respecto de América Latina es un reflejo de la excesiva sumisión del primero hacia el segundo en todos los aspectos, por lo que América Latina es sín-

toma de un problema grave; pero, en sí misma, no tiene mayor importancia.

Paradójicamente, la diferencia oficial de Japón contiene un elemento de escepticismo. Al no involucrarse en asuntos políticos, los japoneses evitan identificarse demasiado con las políticas de Estados Unidos. En relación con Nicaragua, por ejemplo, el gobierno japonés nunca aceptó la visión estadounidense del sandinismo, ni la idea de que existía la posibilidad de una agresión soviética. “Para Japón, la intervención de Estados Unidos en América Latina es caprichosa e imprevisible —dijo un destacado académico—, por lo que no hay que meterse mucho.” Refiriéndose a Manuel Antonio Noriega, a quien Estados Unidos apoyó durante largo tiempo antes de abandonarlo en 1988, un funcionario del gobierno dijo, sarcásticamente: “Estados Unidos no siempre elige con cuidado a su personal.”

De hecho, ha habido algunas discrepancias diplomáticas entre Japón y Estados Unidos acerca de América Latina. Por ejemplo, durante la guerra de Las Malvinas, Japón no rompió de inmediato sus relaciones comerciales con Argentina.<sup>32</sup> Luego, a fines de los ochenta, Japón quiso reconocer un gobierno considerado ilegítimo por Washington. Y en cuanto a Nicaragua, aparentemente, Japón estaba dispuesto a ofrecer ayuda económica a los sandinistas después de las elecciones de 1989.

A final de cuentas, los dirigentes japoneses consideran que su ayuda a América Latina constituye un favor que hacen a Estados Unidos. El ex primer ministro Takeshita dijo que su aportación de 2 000 millones de dólares al Plan Brady, más que ser una ayuda para América Latina, tenía por objetivo “reforzar el dólar”. Otro funcionario explicó que los préstamos a México del Eximbank han servido para financiar importaciones de Estados Unidos: “Indirectamente, estamos ayudando a la balanza comercial de Estados Unidos.” La ayuda que Japón otorga a América Latina sirve para ayudar a Estados Unidos: a final de cuentas, sólo sirve “para apoyar la economía estadounidense”. Se le preguntó a un analista si el objetivo era apoyar la economía de Estados Unidos o evitar críticas, y éste respondió: “es algo muy sutil [...] esperamos algo a cambio, no sólo dinero,

<sup>32</sup> Según un entrevistado, esta decisión se tomó en respuesta a la presión de la comunidad japonesa en Argentina, que, se dice, envió más de una delegación a Tokio durante ese periodo.

sino también agradecimiento”. Un vocero del gobierno hizo eco de esto al decir: “Al hacerle préstamos a América Latina, Japón ayuda a Estados Unidos.”

En general, la ayuda japonesa a América Latina —especialmente la tipo ODA— se considera una especie de “impuesto” que se paga por la relación entre Japón y Estados Unidos: es para quedar bien con Estados Unidos. “Ésa es una buena manera de verlo”, dijo un analista. Un funcionario latinoamericano expresó que no sólo es un impuesto, sino que “es un impuesto bastante barato”. Lo que les gusta a los japoneses y a los estadounidenses no necesariamente les gusta a los latinoamericanos.

En el sector privado, no hay mucho interés por invertir en América Latina. Los tres atractivos económicos para las inversiones japonesas son: 1) El acceso a materias primas, incluyendo petróleo, minerales y productos agrícolas. 2) El Canal de Panamá, por el que transita aproximadamente un tercio de las importaciones totales de Japón, incluyendo la carga proveniente de Colombia, Venezuela, Brasil y de los puertos del este de Estados Unidos. 3) Quizá el mayor atractivo sea que América Latina puede servir de “trampolín” para las exportaciones japonesas a Estados Unidos. Los diplomáticos suelen agregar un cuarto atractivo: el acceso a los mercados internos en expansión de América Latina, aunque los banqueros y los inversionistas tienden a desdeñar esta posibilidad.

Desde el punto de vista japonés, las experiencias recientes con inversiones en América Latina no han sido muy buenas. Aunque los negocios florecen en los países anfitriones, la inflación y los problemas de divisas dificultan la repatriación de utilidades. “En ese sentido —dijo un observador—, los empresarios japoneses se sienten defraudados.” Un banquero manifestó que no ha habido “una verdadera inversión” en América Latina en los últimos dos años, porque el capital se está enviando a los bancos en las Islas Caimán y en otras partes. Esto se debe principalmente a la crisis de la deuda de los años ochenta.

Los bancos también se están retirando. “Los bancos japoneses no entienden bien el problema de la deuda”, dijo un banquero. Esto se debe por una parte a los cambios de personal: las personas que otorgaron los créditos a América Latina en los años setenta ya no están en los bancos en los noventa. “Se deberían perdonar —dijo este banquero—. Deberíamos perdonársela, pues de otra manera no se podrán resolver los problemas.” Casi todos los bancos japoneses han reducido a 15% o menos

su cartera, de modo que ahora pueden absorber los costos de reducción de la deuda. “No les interesa gran cosa.”

No todos los bancos pueden portarse tan altivamente. Un alto funcionario de una de las principales instituciones, hablando de sus experiencias en América Latina, se lamentó de la situación de la cartera regional y sostuvo que el desastre había sido resultado del mal manejo de la política económica por parte de los mismos latinoamericanos. Los banqueros y los inversionistas de Tokio se han mostrado muy molestos con el comportamiento de América Latina respecto de la deuda, así como con los proyectos para reducirla. La mayoría está buscando cómo salir de América Latina y no cómo encontrar nuevas oportunidades.<sup>33</sup> “Después de todo, su negocio no es la caridad”, dijo un académico.

Los banqueros de Tokio, ciertamente, vieron con mucha preocupación el Plan Brady y otros proyectos para reducir la deuda. Según un analista del sector público, los banqueros japoneses “no están contentos” con la parte del Plan Brady que trata sobre su reducción. La política de Estados Unidos bajo la presidencia de Bush fue injusta para la banca comercial, dijo un destacado banquero, y los incrementos adicionales de reducción de la deuda en la iniciativa *Enterprise in the Americas* sólo empeoran el problema. Lo que más molestó es que estos pasos serían graduales y no el resultado de un plan bien definido. Esta falta de visión, dijo un banquero, probablemente se debe a la falta de experiencia del presidente —“aunque fue vicepresidente durante años”.

El pronóstico japonés para América Latina tiende a ser pesimista. “No creo que los noventa sean fáciles para América Latina —dijo un economista del gobierno—. Los problemas de la deuda probablemente se prolongarán hasta el siglo XXI.” Un banquero dijo que Brasil, por sus enormes recursos naturales (y por las nuevas políticas de su gobierno), mostraba más posibilidades de un desarrollo económico sostenido. Un economista sugirió que Chile, después de los años de ajuste estructural con Pinochet, presentaba una perspectiva prometedora y democrática. En relación con México y la dinámica política pro mercado de

<sup>33</sup> Según informes periodísticos, varios bancos se unieron en un consorcio para hacer un préstamo a México para la construcción de plantas eléctricas subsidiarias del grupo Mitsubishi; pero sólo después de que el Japanese Export-Import Bank les garantizó el pago. *Japan Times*, 7 de julio de 1990.

Carlos Salinas de Gortari, un entrevistado respondió con ambigüedad: “Si no podemos ser optimistas respecto de México, ¿qué nos queda?” Pero la falta de capital sería el problema de largo plazo para todos los países de la zona. Alguien preguntó retóricamente: “¿Quién va a ayudar a América Latina?”

En este sentido, Perú es un caso especial. Hace casi un siglo que el gobierno japonés promovió la emigración de sus ciudadanos a América Latina, primero a Perú y luego a Brasil, con el tiempo se ha desarrollado una importante comunidad japonesa-peruana. Aunque durante la Segunda Guerra Mundial las autoridades peruanas enviaron a Estados Unidos a cientos de sus ciudadanos de origen japonés para que fueran recluidos, la experiencia de los japoneses ha sido buena en general. Ha habido poca discriminación, mucha movilidad social, y la comunidad de origen japonés ha alcanzado un buen nivel de prosperidad y de respetabilidad.<sup>34</sup>

Luego vino la elección de Alberto Fujimori para la presidencia. Relativamente desconocido al principio, rector de una universidad agrícola, Fujimori no era un político de carrera. Como dirigente de un movimiento *ad hoc* llamado Cambio 90 —y vestido de samurai con una espada en la mano—, juró restaurar los valores de honestidad, integridad y trabajo. No enunció muchos preceptos políticos, pero manifestó el propósito de ayudar a los pobres en tiempos de crisis económica. Curiosamente, Fujimori, de origen japonés, enarboló la bandera del nacionalismo peruano en la campaña contra Mario Vargas Llosa, aristócrata novelista de fama internacional. Repitiendo: “Soy cien por ciento peruano”, Fujimori retó a la élite política y ganó por una gran mayoría de votos.

Por supuesto, Fujimori se convirtió en héroe popular en Japón. Nunca había sucedido algo así. Se reprodujo su imagen en carteles y en la televisión, su nombre se oyó en la radio y apareció en revistas. Al triunfar, Fujimori demostró las virtudes del trabajo emprendedor, y además confirmó la dignidad internacional de Japón, que había estado en entredicho desde los catastróficos días de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>34</sup> C. Harvey Gardiner, *The Japanese and Peru, 1893-1973*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1975, e Iyo Kunimoto, “A Historical Sketch of Japanese Immigration to Latin America”, ponencia presentada en la conferencia sobre Relaciones de Japón con América Latina: Implicaciones para Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, abril de 1990.

A principios de julio, un mes después de tomar posesión, Fujimori viajó a Japón y se vio envuelto en lo que se dio en llamar la “fiebre Fujimori”. Se entrevistó con los principales dirigentes de Japón, incluso con el emperador, y visitó la isla de Kyushu, tierra de sus antepasados. Los periodistas le siguieron los pasos y el pueblo lo aclamó como héroe. Dos viejos residentes de Tokio le obsequiaron 10 millones de yenes, cada uno sus ahorros personales, como ayuda para su nueva patria.

El gobierno no se mostró tan generoso. El primer ministro Kaifu prometió enviar una misión técnica a Perú y le ofreció asesoría técnica; pero nada más. El MITI, dispuesto a cumplir ese encargo, envió a Perú un grupo de técnicos de alto calibre. El Ministerio de Relaciones Exteriores se mantuvo deliberadamente imparcial y el Ministerio de Finanzas se mostró abiertamente frío. Al final de su visita, cuando se le preguntó cómo lo había recibido el gobierno japonés, contestó ambiguamente, por primera vez en japonés: la recepción oficial “no fue ni fría ni caliente, sino tibia”.<sup>35</sup>

¿Por qué se portó así el gobierno? Un funcionario explicó que los orígenes de Fujimori no tenían ningún efecto en la política oficial y ésta dependería de los planteamientos que aquél les hiciera, pues el gobierno no tiene ninguna responsabilidad real en el asunto: Fujimori no es “realmente japonés”. El funcionario prosiguió diciendo que la identificación con la comunidad japonesa en el extranjero era “un factor, pero sólo un factor” en el proceso de decisión; y que aun éste era un poco complicado porque Fujimori no había tenido mucho apoyo en su campaña de la comunidad japonesa-peruana, que más bien apoyaba al conservador Vargas Llosa. Si existiera alguna obligación, ésta sería para la comunidad japonesa-peruana y no para un político renegado, de modo que la frialdad del gobierno se justificaba.

En la Cámara de Representantes, especialmente entre la oposición, se expresaron críticas al gobierno. Un vocero de los socialdemócratas dijo que el pueblo japonés había dado un gran apoyo a Fujimori, quien en esos momentos visitaba el lugar de sus antepasados, como correspondía a un buen hijo. La reacción oficial era fría porque provenía principalmente de los burócratas, “y los burócratas por naturaleza se especializan en no

<sup>35</sup> Los observadores, en general, dieron un significado neutral o ligeramente negativo al término “tibio”, aunque algunos insistieron en que también podría interpretarse como adecuado, tranquilo o justo.

cumplir con sus obligaciones [...] Lamento profundamente que el parlamento japonés no esté en este momento en periodo de sesiones”, pues de otra manera un debate abierto podría haber presionado al gobierno.

Un socialista expresó las mismas ideas: “Creo que Japón debe cambiar su actitud” hacia Fujimori y ofrecerle ayuda económica. A final de cuentas, la situación en Perú podría beneficiar a Japón en sus relaciones con la zona en general. “Creo que la relación entre Japón y América Latina mejorará a consecuencia de Fujimori y creo que debe mejorar.” Un dirigente del Ko-meito estuvo de acuerdo: “Me siento muy orgulloso de él [...] Comprendo la fiebre Fujimori”; y un miembro del PCJ agregó, escogiendo sus palabras con cuidado: “consideramos que es fría (!) la posición del gobierno japonés, [aunque] no creemos que el gobierno japonés deba darle un trato especial a Fujimori por sus antepasados”. Un banquero internacional, un poco para su sorpresa, expresó que el gobierno japonés debió haber expresado más “sentimiento”, aunque “no hubiera sido lógico”.

Otras personas vieron el asunto con más cinismo. Un político de la oposición, que dijo que el asunto no le interesaba, preguntó: “¿Cuál fiebre?”; y un corresponsal extranjero dijo que había que ser realista: “¿Qué esperaba [Fujimori]?” Un importante periodista nacional, sensible a la situación, dijo que “Fujimori debe haberse ido muy sentido”. El pueblo lo acogió, pero el gobierno, por razones inexplicables, no se comprometió. “Es un problema muy delicado.” Aparte de esto, existía una gran preocupación porque Fujimori no fuera a fracasar —cosa que haría retroceder considerablemente el prestigio de Japón y de sus emigrados en el mundo. Los problemas de Perú, desde la recesión económica hasta el terrorismo, representan un reto tremendo para cualquier gobernante. El fracaso no es sólo una hipótesis conceptual. Lo que podía fomentar o no que el gobierno prestara ayuda técnica y apoyo extraoficial a Fujimori era más bien la preocupación por que pudiera fracasar. “El apoyo extraoficial no es tan visible, no es tan aparatoso como una luz de bengala; pero es más útil en una primera instancia.” A la larga, vaticinó, Japón le dará un trato especial a Fujimori. Pero no lo anunciará como tal.

## RESUMEN: SER EL NÚMERO UNO NÚMERO DOS DEL MUNDO

En suma, Japón ve los cambios en el mundo con preocupación. Por un lado, se siente orgulloso y satisfecho de su nueva y más visible participación en el Grupo de los Siete. Pero hay inquietud: destacar implica responsabilidad, y Japón se verá más expuesto a la opinión (y a la crítica) del mundo que durante todo el periodo anterior de la postguerra.

A fin de cuentas, los dirigentes japoneses extrañarán la Guerra Fría. Las exigencias de la confrontación Oriente-Occidente eran claras y precisas. Una vez establecida, la doctrina Yoshida satisfacía las necesidades de Japón, de Estados Unidos y de la alianza occidental. Japón prosperó al abrigo de Estados Unidos. Las principales obligaciones de los japoneses eran mantener el Tratado de Seguridad, apoyar a Estados Unidos y seguir adelante con su rehabilitación económica.

¿Y ahora qué? ¿Qué debe hacer Japón con su poderío económico ahora que ya terminó la Guerra Fría? Las múltiples y extensas entrevistas con los dirigentes (japoneses) apuntan hacia una sola conclusión: los japoneses no saben qué hacer. Le tienen miedo a la opinión internacional, están nerviosos por la incertidumbre y desean que se les guíe; no quieren separarse de las claridades de la Guerra Fría. Es como si en el fondo no confiaran en sí mismos.

Por este motivo, Japón ha elegido apoyar a Estados Unidos y no sustituirlo, y subrayar la total importancia que tiene la relación Estados Unidos-Japón. No parece tener mucho interés en convertirse en la potencia número uno del mundo. Por el contrario, quiere ser el aliado más productivo, eficiente, perdurable y deseable de Estados Unidos —y en este sentido, su principal rival no es Estados Unidos sino la Comunidad Europea. En otras palabras, Japón desea ser el número uno número dos del mundo; ésta es la postura, según la lógica matemática del viceministro Kuriyama, que más le servirá a Japón a la larga.

En este contexto, América Latina no le interesa mucho a Japón. La primera prioridad de la política oficial en esa zona es apoyar a Estados Unidos. Hay algunos intereses específicos en algunos países latinoamericanos —recursos naturales en Brasil, el régimen de Fujimori en Perú—; pero no son de mayor importancia. Desde luego, no son tan importantes como para que los líderes japoneses estén dispuestos a retar u hostilizar a Estados Unidos. Sin embargo, al poner en práctica esta política, Japón

corre el riesgo de ayudar e, incluso, de subsidiar la formación de un bloque económico regional en el continente americano, produciendo justamente la situación mundial de la post-post-guerra que quiere evitar.

## COMENTARIO

VÍCTOR KERBER  
*El Colegio de México*

El trabajo de Peter Smith refleja un gran esfuerzo por entender la voluntad política de Japón, un país que en parte es un enigma y en parte una esperanza.

Los que estamos familiarizados con el método de Peter Smith sabemos que su forma de proceder es preguntando y concluyendo a partir de las respuestas; pero yo a veces tengo mis dudas respecto de que, en el caso de Japón, pueda ser tan definitiva una respuesta, porque tengo la impresión de que cuando se hace una pregunta, las respuestas nunca son definitivas. En este sentido creo que el enigma presente en la exposición de Peter Smith no despeja muchas de las interrogantes que plantea Japón. En cuanto a las esperanzas que despierta, creo que el trabajo nos permite dilucidar algunos pormenores acerca de cómo es vista América Latina por los japoneses.

Voy a plantear por lo menos cinco puntos.

En primer lugar, tengo mis dudas en cuanto a la visión que los propios japoneses tienen de su posición en el mundo y que Peter Smith considera titubeante e insegura. Creo que Japón tiene grandes metas en su política exterior; metas que no son recientes, sino que muchos de esos objetivos datan de antes de la guerra y se están alcanzado ahora a través de la economía.

La idea de una esfera de cooperación y prosperidad en Asia, que ahora se denomina, con un eufemismo, zona de cooperación económica en el Pacífico, es anterior a la guerra, como lo es la imagen de los gansos voladores que resucitó Saburo Okita, él mismo miembro de un grupo que entonces se dedicó a hacer planes para Japón, para el periodo en que hubiese consolidado su poder imperial. Creo que Japón ha dado un giro económico a estas ideas y maximizado sus ventajas, aprovechando la protección militar que le brindaba Estados Unidos.

Desde esta perspectiva no resultan tan novedosas, por ejemplo, algunas iniciativas del ex primer ministro Taketchta, como la que menciona Peter Smith sobre la cooperación internacional, o la del primer ministro Kaifu, en el sentido de que Japón tiene que diseñar sus propios principios de política exterior. De hecho, cada primer ministro japonés intenta implantar su propia doctrina, darle su nombre y dejar su huella en la historia. Las doctrinas y algunos de los principios han sido retomados y esto ha provocado temores e incertidumbre entre quienes observan la historia y la economía de Japón. Peter Smith menciona también los temores que despierta ese país y las ansiedades que se están generando en el propio Japón.

Creo que el problema estriba en que el mundo es un enigma para Japón, tanto como éste lo es para el mundo. Si leemos, por ejemplo, los reportes de trabajos elaborados en 1984-1985, éstos presentaban perspectivas muy optimistas acerca de cómo iba a reconstruir Japón su esfera de influencia. El propio Saburo Okita en 1980 encabezó un grupo que elaboró un reporte sobre la cooperación en la cuenca del Pacífico, que vertía algunas de estas consideraciones acerca de la maximización del poder de Japón, siempre y cuando Estados Unidos mantuviera abierto su mercado y el sudeste asiático comprendiera que el proyecto obedecía a una idea de armonización de intereses.

Este proyecto, sistemáticamente calculado, mantenía un enfoque intrarregional para la cuenca del Pacífico, cuyo objetivo era consolidar de nuevo la hegemonía japonesa, y otro enfoque interregional, que consideraba únicamente a Estados Unidos y Canadá como la otra contraparte del Pacífico. Este arreglo, que obedecía a perspectivas estrictamente japonesas, se ha visto distorsionado.

Pasaron por alto los japoneses, creo yo, una serie de posibilidades que se han concretado en años recientes y que ni siquiera eran previsibles, como todos sabemos. Por un lado, creo que la sensibilidad de los pueblos asiáticos, particularmente de aquellos que fueron víctimas de las agresiones japonesas durante la guerra, no se ha disipado. El temor ante el incremento del poder hegemónico de Japón sigue presente, y las presiones que ejerce Estados Unidos para que Japón se rearme siguen sembrando temores en el sudeste asiático. Los japoneses están conscientes de estos sentimientos, pero no han sabido abordarlos apropiadamente.

Por otro lado, el fin de la Guerra Fría no es necesariamente una buena noticia para Japón, que nunca esperó el fin de una

etapa que le había dado tanta prosperidad y prometía prolongarse en los años noventa.

Japón, entonces, no estaba preparado para circunstancias intempestivas e imprevistas, y al igual que en el pasado, cuando tuvo que enfrentar una crisis inesperada, la primera reacción ha sido vacilante. De ahí que por momentos parezca un país sin proyectos de largo plazo; pero frente a esta imagen surge la del país con una gran capacidad de adaptación. Pienso que en las nuevas circunstancias de postguerra fría Japón va a encontrar un reacomodo y ahora mismo debe estar trabajando en eso. Seguramente la investigación de Peter Smith capturó el ánimo dominante en este periodo de búsqueda de vías de adaptación.

Tampoco se sabía que, dentro de las ideas de cooperación económica que se estaban planteando, aparecerían nuevos demandantes para participar en la riqueza del Pacífico. Por supuesto, Norteamérica no incluía entonces a México ni la Cuenca del Pacífico ni a la Unión Soviética, pero esta inmensa área toca ya a las puertas de la conferencia para la cooperación económica del Pacífico. Este hecho también ha colocado a quienes toman las decisiones en Japón en una situación desconcertante. Así pues, tampoco en esta área hay claridad sobre cómo proceder en la postguerra fría.

Otro cambio importante es el surgimiento de competidores agresivos dentro de la propia esfera de Japón; Corea del Sur se está convirtiendo en un competidor que amenaza la bonanza japonesa, y la posibilidad de una Corea unificada provoca grandes temores que Peter Smith registró en su investigación y que han obligado, por ejemplo, a que se tomen iniciativas directamente hacia Corea del Norte, provocando el disgusto de Seúl, por supuesto. Taiwán también es un competidor agresivo que trata de desplazar a Japón, sin que éste sepa muy bien cómo hacer a un lado esta agresividad.

Finalmente, en cuanto a la cooperación internacional, pienso que los textos que sobre el tema han emanado del gobierno japonés no ofrecen una visión clara de cómo se entiende el concepto mismo de cooperación. Lo asocian al término *UA*, que significa armonía en japonés y ha sido utilizado para lograr cohesión social interna; pero no creo que ésta pueda traducirse automáticamente en política exterior.

Es probable que en la iniciativa de cambios estructurales acordada recientemente entre Estados Unidos y Japón se esté formando una nueva idea de cooperación, más cercana a la noción de ajuste de intereses mutuos. Sin embargo, si dicha inicia-

tiva está sembrada de buenas intenciones por ambos lados, aún debe aclarar cuáles son los puntos que conducirán a reformas estructurales.

Actualmente está desarrollándose en Japón un debate interno muy intenso en cuanto al tema de la internacionalización de Japón, y este hecho revela que la sociedad japonesa no ha dejado de estar aislada; de ahí deriva una mentalidad propia que tiene que empezar a cambiar, si es que el mundo no se japoniza. Este debate se ha producido entre ministerios, el de Relaciones Exteriores *versus* el de Industria y Comercio Internacional, que se inclina, a mi modo de ver, por la japonización del mundo.

¿Qué significa esto? Que la experiencia japonesa ofrece valores universales aplicables al mundo. Esta interpretación plantea la interrogante de cuáles son los valores universales que Japón puede ofrecer al mundo. Gran Bretaña produjo la Carta Magna; Francia nos ha dado la Declaración de Derechos del Hombre; Estados Unidos, sus ideas de democracia. ¿Qué puede aportar Japón a la universalización para consolidarse como una potencia hegemónica mundial?

La cultura japonesa tiene muchas facetas y una de ellas es el *Tatemai*, es decir, la máscara que disfraza la verdadera esencia de lo que se está pensando. Es posible que esta actitud inspirara las respuestas que recibió Peter Smith. Es posible que ellas estuvieran revestidas con esta máscara, porque creo que no reflejan la esencia y la verdad de muchas expresiones de algunos líderes japoneses. Por otra parte, Peter Smith utilizó sólo fuentes en inglés, pero si uno examina material en japonés descubriría muchas veces inconsistencias; a eso me refiero cuando afirmo que hay que escuchar las respuestas con una dosis de escepticismo.

Un caso concreto de discrepancia entre expresiones públicas y esencia se presentó cuando apareció en inglés en Estados Unidos la versión pirata de un libro de un diputado, que lo elaboró junto con el presidente de la compañía Sony, destinado originalmente a un público japonés y que ha sorprendido a los propios norteamericanos. Este libro discute justamente uno de los temas planteados por Peter Smith: la idea del poder. Propongo como respuesta que parte del poder de Japón está precisamente en esta ambivalencia, en esta faceta que debemos considerar si queremos entender cómo va a proceder Japón en el futuro.

En relación con las expectativas y el optimismo que Japón despierta en América Latina, sobre las que habla Peter Smith y que, por ejemplo, en México han llevado a ver Japón como una

alternativa a la dependencia de Estados Unidos, las conclusiones de Peter Smith son muy claras: para sorpresa de muchos, los japoneses no se ven a sí mismos como alternativa frente a Estados Unidos, sino que ven a América Latina como el complemento de Estados Unidos.

El hecho de que Fujimori, el presidente de Perú, sea de origen japonés obviamente despertó mucho interés en Japón, tanto como el que puede despertar en México un alcalde de origen mexicano que llegue a ser importante en Estados Unidos, pero en materia de relaciones bilaterales el hecho es irrelevante. Esto está vinculado con los sentimientos de afinidad a los que se refiere Peter y no habría que sobrestimarlos; en alguna ocasión, un periodista español me comentaba que después de estar en México había encontrado una cualidad que revelaba una afinidad entre Japón y México: la capacidad de hacer lo que no se puede creer y creer lo que no se puede hacer.

Coincido con Peter Smith en que, en la medida en que la relación entre Estados Unidos y Japón se mantenga en términos de más o menos cooperación, en esa medida habrá mayor entendimiento, mayor acercamiento de Japón a México, en particular, y a América Latina.

Por último, hay una frase que me pareció muy interesante, por lo que quiero detenerme en ella. Dijo Peter Smith: “paradójicamente, Japón parece subsidiar la restauración de la doctrina Monroe”. Porque, históricamente, cuando la doctrina Monroe estuvo en pleno apogeo, a principios de siglo, por ejemplo, Japón fue la causa de ese resurgimiento, defendido sobre todo por los medios de opinión.

Recordemos, por ejemplo, que en Baja California, concretamente, la supuesta presencia de japoneses en Bahía Magdalena despertó una ansiedad enorme en Estados Unidos, ansiedad que degeneró en antijaponesismo y, eventualmente, en un conflicto de intereses muy grande que condujo al desenlace de 1941. Es posible que se exacerbe y denote peligro nuevamente; es decir, la idea de que Japón esté suscitando un despertar de la doctrina Monroe en Estados Unidos debería preocuparnos, porque a una fricción, aunada a la fricción entre Japón y Estados Unidos, se puede sumar una serie de elementos más que ya no son mensurables, como pueden ser los prejuicios derivados del poco entendimiento que hay entre los dos países.



## COMENTARIO

GERMÁN SEIJAS  
*El Colegio de México*

Quiero destacar el valor documental del trabajo de Peter Smith sobre la transición que está viviendo Japón desde el punto de vista político, económico e incluso psicológico; es decir, la reacción de Japón ante los cambios mundiales, que Peter Smith enfoca a partir de dos factores: uno de tipo mecanicista y otro de tipo político.

El primero, de tipo mecanicista o mecánico, está expresado en las cifras del producto interno bruto de 5-5-3; es decir, la posición de Japón con el número 3 frente al 5-5. Por otro lado, el factor político según el cual, voluntariamente, Japón se subordina a la política exterior de Estados Unidos. Peter Smith sostiene que esos dos factores nos permiten entender, antes que la cooperación, las posiciones que busca Japón en el ámbito internacional.

Me llama la atención que en esta búsqueda la posición japonesa parece más preocupada por lo que le pueden hacer que por lo que puede hacer el propio Japón. El trabajo escrito menciona la reacción de las fuerzas armadas ante los cambios y describe, por ejemplo, cómo Japón sutilmente presiona a Filipinas para que renueve sus tratados militares con Estados Unidos, porque le conviene. Esta política es otro reflejo de la preocupación japonesa por lo que le pueden hacer; por ejemplo, pensemos en los temores que despierta. Esta actitud defensiva parece importante para entender a esta potencia.

En relación con América Latina, en cambio, creo que la presentación no nos ofreció mucha sustancia. Me parece que tiene valor documental de primera mano interesante; pero creo que para hablar de América Latina hay que ir más allá de una relación un poco sentimental derivada de la elección de Fujimori en Perú o del más de un millón de japoneses en América Latina.

Me parece más importante discutir qué va a hacer Japón en América Latina y sobre todo, de vuelta, qué va hacer América Latina en Japón.

Creo que son pocas las posibilidades de América Latina en Japón; por ejemplo, en el ámbito financiero, podemos citar que allí no hay ningún banco latinoamericano. Por consiguiente, es muy poco lo que se puede hacer.

Por otra parte, creo que hay que matizar la idea de que Japón prefiere mantener su dependencia de Estados Unidos, porque en ese país Japón desempeña un papel financiero que no es de subordinación, dado que compra en forma masiva bonos de la tesorería y, gracias a ello, se retroalimenta del sistema. En este sentido, Japón no está tan subordinado a Estados Unidos. Por esa razón, creo que valdría la pena discutir más el papel financiero de Japón, que no es una potencia industrial, pero sí una gran potencia financiera mundial.

Sus depósitos son mayores que el producto interno bruto de varios países de América Latina juntos. Sin embargo, nada indica que Tokio se convertirá en el centro financiero internacional, es decir, que se repetirá la experiencia del periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, cuando el gran centro financiero que parecía inamovible de Londres se desplazó a Estados Unidos. Hoy en día, el potencial financiero japonés es mucho más fuerte que el de Estados Unidos, de manera que cuesta trabajo aceptar la idea de la decadencia. Puede incluso preverse que Japón adquiera de manera creciente ese papel en América Latina, lanzando una verdadera invasión bancaria en toda el área.

# LOS CLIENTES DE LA COOPERACIÓN



# EL PROCESO DE INTEGRACIÓN AFRICANA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL\*

YARISSE ZOCTIZOUM  
*El Colegio de México*

La presencia de África en la cooperación internacional entre países desiguales apenas data de la postguerra, cuando los países africanos poco a poco y uno tras otro fueron reconquistando de una u otra manera su independencia política. Para comprender la posición de desigualdad que ocupa África en el sistema de cooperación internacional por una parte hay que analizar a grandes rasgos los procesos de reestructuración, unificación y consolidación de los espacios económicos del mundo después de la Segunda Guerra Mundial, proceso de globalización de la economía que tuvo efectos importantes sobre las políticas de cooperación; y por otra parte, las diferentes experiencias de los jóvenes países africanos, en cuanto a movimientos de independencia y de integración en el sistema de cooperación internacional.

## TENDENCIA A LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Las características de la economía mundial contemporánea son resultado de las tendencias de reestructuración y unificación del espacio global de acumulación, del cual hay que recordar tres elementos principales:

Primero, la tendencia a la desaparición progresiva, pero real, de los subsistemas de la economía mundial, constituidos por los imperios coloniales o semicoloniales.

En la postguerra, el triunfo de los movimientos de liberación nacional y la formación de las zonas de influencia de los

\* Traducción de María Urquidi.

países vencidos contribuyeron a la unificación del espacio de la economía mundial, que se puede observar a través de los movimientos de capital, de mercancías y de tecnología hasta entonces inconcebibles. No obstante, la tendencia a la unificación del mercado mundial no excluía las políticas destinadas a mantener los derechos neocoloniales mediante el establecimiento de zonas monetarias o acuerdos regionales, por ejemplo.

También hay que recordar que las políticas neocoloniales no impidieron la diversificación de los intercambios, la búsqueda de financiamientos múltiples y la aceptación más diversificada de la inversión extranjera, debido a las nuevas formas de circulación del capital y a los acuerdos comerciales del GATT.

El segundo elemento característico de este nuevo movimiento general tiene que ver con las nuevas formas de la división internacional del trabajo. Los subsistemas económicos dominantes anteriores se basaban en las formas tradicionales, y la división internacional del trabajo limitaba a los países dominados del Tercer Mundo a una especialización primaria, esencialmente agrícola y minera, impidiéndoles al mismo tiempo la industrialización. Hay que observar que la economía mundial contemporánea se caracteriza por la tendencia a la división internacional del trabajo industrial en el mundo capitalista desarrollado, incluyendo progresivamente a algunos países del Tercer Mundo. Esta tendencia no sólo conduce a una expansión de la geografía industrial del mundo, sino también al aprovechamiento de la abundante mano de obra barata y de los recursos naturales del Tercer Mundo.

Para comprender esta progresiva transformación del espacio y del contenido de la división internacional del trabajo es indispensable referirse a la causa principal, que es la redistribución del poder económico internacional entre las potencias occidentales.

Es en relación con este cambio en las relaciones de las potencias internacionales que hay que ver el desarrollo reciente de las formas de la división internacional del trabajo, y en especial la tendencia a la globalización de la producción, entendida como la distribución en múltiples espacios nacionales de segmentos y canales de producción de un mismo producto o de un conjunto de productos, como en el caso de las plantas ensambladoras industriales, por ejemplo.

El tercer elemento de esta unificación reside en los cambios del antiguo eje Este-Oeste; en particular, en los crecientes recursos

tecnológicos de los países del Este y en el aumento del financiamiento occidental a esos países. Todos estos cambios culminaron con la unificación de Alemania y el acuerdo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación, que reunió a 32 países, incluyendo Estados Unidos y Canadá. La relación Este-Oeste tuvo importantes efectos sobre las relaciones económicas internacionales y, en especial, sobre la posición del Tercer Mundo en la economía mundial.

Las interacciones son múltiples y habrán de intensificarse cuando los cambios recientes adquieran un aspecto jurídico: a la competencia que antes existía en el mercado de los préstamos internacionales se añadirá ahora la competencia de los productos manufacturados, sin olvidar los posibles efectos de las deudas de unos y otros en sus relaciones bilaterales; en sus posibilidades de cooperación, por ejemplo.

El proceso de unificación de la economía acarrea la formación de fuerzas económicas y agrupaciones regionales, en virtud especialmente de la conformación de las economías y las sociedades del Tercer Mundo. Pero las formas y la intensidad de esta dependencia han variado según los continentes y las épocas: Asia, África y América Latina han conocido formas distintas de dependencia en momentos también diferentes.

Esta situación se caracteriza principalmente por tres formas: Primero, dependencia impuesta por la fuerza política y militar, distinguida inicialmente por las exportaciones agrícolas y más tarde mineras. En estas condiciones, se produjo un gran desperdicio de recursos del Tercer Mundo. Segundo, industrialización por sustitución de importaciones, con orientación hacia los mercados internos y con modelos de consumo que han conducido, por ejemplo, a América Latina después de la Segunda Guerra Mundial a un estancamiento económico y social. Tercero, actualmente se está imponiendo un modelo de industrialización centrado en la exportación. Aquí reaparece la subordinación de las economías del Tercer Mundo, ya que la motivación fundamental para este tipo de industrialización consiste en utilizar los recursos naturales baratos, la fuerza de trabajo barata. Esta forma corresponde a una fase avanzada de la unificación de la economía mundial, caracterizada hoy en día por el endeudamiento, que no es más que la redistribución del capital a nivel global.

La característica común a estas tres formas consiste en la orientación y la reproducción de la idea de que las economías del Tercer Mundo están determinadas desde afuera. Esta idea la

fomentan las ideologías del desarrollo y de las virtudes del mercado, las teorías de las tecnologías intermedias y de las necesidades básicas, el fundamentalismo norteamericano acerca de la libre empresa y la economía del mercado, el reformismo francés o la solidaridad tercermundista.

La dependencia se refuerza por medio del poder tecnológico y financiero de las empresas transnacionales y multinacionales que se multiplican y ayudan a crear una interdependencia asimétrica y bases desiguales para la cooperación.

Pero esta reestructuración de espacios económicos y de unificación progresiva afecta también a las potencias económicas dominantes. Por ejemplo, en exportaciones mundiales, la participación de Estados Unidos disminuyó de 27 a 16% entre 1950 y 1977, en tanto que en ese mismo lapso, Japón pasó de 2 a 11% y la República Federal Alemana de 5 a 16%. La participación de Estados Unidos en la inversión directa acumulada en el extranjero disminuyó de 53.8% en 1967 a 47.6% en 1976, con una tasa de crecimiento de 10% anual, en tanto que Japón pasó de 1.4 al 6.7% en el mismo periodo, con una tasa de crecimiento anual promedio de 28%, y la República Federal Alemana de 2.8 al 6.9%, con una tasa de crecimiento anual promedio de 28 por ciento.

En algunos años, Alemania ha sobrepasado a Estados Unidos y a Japón en el comercio internacional. La recesión en Francia e Inglaterra sirve para ilustrar la tendencia a la unificación, lo mismo que algunos países del Tercer Mundo denominados nuevos países industrializados, dragones asiáticos, países de crecimiento tardío, países intermedios o países no desarrollados. Estas definiciones responden a una coyuntura de "guerra fría"; de negociaciones comerciales y técnicas dentro del GATT o fuera; de negociaciones políticas en Naciones Unidas y militares en la OTAN. Es en el contexto de estas condiciones históricas que ha quedado inscrita la cooperación entre África y el resto del mundo.

#### LA EXPERIENCIA AFRICANA DE LA COOPERACIÓN

Apenas creada la ONU después de la Segunda Guerra Mundial, y sin que aún se hubiera iniciado el proceso de descolonización, los Estados africanos y asiáticos miembros de la organización se podían contar con los dedos de una mano y no tenían peso alguno en las negociaciones de cooperación internacional.

En 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas contaba

con 51 miembros, entre los cuales sólo había 4 países africanos: Sudáfrica, Egipto, Etiopía y Liberia. Sin embargo, los Estados asiáticos, africanos y árabes formalmente independientes constituían un grupo afroasiático cuyo objetivo era la descolonización, especialmente de África, y que apoyaba los movimientos de liberación. En Bandoung, en 1955, se formularon en forma sistemática los principios de solidaridad y cooperación entre los pueblos y los Estados del Tercer Mundo afroasiático.

En primer lugar, se reafirmó el derecho incondicional a la independencia para todos los pueblos de África y Asia y se rechazó el chantaje "anticomunista" de Estados Unidos, que en nombre de la solidaridad "atlántica" de la primera guerra fría, toleraba las guerras coloniales y apoyaba sistemáticamente el control de las viejas potencias coloniales, principalmente Inglaterra y Francia. Los Estados afroasiáticos también se negaron a someter su independencia a una cooperación asociada con cualquier posición militar de Estados Unidos, que buscaba una alianza activa contra la Unión Soviética y China. Así, los países afroasiáticos afirmaron su "neutralismo positivo"; o sea, su decisión de no aceptar entrar de inmediato en una "zona de influencia soviética" a costa de su libertad. Sobre esta base se establecieron varios organismos de cooperación afroasiática, formales e informales, entre ellos, en El Cairo, en 1957, la Organización de Solidaridad de los Pueblos Afroasiáticos, y la Organización Panafricana en Acra, Ghana.

Los diez años —1955 a 1965— que siguieron a Bandoung fueron los grandes años de la cooperación afroasiática, en general, y arabeafricana, en particular. Es evidente que se trataba de un apoyo político mutuo, mediante el cual los Estados independientes y los movimientos de liberación lucharon hombro con hombro. Esta cooperación o solidaridad obligó a los países coloniales europeos a modificar sus posiciones originales y acelerar su aceptación del proceso de independencia de muchos países africanos. La política de cooperación se centró sobre todo en la identidad de los colonizados, en la resistencia a la colonización y en la independencia nacional. Las cuestiones económicas estaban en un segundo plano.

En 1960, 29 países africanos accedieron a la independencia. La cooperación política entre los Estados se conjugó con la cooperación económica para el desarrollo de los jóvenes Estados. Pero éstos se dividieron entre Estados pro occidentales y Estados nacionalistas radicales. No obstante, la fusión de dos grupos

en 1963 dio lugar a la Organización de la Unidad Africana, OUA, cuyos miembros se comprometieron a reconocer las fronteras coloniales, a no intervenir en asuntos internos y a apoyar únicamente los movimientos de liberación de las colonias aún no liberadas (las portuguesas, Rodesia, Namibia y Sudáfrica).

En este contexto se establecieron los primeros proyectos de cooperación interafricana, arabeafricana y afroasiática. Se trataba, desde luego, de prolongar la solidaridad política de los movimientos de liberación mediante la cooperación económica. Se diseñó una estrategia de cooperación conjunta que perseguía la constitución de un frente común de cara al occidente imperialista, para reforzar la capacidad de negociación de los socios y reducir su vulnerabilidad, y la estructuración progresiva de una sociedad regional más integrada por el desarrollo de sus complementaridades internas, que permitieran enfrentar las asimetrías de la relación Norte-Sur. Sin embargo, no sólo la coyuntura internacional, sino también la situación interna de muchos de estos países, impidió que se crearan asociaciones eficaces de producción. Sólo la OPEP pudo desenvolverse más tarde en una coyuntura diferente. Pocos proyectos comunes de intercambio tecnológico y de explotación de recursos mineros, agrícolas e industriales fueron más allá del proyecto y se concretaron en alternativas reales.

En esa época continuaba la lucha por la independencia y por aumentar las exportaciones tradicionales a occidente; las limitaciones de la cooperación impedían ayudar cabalmente a los nuevos países nacionalistas, sin experiencia, que aún tenían que luchar contra el neocolonialismo. Pese a todo, hay que señalar muchos logros positivos de estos países en varios campos: intercambio de estudiantes y expertos; congresos populares y conferencias de profesionistas asociados, con lo cual se fomentó un verdadero internacionalismo afroasiático.

Las consultas políticas y militares y el frente unido en la ONU dieron sentido a esta cooperación; por ejemplo, en materia de resultados económicos se crearon algunas industrias y diversas infraestructuras; también se intensificaron los intercambios comerciales. Los Estados nacionalistas socios se inspiraron, en gran parte, en los modelos de cooperación de la entonces Unión Soviética y de China, consistentes en préstamos a largo plazo en condiciones favorables; trueques y pagos en especie por proyectos realizados.

Hay que señalar que, tanto la cooperación afroasiática

como la intraafricana fueron en su origen movimientos lanzados por los países no alineados, y que la cooperación Sur-Sur habría de reforzarse con la entrada y el interés de algunos países latinoamericanos y hasta europeos, por ejemplo, de la antigua Yugoslavia. Estos países buscaban la manera de reagruparse para presentar un frente poderoso ante occidente. En África, la OUA generó la creación de numerosos organismos de cooperación intraafricana, empezando por sus propias agencias técnicas y regionales y luego por las agencias especializadas, como la Comisión Africana de Aviación Civil (Cafac), la Unión Panafricana de Correos (UPAP), la Unión de Telecomunicaciones (UPAT), la Unión Africana de Ferrocarriles (UACF), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y la Agencia Africana de Información (PANA). Otro logro importante fue la creación de un fondo especial de asistencia y de emergencia para las víctimas de las sequías y de las guerras, que en 1985 donó 751 000 dólares a Etiopía, 110 000 dólares a los países del Sahel y 50 000 dólares a Chad.

En el nivel regional, la OUA impulsó la creación de comunidades económicas como, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados Unidos de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Coordinación de Desarrollo del África Austral (SADEC). La más reciente es la Unión de Estados del Magreb.

En la ONU, gracias a la OUA, se reforzó el grupo africano formado en 1962. Constituido por 51 países africanos, alrededor de 32% de los miembros de la ONU, el grupo africano cubre toda la gama de actividades del sistema de Naciones Unidas. Ha trabajado en temas relativos a la situación económica del continente, el peso de la deuda, el creciente número de refugiados. Gracias al apoyo del grupo africano, Yasser Arafat fue invitado a la Asamblea General de la ONU en 1974. En diciembre de 1981, merced al mismo grupo, Javier Pérez de Cuéllar fue elegido secretario general de la ONU. Y sin embargo, el resultado total de la experiencia africana de cooperación, tanto en el exterior, como internamente, ha sido débil.

En efecto, la fragmentación de la zona en pequeños Estados, en comparación con Asia y América Latina, aumenta la vulnerabilidad y reduce las posibilidades de salir de su situación en el contexto de aislamiento en que se encuentran. Los conflictos fronterizos, la antigua tentación de aliarse a uno de los dos bloques económicos mundiales, la inexperiencia, los programas económicos de desarrollo y cooperación inadecuados y las

presiones neocoloniales han producido frecuentes tropiezos.

Conscientes de los numerosos tropiezos, los Estados se reunieron en Lagos en 1980. El plan de acción de Lagos para el desarrollo económico de África (1980-2000) y el acta final de Lagos que se suscribió fueron también un tropiezo constante, después de veinte años de independencia y de una toma de conciencia respecto al futuro de África. Los programas del plan para la industrialización, la protección de los recursos y de la naturaleza, la educación y la cultura, la salud, la agricultura, y la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur eran de largo plazo. Pero diez años más tarde, la economía de África seguía sin mejorar y se caracterizaba por una serie de desequilibrios enraizados en las estructuras de los países africanos: en la balanza de pagos, el presupuesto público y obras públicas; inflación, intereses de la deuda, estancamiento de la producción agrícola e industrial, crisis social.

Hay que señalar que los tropiezos se debían, en parte, a la cooperación en un mundo desigual y al intercambio con economías dominantes de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón.

#### EL LUGAR DE ÁFRICA EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Al firmarse el Tratado de Roma en 1957 e iniciarse la construcción europea, la presión neocolonial del Mercado Común retomó inmediatamente el curso de los viejos colonialismos. Apenas independientes, los estados africanos se "asociaron" a la Comunidad Económica Europea (CEE), sometiendo su visión del desarrollo a los imperativos de la estrategia europea. Hasta los Estados nacionalistas radicales de África aceptaron las condiciones de las convenciones de Yaoundé, seguidas por las de Lomé, casi sin oposición. Los países del Magreb buscaron ampliar su ventaja de apertura del mercado francés a sus productos tradicionales o a los de sus nuevas industrias, especialmente a la industria textil. Al mismo tiempo, la CEE buscaba apoyos en Estados Unidos, en el viejo colonialismo portugués, en el régimen de *apartheid* de Sudáfrica, en Rodesia y en Namibia.

Francia fue el país que más impulsó esta forma de cooperación con África. Los Estados africanos que acababan de lograr

su independencia política tuvieron que enfrentar una doble tarea: estructurar una nación y construir una economía fuerte basada en la industria. Francia y la CEE aportaban la ayuda financiera y tecnológica necesaria para deshacer África conforme las teorías de desarrollo de Walter Rostow y de Arthur Lewis: capital-tecnología-mercado.

La independencia política de los países africanos no había modificado las estructuras socioeconómicas del periodo colonial. En los acuerdos que otorgaban independencia a los africanos, Francia e Inglaterra conservaron derechos especiales en materia militar, así como también en relación con recursos naturales estratégicos, transporte y transferencia de tecnología. Esos acuerdos limitaron desde el inicio la cooperación de África con otras regiones del mundo, y a la fecha permiten que Francia mantenga más de diez mil expertos y asesores en los ministerios y gobiernos de los países africanos, sin contar las bases militares y las frecuentes intervenciones armadas para reprimir levantamientos populares.

En julio de 1963, en Yaoundé, Camerún, por iniciativa de Francia, la CEE firmó, en nombre de los seis países entonces integrantes de la comunidad, acuerdos de cooperación comercial y económica con 18 Estados de sus antiguas colonias. Yaoundé I fue seguido por otros convenios con otros países; posteriormente se firmaron Yaoundé II y Lomé I, II, III y IV, en diciembre de 1989. El número de países fue aumentando: 12 de la CEE, 46 de África —Namibia fue el último en entrar—; luego se sumaron 15 países del Caribe —de los cuales los de ingreso más reciente son la República Dominicana y Haití— y 8 más del Pacífico. Los Estados de África, del Caribe y del Pacífico forman un grupo llamado ACP, asociado a la CEE. Constituyen un total de 69 Estados pequeños y grandes —más de la mitad del número de miembros de la ONU—, con una población que representa cerca de 15% de la población mundial.

Francia ha otorgado cantidades considerables de ayuda a esos Estados (nada más en 1986, el monto ascendió a 1 436 millones de dólares), y al acceder al poder los socialistas, Francia adoptó una actitud reformista en relación con los grandes problemas del Tercer Mundo, en especial, de África y de la ACP. Ese país también ha apoyado las negociaciones a nivel mundial que exigían los países del Sur y las relaciones Sur-Sur. Se ha opuesto al fundamentalismo económico de Estados Unidos y ha propuesto la reducción de las deudas del Tercer Mundo; pe-

ro, en la realidad, sus prácticas no difieren esencialmente de las de otras potencias. Por lo tanto, si se observa la situación de África, se puede constatar que Francia desempeña un papel dominante en el control del capital minero e industrial de la mayor parte de los países africanos. Por ejemplo, el capital francés controla 78% de la industria en Senegal; 75.5 en Chad; 60.5 en Camerún; 75.5 en Congo; 57 en Burkina, y 52 en la República Centroafricana. En cuanto a comercio y agricultura, el control francés va de 60 al 100% en algunos sectores.

En estas condiciones es difícil hablar de cooperación. La misma situación existe entre Inglaterra y algunas de sus antiguas colonias. En las excolonias de Portugal, la situación es diferente. Desde antes de acceder a la independencia por medio de una guerra de liberación, los intereses portugueses estaban dominados por Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Japón. Ahora las multinacionales los conservan, a pesar de la independencia. Después de la independencia de los países africanos, las relaciones con la Unión Soviética dominaron la visión de Estados Unidos de esos países. En efecto, durante varias décadas, la política exterior de este último país estuvo regida por el temor al comunismo estalinista. Además, Estados Unidos erróneamente asoció la ideología de la Guerra Fría con el tema de sus intereses en África, lo cual explica la incomprensión patológica, alimentada por el racismo, de la importancia de los recursos africanos para el desarrollo de Estados Unidos, siempre dispuesto a sostener indefinidamente el dominio europeo en África. Según ellos, esta zona debía ser un peón en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética; por esa razón, las posiciones estadounidenses en relación con África siempre han sido paternalistas, a menudo racistas, y también ha sostenido todas las dictaduras de derecha en África.

De una u otra manera, durante la Guerra Fría se consideró África una reserva exclusiva del mundo libre. Por eso Estados Unidos (y también Israel, en sus relaciones con África) apoyó y sigue apoyando totalmente el *apartheid*, a fin de controlar la región. Aun después de la independencia de los países africanos no cambió la política de Estados Unidos. La percepción que tienen de África no ha cambiado después de treinta años y ocho presidentes —demócratas o republicanos— en la Casa Blanca: Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan y Bush. Ante esta situación, la cooperación con los Estados africanos y la ayuda —860 millones de dólares en 1986— ha estado

condicionada por tres factores: primero, el anticomunismo; segundo, el fundamentalismo expuesto en innumerables ocasiones por el presidente Reagan durante su gobierno. Este fundamentalismo descansa en el postulado de que el ejercicio de la libertad, y en particular de la libertad de empresa, constituye el motor esencial del éxito a nivel individual y, por esta vía, del éxito económico del país.

En el nivel internacional, el fundamentalismo se reduce a tres ideas esenciales que la política de Estados Unidos defiende en sus negociaciones con los países del Tercer Mundo y con África en especial: las estrategias de las empresas transnacionales y los imperativos del desarrollo de los países del Tercer Mundo no son incompatibles; la libre empresa, y en particular la empresa extranjera, puede y debe aportar la prosperidad a los países del Tercer Mundo, como ha ocurrido en Estados Unidos y en Europa; cualquier revuelta popular en el Tercer Mundo debía atribuirse a la subversión soviético-cubana, antes que a las contradicciones del desarrollo dependiente, pues el subdesarrollo se explica simplemente como una falta de espíritu de empresa, y/o como resultado de una actitud hostil hacia las inversiones extranjeras; la comunidad internacional debe velar por que se elimine cualquier obstáculo a la libre circulación de mercancías, capital y personas, y cualquier traba que se relacione con la existencia de zonas monetarias. Este fundamentalismo estadounidense influyó directamente en Berg Elliot, director del Banco Mundial para África, que propuso promover el desarrollo acelerado del África subsahariana con el fin de controlar la economía africana.

El tercer factor que ha condicionado las políticas de cooperación en África ha sido el concepto trinitario del desarrollo de Arthur Lewis, según el cual, un desarrollo acelerado necesita medios financieros, tecnología y mercados. El subdesarrollo de una sociedad se califica como una falla de alguno de los tres elementos; pero si los tiene, puede asegurar el crecimiento del empleo y de los ingresos, así como un mejor nivel de vida y la difusión progresiva, pero real, del conocimiento. Es decir, este concepto retoma en gran parte el de las etapas del crecimiento que Walter Rostow hizo famoso.

Estos tres factores han influido en la posición de Estados Unidos en las negociaciones con el Tercer Mundo, en especial, con África. A eso se debe que Estados Unidos siempre se haya opuesto a negociaciones globales como las que proponen los países del Tercer Mundo, y al nuevo orden económico internacio-

nal que los países del Sur exigen a los que dominan la economía mundial.

Las relaciones del zar de Rusia con África, en especial con Abisinia, hoy Etiopía, quedaron interrumpidas con la Revolución bolchevique, y por mucho tiempo la política soviética respecto de África fue limitada. Durante el periodo colonial no hubo ningún intento por establecer relaciones con ésta; además, después de la Revolución bolchevique, África se presentó en el pensamiento y en la política soviética no tanto como una entidad, sino como parte de un vasto mundo colonial y semicolonial que incluía Asia y América Latina. En esta inmensidad, África no tenía más que un interés relativo. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo en la víspera de las independencias y durante la Guerra Fría, la Unión Soviética elaboró una política africana, especialmente de Estado a Estado, con los países independientes de África y los movimientos de liberación.

Después de la descolonización, la Unión Soviética desempeñó un papel importante en la Guinea de Sekou Touré, boicoteado por Francia por su independencia precoz, y en Ghana, Mali, Sudán y Somalia; pero la cooperación y la influencia soviética en esos casos fueron variables y tuvieron repercusiones espectaculares, como en Somalia y Etiopía. La Unión Soviética apoyó firmemente a Mozambique, Angola y Guinea Bissau en la lucha por la independencia. También apoyó al Congreso Nacional Africano en contra del *apartheid*. Sin embargo, si bien en conjunto la Unión Soviética otorgó ayuda a los países del Tercer Mundo, en sus prácticas comerciales no difiere mucho de los países del mundo occidental. En otras palabras, el apoyo soviético era ideológico y moral, antes que económico. Dados sus recursos limitados, África no puede competir económicamente con los países occidentales, cuya ayuda consiste más bien en venta de armamentos y en la formación de estudiantes africanos. Condicionados por el espíritu capitalista, la mayor parte de los Estados africanos, aun aquellos que se dicen socialistas, prefieren mantener relaciones económicas estrechas con Occidente. Esas mismas razones explican que, a pesar del miedo que se le tenía en Occidente, la Unión Soviética nunca haya tenido mucho peso en África. Mijail Gorbachev afirma lo anterior en un capítulo de su libro sobre la *perestroika*. El capítulo tiene un título curioso: "A une ligne de partage des eaux difficiles". Les dejo el título sin comentarios. Lo que era cierto para la Unión Soviética también lo fue para los países de Europa oriental. La cooperación

con ellos se desarrolló asimismo sobre bases de desigualdad, porque las percepciones de estos países de África estaban también dominadas por Occidente.

La integración efectiva de Europa oriental en la economía mundial no data de la destrucción del muro de Berlín ni de la unificación de Alemania. La unificación, la destrucción del muro de Berlín y las sucesivas reuniones de países europeos no son más que el resultado de un proceso de reestructuración de espacios de la economía mundial, que se inició hace alrededor de veinte años y que ya se había manifestado durante la Guerra Fría. En efecto, en ese periodo, y pese a los obstáculos que dificultaban las relaciones económicas entre el Oeste y el Este, circuló mucho capital y tecnología a través de países del Tercer Mundo o directamente. Esto no es nada nuevo. Los dirigentes de los países africanos y latinoamericanos no tienen por qué asombrarse ante la espectacular apertura. ¿Quién se abre a quién? Claro, durante los primeros meses habrá cierta perturbación en la orientación de los capitales del mundo, pero esto no estorbará para nada a las relaciones entre las diferentes zonas. Aun existe el miedo al comunismo y los intereses de los europeos y de los estadounidenses en África siguen siendo fuertes; además, nunca se sabe qué puede pasar en una África efervescente que atraviesa una etapa activa de su desarrollo, donde se preparan cambios vitales y donde existen hoy muchos problemas críticos. Lo mismo podría decirse de los otros países del Tercer Mundo y de los mismos países dominantes. Los países africanos se encuentran ante la disyuntiva de mantenerse o no en el sistema de cooperación existente; en el primer caso, los dirigentes no deben temer la apertura, y la única manera de hacer frente a esa situación es organizándose. De ahí en adelante, en los nuevos espacios económicos mundiales se tomará en serio al país que sepa estar presente con productos de buena calidad a precios competitivos de producción y distribución. La segunda posibilidad consiste en hacer valer la autonomía. En ese caso, deben tener el valor de organizarse y desvincularse de la economía mundial. Esta opción requiere mucha imaginación y una apertura que sirva para eliminar los conflictos ideológicos y armados.

## CONCLUSIÓN

A pesar de los grandes recursos naturales y humanos con que cuenta África, que durante muchos siglos han servido para alimentar la economía mundial, el continente ocupa una posición inferior en la cooperación internacional. La reestructuración de los espacios económicos puede no ser favorable, pero está en manos de los africanos responsables saber aprovecharlos.

Si se pudiera construir una maqueta del futuro, podría pensarse que los espacios económicos serán como sigue: en adelante, los enclavados dentro del espacio económico internacional no serán más el dominio reservado de un país; se constituirán, desde luego, espacios económicos regionales, como la CEE, incluso que abarquen Europa y Oriente, uniones comerciales con Estados Unidos, Canadá, México, la ACP, los países de la Cuenca del Pacífico; pero el país que tome un lugar (sobre todo tratándose de un país pequeño) sólo lo logrará por su fuerza popular autónoma, o por ser el que produzca y distribuya barato y de mejor calidad.

La globalización será de manera creciente el factor definitivo en la posición internacional de estos países, y este nuevo criterio pesará mucho más que los criterios nacionales; pero sean lo que fueren, no podrán enfrentarse con las nuevas fuerzas de la revolución.

# LOS PAÍSES EUROPEOS EN TRANSICIÓN, LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JUAN GUSTAVO GALINDO  
*El Colegio de México*

Los nuevos clientes de la cooperación internacional de los que nos ocuparemos en este trabajo son los países antes socialistas de Europa, aquellos que tenían economías centralmente planificadas y estaban dirigidos por sus respectivos partidos comunistas. Este grupo lleva varios años en un proceso de transición económica y política: de economías centralmente planificadas a economías de mercado, por un lado, y de sistemas monopartidistas (prácticamente todos ellos, aunque con algunas variaciones) y monolíticos, con características totalitarias, hacia sistemas “democráticos”.

Lo insólito del experimento de una transición de esa naturaleza y magnitud, sumado a los problemas en materia económica, política y de seguridad que enfrentan no sólo las sociedades del área, sino sus vecinos europeos y el mundo industrializado en general, ha colocado a esos países como un grupo receptor clave de la ayuda internacional.

Aquí se tratarán de definir algunas formas de la cooperación internacional hacia Europa del este y los países que surgieron de la desintegración de la Unión Soviética; la lógica que esos países atribuyen a la cooperación desde la perspectiva de sus transiciones, y la lógica atribuida a la cooperación desde la perspectiva del mundo exterior. El principal caso de estudio será la URSS después de la desintegración del Estado soviético.

## LAS FORMAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS SOCIEDADES EN TRANSICIÓN

Con los primeros cambios en la Europa socialista, la reacción general fue ver hacia el mundo industrializado para reformar, primero, y reconstruir, después, las sociedades en transición. La forma de la ayuda económica estuvo presente desde el inicio de los cambios, como respuesta a los problemas políticos que enfrentaban las reformas en la Unión Soviética. El plan económico de Gorbachev basaba la transición mediante reformas en la atracción de ayuda económica y de inversiones del extranjero, inspirado por la experiencia de la nueva política económica de los años veinte.<sup>1</sup> Para propiciar esta respuesta de parte de Occidente, Gorbachev ofrecía mayor seguridad mundial por medio del impulso al proceso de desarme, mediante la reducción en gran escala de armamento que en varias ocasiones propuso unilateralmente, y la contracción de los intereses estratégicos de la URSS (al grado de centrarse en los asuntos internos únicamente); la democratización de la sociedad soviética, y un compromiso inquebrantable con su programa general de reformas.

En esas primeras etapas de la transición, la respuesta del mundo industrializado no fue inmediata. Los países actuaron con cautela en sus relaciones con los soviéticos, pero existieron diferencias importantes entre ellos. Los más receptivos a los cambios soviéticos y al programa de reconstrucción conocido como perestroika fueron los alemanes del Oeste.<sup>2</sup>

La prueba de fuego del compromiso de las reformas soviéticas en el nivel internacional fue permitir y apoyar el proceso de liberación de Europa oriental durante las revoluciones de 1989. Con ellas se incluye en las consideraciones sobre la cooperación internacional otra inspirada en el Plan Marshall para la re-

<sup>1</sup> En los años veinte, después del fracaso de la economía durante el comunismo de guerra, el liderazgo bolchevique decide lograr un compromiso con las fuerzas del mercado e impulsar la inversión extranjera.

<sup>2</sup> Anne-Marie Le Gloannec, "¿Qué piensan ahora los europeos occidentales de la Unión Soviética?", *Foro Internacional* 121, vol. 31, núm. 1, julio-septiembre de 1990, analiza varias de las respuestas de Europa occidental y de Estados Unidos a las reformas de Gorbachev y demuestra que los países con partidos comunistas menos fuertes, dominados por partidos socialdemócratas, fueron mucho más receptivos al proceso soviético. La excepción fue Gran Bretaña.

construcción europea después de la guerra. De ahí surge el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo.<sup>3</sup>

La ayuda económica para el área ha estado destinada a solucionar problemas inmediatos —¿Cómo sobrevivir un invierno? ¿Cómo inspirar a las sociedades para que sigan por el camino de las reformas (influir en los referendos, en los procesos electorales, en las crisis de liderazgo)?— o destinada a fines humanitarios y caritativos (proveer alimentos, material médico en tiempos de carestía). Ha estado concentrada en resolver problemas políticos; de ahí que su utilidad sea, en términos económicos, limitada.

A la inversión extranjera se la ha visto como la panacea para resolver gran parte de los problemas de la transición. Sin embargo, ésta enfrenta obstáculos importantes en la medida en que los colapsos económicos de los países del área han causado problemas de inestabilidad social, de luchas interétnicas, confusión en el proceso de reformas y falta de marcos institucionales y legales que ahuyentan a los inversionistas.

Las soluciones inspiradas en el Plan Marshall enfrentan también una serie de problemas importantes. El central consiste en asegurar a los electorados de los países industrializados que les conviene ayudar a los países del Este a reconstruirse mediante la canalización masiva de recursos, los cuales muchas veces consideran necesarios para resolver sus problemas internos. Por otro lado, la reconstrucción de Europa occidental, después de la guerra, se dio bajo condiciones completamente diferentes a las que enfrenta la otra Europa ahora. El Plan Marshall fue en ese sentido marginal para la recuperación europea, porque dio un impulso a esas economías, pero en ningún momento las forjó dentro de un sistema nuevo.<sup>4</sup> En este sentido, el proyecto europeo exsocialista es mucho más complejo que la reconstrucción de postguerra, y los recursos necesarios para hacerlo funcionar son considerablemente mayores.

<sup>3</sup> El presidente Mitterrand propuso la creación de un banco de esa naturaleza para ayudar a las economías en transición; el BERD fue creado en abril de 1991.

<sup>4</sup> Véase el estudio de Alan Kirman y Lucrezia Reichlin, "L'aide aux pays de l'Est: les leçons du plan Marshall", en Jean Paul Fitoussi, *A l'Est en Europe des économies en transition*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, pp. 315-365.

Otra forma tradicional de cooperación internacional ha sido el comercio. En este rubro, las sociedades del área también enfrentarán problemas serios en la medida en que no logren cierta estabilidad económica en sus países; impulsen la producción de bienes de exportación, y sean capaces de competir en los mercados internacionales con otros productos, además de las materias primas. Después del colapso de las relaciones comerciales que se realizaban a través del Consejo de Ayuda Mutua Económica,<sup>5</sup> los países del área no han sido capaces de establecer relaciones comerciales saludables con el resto del mundo.

#### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS TRANSICIONES EN EUROPA DEL ESTE Y EN LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA

Partiremos de los cambios revolucionarios que sucedieron entre 1989 y 1991 y que destruyeron los sistemas de organización socioeconómica y políticos de los países socialistas de Europa, para entender la necesidad de ayuda económica desde el punto de vista de los países antes socialistas de Europa.

A finales de 1989, en palabras de sir Michael Howard, no quedó de “la era comunista en Europa oriental, más que un recuerdo maligno”.<sup>6</sup> Después de cuarenta años, los gobiernos socialistas de Europa rechazaban su pasado de postguerra en busca de la fortuna que, del otro lado de la cortina de hierro, sonreía a las sociedades europeas.

En 1989 se derrumba, finalmente, el orden impuesto después de la Segunda Guerra Mundial; y con ello termina la Guerra Fría, caen las instituciones estalinistas de Europa, haciendo manifiesta la inviabilidad de las economías centralmente planificadas en el mundo contemporáneo y resaltando la prosperidad de las economías de mercado en Europa occidental.

Los países que antes de esa fecha declaraban “coexistir pacíficamente” con Occidente se convierten en “nuevos clientes” de la cooperación internacional. Las primeras respuestas del

<sup>5</sup> Creado en 1949, como respuesta al Plan Marshall, el CAME había distorsionado a lo largo de cuatro décadas el comercio en la región y aislado a los países socialistas de la competencia en el mercado mundial.

<sup>6</sup> Sir Michael Howard, “The Springtime of Nations”, *Foreign Affairs*, vol. 69, núm. 1, 1990, p. 23.

mundo occidental fueron de euforia y asombro al ver la facilidad con la que, uno tras otro, los regímenes caían en una revolución no violenta, con excepción de la rumana. La euforia de esos países se fue minando con rapidez cuando las sociedades tuvieron que enfrentarse con la tarea de realizar la transición económica mediante reformas dolorosas e inciertas. También en el exterior, los cantos a la victoria de la democracia sobre el comunismo empezaron a desvanecerse. Las potencias occidentales no podían dedicarse únicamente a la solución de los problemas de la otra Europa y desviaron su atención hacia sus asuntos internos y regionales, mientras no se presentaba una situación de crisis en el área. Pasado un año de las revoluciones de 1989, la revista *The Economist* publicó una fotografía de los presidentes Bush y Mitterrand y del canciller Kohl en la que los tres dormitan durante la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa,<sup>7</sup> cual símbolo del aburrimiento que les inspiraba el proceso europeo oriental.

Ingresaron primero seis nuevos actores; y en los dos años siguientes, otros quince; y el número sigue creciendo a medida que se disuelven las fronteras de la postguerra: Checoslovaquia, Yugoslavia. Nuevos en más de una forma. El monolitismo característico de la comunidad socialista se había roto; no quedaba más que su triste recuerdo. Aquellos países que se habían caracterizado por su uniformidad mostraban grandes diferencias culturales, económicas y políticas e iniciaron un proceso de desintegración, no sólo del bloque socialista, sino de sus propias sociedades. En un marco de rivalidades étnicas y culturales entre sus naciones, las sociedades enfrentaban la atomización de sus sistemas políticos y el derrumbe de los económicos y del Estado benefactor que había caracterizado a las sociedades comunistas del postestalinismo.<sup>8</sup>

El ingreso en la comunidad de naciones de estos nuevos países basaba sus esperanzas en la ayuda del mundo occidental a la reconstrucción de sus sociedades; materia de preocupación para los países del Tercer Mundo, que han visto en los recién lle-

<sup>7</sup> *The Economist*, noviembre de 1990.

<sup>8</sup> La creación de un Estado benefactor fue el resultado de la política de Krushchev de desestalinización y la respuesta que el liderazgo soviético encontró más adecuada para establecer las relaciones sociales y encontrar una alianza en la que el régimen se pudiera sostener, que no estuviera basada en el uso indiscriminado del terror.

gados rivales importantes en la cooperación y en la canalización de recursos del mundo industrializado hacia la periferia. Cristalizaba, así, el concepto del “hogar común europeo”, del que Gorbachev había hablado desde el inicio mismo de su llegada al poder, y que hasta 1989 había sido considerado con escepticismo, especialmente por Gran Bretaña.<sup>9</sup>

Los cambios en el área no se pueden explicar sin tomar en cuenta el impulso que la reforma política en la Unión Soviética les dio. Para poder evaluar la importancia del proceso soviético en los países de la Europa socialista y en las relaciones internacionales en el área, es necesario recordar algunas premisas que tendremos presentes durante la discusión de los procesos revolucionarios que tuvieron lugar. Así, la primera consideración que debemos mantener a la vista es que la existencia de una comunidad socialista en Europa se debió a la voluntad y al ejemplo soviético. Una de las características de los regímenes de Europa oriental consistía en ser réplicas de las instituciones estalinistas, subordinadas al poder de Moscú.

El alto estalinismo fue el periodo creador de las sociedades europeo-orientales. Stalin pudo asegurar ese territorio gracias a su poder negociador después de la Segunda Guerra Mundial. En su política exterior, el dictador reflejó el resurgimiento de las áreas de interés tradicionales del imperio ruso.<sup>10</sup> A Stalin le preocupaba la interposición de territorio entre la Unión Soviética y la potencia (o potencias) hegemónica en Europa; en la postguerra, Estados Unidos sería la potencia indiscutiblemente hegemónica en el continente. El deterioro de las relaciones entre las superpotencias a partir de 1947, cuando se hace explícita la doctrina Truman, llevó a Stalin a dar el siguiente paso, que consistió en reproducir pequeños experimentos soviéticos en Europa oriental.<sup>11</sup> De esta forma, quedaron íntimamente ligados los futuros

<sup>9</sup> Véanse las consideraciones sobre el concepto en House of Commons, Foreign Affairs Committee, *First Report on Eastern Europe and the Soviet Union*, Londres, Her Majesty's Stationary Office, 1989.

<sup>10</sup> Conviene recordar la desconfianza que el líder sentía por las excolonias que se incorporaban a la esfera internacional; desconfianza que lo llevaría a imponer la presidencia de Ucrania y Bielorrusia en la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>11</sup> El proceso quedó en manos de Vyshinsky, ministro de Asuntos Exteriores de la URSS desde 1946, quien durante los años treinta, desde su cargo de procurador general de la URSS se encargara de enviar a los campos de trabajos forzados y la muerte a una buena parte de sus conciudadanos.

de los países del centro y este de Europa al de la Unión Soviética y separados de los caminos que la otra Europa elegiría.

El control de Europa oriental, pese a los cambios en las ideas estratégicas posteriores al estalinismo, continuó siendo un objetivo prioritario en los periodos de Krushchev y Brezhnev, preocupados por no perder el liderazgo de la comunidad socialista, amenazado en esos tiempos por el conflicto sino-soviético.

En ese periodo, dentro de los límites de maniobra de las sociedades europeas socialistas, hubo mayor tolerancia soviética a las reformas de tipo económico que a aquéllas de corte político: Hungría y Polonia en 1956; Checoslovaquia en 1968, y Hungría y Polonia en la década de los años ochenta. La misma Unión Soviética sólo tuvo experiencias de intentos de reforma económicos, sobresaliendo la de Kosiguin en la segunda década de los años sesenta.<sup>12</sup>

La doctrina Brezhnev de soberanía limitada, surgida a raíz de la experiencia checoslovaca de 1968, consideraba que una liberalización de estas sociedades se expandiría necesariamente a las sociedades del área, poniendo una carga sobre los liderazgos vecinos. El temor reflejado en dicha doctrina quedó justificado ante los cambios en Europa oriental, provocados por el programa de reformas de Mijail Gorbachev en la Unión Soviética.

La *perestroika* y la *glasnost'* condujeron al nuevo pensamiento político en las relaciones de la URSS con el exterior. Dicho pensamiento definió, desde el inicio, una estrategia completamente diferente a la seguida hasta entonces por el liderazgo soviético, fundamentalmente europea. La Unión Soviética limitó sus intereses globales<sup>13</sup> a áreas más tradicionales de interés,

<sup>12</sup> Existe una discusión sobre los cambios durante el periodo de Krushchev, acerca de si se realizó una reforma política o no. Consideramos que la desestalinización no puede ser vista como una reforma política, sino un aspecto de la lucha por el poder de las instituciones políticas, en la que sale victorioso el Partido Comunista sobre el gobierno; tema al que regresaremos al analizar la reforma política de Mijail Sergyeyevich. La supremacía del partido sobre cualquier otra institución fue un aspecto central de los otros sistemas de organización socioeconómica de tipo soviético en el área.

<sup>13</sup> Sobre la política exterior del periodo de Brezhnev, en el que la URSS se convierte en una potencia mundial, véase el libro de Robin Edmonds, *Soviet Foreign Policy. The Brezhnev Years*, Oxford, The University Press, 1983. Edmonds hace un análisis de la expansión de los intereses de la potencia desde el periodo de Krushchev y del rompimiento con la desconfianza estalinista de poder influir en áreas que no fueran de interés tradicional para Rusia.

afectando de esta forma al equilibrio del poder no sólo en el continente europeo sino en todo el mundo.

La estrategia de Gorbachev partió de dos vertientes que se definieron a medida que causaron cambios en el escenario europeo. Una de ellas se encontraba en el nivel Este-Oeste, ejemplificada en la relación URSS-Gran Bretaña-Estados Unidos, cuya primera manifestación se da en 1984, con la visita de Mijail Sergyeyevich a la Gran Bretaña, antes de suceder a Chernenko como secretario general del partido.<sup>14</sup> El desarrollo de la relación con esas potencias se manifestó rápidamente en un mejoramiento de la situación internacional, que permitió sentar las bases para resolver conflictos regionales e impulsó los procesos de negociación de armamentos. La disminución de tensiones, especialmente en Europa, que culminó con las revoluciones de 1989, inclinó la balanza de poder en el continente en favor del país rival de Gran Bretaña: la República Federal Alemana.

La otra vertiente englobada en el concepto del "hogar común europeo" quedó definida en la relación URSS-Europa oriental-Europa occidental continental (destacando las relaciones con la República Federal de Alemania), que lo recibieron con entusiasmos desde un inicio.

La estrategia de Gorbachev conduciría a lograr apoyo del exterior para llevar a cabo las reformas internas. El apoyo debía ser principalmente económico: alentando la inversión extranjera en la URSS y promoviendo una mayor independencia de las empresas soviéticas en sus relaciones con el exterior. A medida que el proceso de reformas avanzaba, la liberalización política adquiría su propio paso; la reforma económica encontraba obstáculos cada vez mayores y la situación empeoraba continuamente. Las potencias occidentales empezaron a preocuparse por encontrar formas de apoyo para el liderazgo reformador soviético. Sin embargo, las consideraciones en este sentido sólo vinieron cuando se llegaba a una situación de crisis: cuando Occidente veía una amenaza seria al poder de Gorbachev por parte de los grupos independentistas, por los conservadores, y

<sup>14</sup> Desde entonces, Gorbachev demostró públicamente independencia en su evaluación de la política interna y exterior de la URSS. En su primer encuentro con el soviético, la primera ministra Margaret Thatcher usó la frase "Es un hombre con quien se puede hacer negocios", y le abrió las puertas de Estados Unidos, dada la influencia que la primera ministra tenía en el gobierno norteamericano de esos años.

aun por parte de los grupos reformistas. El objetivo principal de esas potencias ha sido mantener un mínimo de estabilidad social, mientras el liderazgo conduzca hacia dos fines no necesariamente compatibles: democracia y economía de mercado.

El motor principal de las economías centrales planificadas fue la existencia del régimen de terror. Stalin industrializó el país más atrasado de Europa mediante el sacrificio de dos generaciones de soviéticos. El único estímulo para la producción en el modelo estalinista fue el uso indiscriminado y paranoico de la violencia. Se calcula que las víctimas del régimen del terror estalinista llegaron a los cincuenta millones de personas.<sup>15</sup>

Con el desmantelamiento del régimen de terror, el liderazgo soviético tuvo que buscar otras formas para justificar su permanencia en el poder y hacer que la economía siguiera funcionando. Por un lado, se esforzó en garantizar a los ciudadanos empleo, alojamiento, estabilidad de precios, atención médica, educación, entre otros beneficios sociales, dentro de una sociedad cuya característica principal era la igualdad económica.<sup>16</sup> Esta política, subsidiada principalmente por las exportaciones de petróleo, condujo al divorcio entre la productividad y el nivel de vida de los soviéticos y al crecimiento incontrolable de la economía subterránea. El único estímulo económico se manifestaba en las actividades ilegales, en la corrupción o en los pequeños espacios que se abrían a la iniciativa privada (especialmente en el campo).<sup>17</sup> Esta situación se repetía, con ciertas diferencias,<sup>18</sup> en los demás países del área. Los efectos perniciosos de estas po-

<sup>15</sup> Los mejores estudios producidos sobre el terror bajo Stalin son los libros de Robert Conquest: *The Great Terror. A Reassessment* y *The Harvest of Sorrow*.

<sup>16</sup> Dicha característica tiende a ser ignorada dando mayor importancia a la existencia de una élite privilegiada; sin embargo, la igualdad era mucho más nociva para la actividad económica, ya que desalentaba la competencia y alimentaba el florecimiento del mercado negro y la corrupción.

<sup>17</sup> Jacques Le Cacheux, "L'URSS", en Jean Paul Fitoussi, *op. cit.*, p. 30, menciona que las parcelas individuales (privadas), las cuales en 1990 representaban solamente 1.5% de las cultivables, producían una tercera parte de la leche y la carne y dos terceras partes de los huevos consumidos en toda la Unión Soviética.

<sup>18</sup> Polonia, por ejemplo, contaba con 4.1 millones de agricultores privados, de un total de 4.6 millones; Francois Milewsky, "La Pologne", en Jean Paul Fitoussi, *op. cit.*, p. 54. Hungría había avanzado en la década de los años ochenta en la creación de cooperativas, reformas económicas y financieras.

líticas se revelarían en los procesos de transición posteriores de dichas sociedades. Uno de ellos se manifiesta en el proceso de privatización y distribución de la riqueza, que benefició principalmente a quienes se dedicaban a actividades ilegales en gran escala, a quienes tenían acceso, por su posición política o privilegios de otra índole, a un ahorro en divisas vetado para el resto de la población. Este fenómeno hace de la transición un proceso socialmente injusto.<sup>19</sup>

Los programas de reformas intentados en el bloque socialista con anterioridad a Gorbachev habían enfrentado siempre el mismo problema: ¿hasta dónde llegar con la reforma económica sin afectar al sistema político? El último experimento soviético decidió resolver el dilema combinando ambas reformas. Sin embargo, la reforma política avanzó con mucha mayor rapidez y condujo a los resultados sorprendentes de la desintegración de los sistemas. Si bien Gorbachev comienza en 1985, al llegar a la Secretaría General del partido, haciendo énfasis en un programa económico de reestructuración que será mundialmente conocido con el nombre de *perestroika*, en la práctica la reforma económica avanza lentamente y los primeros años se caracterizan por maniobras políticas que abrirán el paso a la reforma en esa esfera. La reforma política es el motor de los cambios que se producirán a partir de 1989. Uno de los primeros pasos de la reforma, y que la anteceden, es la política de la *glasnost*, o de hacer público y transparente lo que antes era secreto.<sup>20</sup> Es el primer golpe al monolitismo de la élite soviética. La *glasnost* libera fuerzas sociales, tanto en la Unión Soviética como en el resto de la Europa socialista, despertando una tolerancia que transformará

<sup>19</sup> Véanse las consideraciones de Gérard Roland, "Political Constraints in the Transition from Socialist Economies in Disequilibrium to Market Economies", Universidad Libre de Bruselas, sin publicar; y Charles Vuylsteke, "Privatization in Emerging Market Economies. Constraints and Practical Responses", Background note for World Bank Group Conference on Privatization and Ownership Changes in East and Central Europe, Washington, D.C., 13-14 de junio de 1990.

<sup>20</sup> Es difícil encontrar un término adecuado para traducir los conceptos que Mijail Gorbachev hizo famosos en su programa de reformas, dada la ambigüedad que los caracteriza. Anders Aslund, *Gorbachev's Struggle for Economic Reform. The Soviet Reform Process, 1985-1988*. Londres, Printer Publishers, 1989, p. 2, señala que la vaguedad de esos términos permitió al líder soviético una flexibilidad para adecuarlos a la oportunidad política que conceptos más rígidos y claros le hubieran negado.

esas sociedades, primero al convertir la disidencia en oposición, y de esta forma iniciar el proceso de cuestionamiento del sistema monopartidista. Al mismo tiempo, esa política despierta pretensiones de las minorías nacionales del área.

Cuando las nuevas fuerzas sociales empiezan a participar en los procesos políticos por medio de su influencia en los medios de comunicación, en el Soviet de Diputados del Pueblo y en otros canales que se abren con la reforma política, Gorbachev da uno de los principales pasos que afectarán profundamente al liderazgo del Partido Comunista de la URSS: el cuestionamiento del artículo sexto de la Constitución soviética de 1917, que confería al partido el papel de núcleo del sistema político. En 1988, durante la XIX Conferencia del Partido, Gorbachev, apoyado en los cambios que la política de la *glasnost* ha traído a la sociedad, lanza su proyecto de reforma política. Uno de los frutos de la reforma fueron las primeras elecciones libres de la Unión Soviética cuando se eligió el Soviet de Diputados del Pueblo en noviembre de 1990.

El paso más importante en la reforma política fue la creación de la presidencia de la Unión Soviética, que resuelve uno de los grandes conflictos inherentes al sistema estalinista: aquél entre el Estado y el partido. A la muerte de Stalin, el conflicto había sido resuelto por Krushchev en favor del partido, porque el secretario general (en la época de Krushchev, primer secretario) detentaba el poder indiscutible en la sociedad soviética sin ser jefe de Estado o de gobierno; de ahí la excepcionalidad del sistema. Gorbachev reúne por primera vez la cabeza del gobierno y la del Estado y le confiere el papel prioritario como el órgano más poderoso del gobierno de la URSS.<sup>21</sup> En adelante, el partido será un órgano secundario en el sistema. De ahí que, durante el XXVIII congreso, Mijail Sergyeyevich ofreciera a los delegados su renuncia como secretario general del partido. La votación del Congreso que ratificó al secretario general no significó un voto de confianza en el líder, sino uno de sobrevivencia del partido. Votar de otra forma habría significado la partición del partido bajo circunstancias en las que ya no contaba con el monopolio del poder.

Uno de los retos principales que enfrentó la reforma política

<sup>21</sup> Hasta entonces, el jefe del Estado había sido el presidente del Presidium del Soviet Supremo de la URSS, llamado presidente soviético, en el sentido inglés de *chairman*, no *president*.

de Gorbachev fue la exacerbación de los nacionalismos. El fenómeno despertó con una fuerza que demostró que el secretario general había sobrestimado su capacidad para controlar a los diferentes grupos étnicos de la URSS.<sup>22</sup> Gorbachev tuvo que adaptar entonces su reforma política para incluir esas fuerzas que la *glasnost*<sup>23</sup> había despertado. Siguió los pasos de la creación del Consejo de la Federación, como el órgano máximo de poder del Estado soviético, que incluía a los líderes de las diferentes repúblicas de la Unión Soviética. Con la creación de dicho consejo, Gorbachev reorganizó completamente la estructura del sistema político en noviembre de 1990.<sup>24</sup> El problema de los nacionalismos no estuvo limitado a disputas territoriales, sino que atravesó completamente las sociedades del área, en particular, en el caso de la Unión Soviética.

La complejidad del fenómeno nacional se debió tanto a la presencia de siglos de dominio ruso y a su sobrevivencia después de la caída de los imperios multinacionales de Europa, como a la política de nacionalidades (y en especial de rusificación) del estalinismo.<sup>24</sup> Hacia fines de la década de los ochenta, en nueve de las quince repúblicas socialistas soviéticas, 30% de la población estaba integrado por minorías nacionales; en algunos casos las poblaciones originales no llegan a constituir la mayoría de los habitantes (Kazajstán tiene 40% de kazajos).<sup>25</sup> La composición de las instituciones de la extinta Unión Soviética reflejaba el

<sup>22</sup> No sólo en la URSS, sino también el resto del área, el problema nacional ha conducido a los enfrentamientos más violentos que haya visto Europa desde la época del nacional-socialismo en Alemania.

<sup>23</sup> La organización del sistema político en noviembre de 1990 incluyó los siguientes órganos: la Presidencia de la URSS; la Vicepresidencia, el Consejo de la Federación, el Comité Interrepblicano, el Congreso de Diputados del Pueblo, el Soviet Supremo, el Gabinete de Ministros, el Consejo de Seguridad, los Representantes Regionales, la Cámara de Control, los Presidentes de las Repúblicas, el Congreso de las Repúblicas y el Soviet Supremo de las Repúblicas. *The Economist*, 24-30 de noviembre de 1990.

<sup>24</sup> La brutalidad de la política de nacionalidades de Stalin fue, sin duda, lo que más influyó en que al despertar los nacionalismos con el relajamiento de los controles lo hicieran de manera tan violenta. Véanse, por ejemplo, las consideraciones de Robert Conquest, *The Great Terror. A Reassessment*, Oxford, The University Press; y Adam Ulam, *Stalin*, Nueva York, Viking Press.

<sup>25</sup> Kazajstán tenía 29% en 1959, 32.6% en 1970 y 40% en 1990. Helene Carrere d'Encausse, *L'Empire éclaté: la révolte des nations en URSS*, París, Flammarion, 1978, p. 87, y "The Soviet Union Survey", *The Economist*, 20 de octubre de 1990.

problema nacional. Se calculaba, por ejemplo, que para el año 2000 el ejército tendría 30% de efectivos musulmanes en los rangos bajos, mientras que casi 100% del cuerpo de oficiales es de origen eslavo (principalmente rusos, pero incluía ucranianos y bielorrusos). La composición del *politburó* reflejaba también la presencia de diferentes grupos nacionales, y de la misma forma, la pirámide social se componía de ese mosaico multinacional. El problema nacional se vio afectado también por el estancamiento económico, y los conflictos étnicos en el país causaron la migración de grupos nacionales en calidad de refugiados hacia las ciudades más grandes, principalmente en Rusia.<sup>26</sup>

La respuesta que los países occidentales dieron en su momento al surgimiento de los nacionalismos demostró la sorpresa por ver revivir esas fuerzas con tanta violencia. Trataron de no comprometerse irremediamente con los grupos nacionales, pese a que en el caso de algunas repúblicas soviéticas, los países del mundo occidental no habían reconocido su anexión (las repúblicas del Báltico). En Estados Unidos hubo una reacción importante ante la declaración de independencia lituana, debido al cabildeo de la comunidad del Báltico, mientras que prefirió mantenerse al margen de otros problemas nacionales, como los conflictos en el Cáucaso. Pese al interés en el Báltico, no hubo un compromiso directo, ni lograron esas repúblicas obtener el apoyo y la cooperación de Occidente, sino hasta iniciada la desintegración del Estado soviético, en agosto de 1991.

#### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LOS NUEVOS CLIENTES DESDE LA PERSPECTIVA DEL MUNDO EXTERIOR

Al entrar en el proceso de democratización, las sociedades del centro y este de Europa se convirtieron en los “nuevos” clientes de la cooperación internacional. El compromiso de Estados Unidos y Europa occidental de apoyar los cambios en la zona

<sup>26</sup> Uno de los ejemplos más dramáticos sucedió al iniciarse los problemas en Nagorno-Karabaj, cuando poblaciones armenias se vieron obligadas a emigrar debido a la violencia en el área. Un gran número llegó a Moscú, donde, por no tener permiso de residencia (el cual se señalaba en el pasaporte interno), se veían desamparados por completo, sin posibilidad de obtener trabajo en la ciudad y con el único recurso de recurrir al crimen u otras actividades ilegales, o a la buena voluntad de familiares o conocidos.

conllevaba tanto un carácter moral como práctico. Por un lado, existía la obligación impuesta por cuarenta años de lucha ideológica de apoyar los cambios reformistas y revolucionarios que conducían a la desaparición de los regímenes comunistas. A ello se sumaba la conciencia de una identificación cultural (por parte de los europeos), un pasado común y la idea de haber sido divididos contra la voluntad de las naciones europeas.

Por otro lado, la liberalización de esas sociedades reflejaba el abismo entre la Europa rica y la pobre, que imponía sobre los hombros del mundo industrializado una carga de problemas de migración, ecología, nacionalismos y xenofobia. Así, junto con el muro de Berlín, cayeron las ideas prevalecientes sobre la división y la seguridad en Europa, y el “muro del bienestar sustituyó a la cortina de hierro”.

Desde un inicio, los británicos habían diseñado una forma no costosa de iniciar a las sociedades de Europa oriental en su nueva vida de transición, por medio de programas de *know-how*; es decir, mediante el adiestramiento de las élites políticas y de la burocracia para manejar los asuntos de una sociedad con economía de mercado y facilitar los problemas de la transición. La diferencia con el acercamiento alemán al problema consistía en que no se confiaba en una canalización masiva de recursos hacia esos países, hasta que no hubiera instituciones adecuadas, para que no se perdieran en el torrente de corrupción del área. En lo fundamental, los norteamericanos habían estado de acuerdo con esta percepción, y sin duda influyeron en que los programas de ayuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se enfocaran a sentar las bases para el futuro.

Por su parte, los alemanes apoyaron desde el principio la idea de “comprar” las revoluciones en el Este. De esa forma se aseguraron que la reunificación alemana se convirtiera en realidad. Sin embargo, a medida que las reformas hacia la transición avanzaban en algunos de los países del área y en otros quedaban rezagadas por los problemas que tenían que enfrentar, las consideraciones de las potencias occidentales fueron modificándose. Para tener una idea más clara, veamos la situación en que se encuentra el área que ocupó la otra superpotencia, y de la cual surgieron las potencias nucleares que cambiaron el mapa estratégico del mundo: Rusia, como segunda potencia nuclear, seguida por Ucrania y Kazajstán.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ocupaba una extensión de 22 403 000 km<sup>2</sup>, aproximadamente la sexta parte

del territorio del mundo. Cerca de una quinta parte de ese territorio se convirtió en una zona inhabitable para la población humana, debido a los desastres ecológicos sucedidos en las décadas del dominio soviético. Las zonas de desastre ecológico por contaminación industrial más notorias se encuentran en el sur de Ucrania, el sur de los Urales, el sur de Siberia y la región del Kuzbass; una zona de desastre agrícola se encuentra en la región del mar de Aral. La contaminación más grave es la radioactiva, especialmente en el sur de los Urales, el río Techa y la cuenca del Volga; tan sólo en Moscú existen diez reactores nucleares dentro de los límites de la ciudad.<sup>27</sup> Con una población de 285 743 000 habitantes de más de cien nacionalidades diferentes,<sup>28</sup> los países surgidos de la extinta Unión Soviética enfrentan ahora la tarea de lograr la transición hacia una economía de mercado en medio de la turbulencia política y el descontento social.

Frente a la nueva situación en el Este, los países occidentales han demostrado más que nunca diferencia en la percepción de los asuntos del otro lado de Europa, al mismo tiempo que una preocupación común por resolverlos. Es interesante ver el contraste entre las formas en que han decidido lidiar recientemente con casos particularmente difíciles: Rusia y Yugoslavia. En el caso ruso existe consenso respecto a la forma y dirección en que se deben apoyar los cambios. Durante la crisis constitucional entre la presidencia y el Congreso ruso, el Grupo de los Siete decidió apoyar al presidente Yeltsin otorgándole ayuda por 43 400 millones de dólares, que reflejó la intención firme y unánime de influir en el resultado del referéndum del 25 de abril de 1993. Si tomamos en cuenta que la ayuda completa provista por el Plan Marshall en los años de 1948 a 1951 fue de un total de 12 400 millones de dólares, equivalentes a 65 400 millones de 1989,<sup>29</sup> la cifra parece demostrar una gran preocupación del mundo occidental por evitar a toda costa que la segunda potencia nuclear

<sup>27</sup> Estos datos fueron analizados en una serie de conferencias en el Kennan Institute for Advanced Russian Studies, en la primavera y verano de 1991. Los conferencistas incluyeron a Aleksei Yablokov, vicepresidente del Comité sobre Ecología y Uso Racional de Recursos del Soviet Supremo de la URSS y asesor científico del presidente Yeltsin; Murray Feshbach, de la Universidad de Georgetown; y Nancy Lubin, de la Carnegie Mellon University. Kennan Institute for Advanced Russian Studies, The Woodrow Wilson Center, Meeting Report "Environmental Devastation on a Monumental Scale", vol. VIII, núm. 17.

<sup>28</sup> *SSSR v Tsifraj*, 1988, pp. 38-42.

<sup>29</sup> Alan Kirman y Lucrezia Reichlin, *op. cit.*, p. 315.

del mundo entre en un proceso de lucha por el poder y descomposición social imposible de detener. El fantasma yugoslavo está sin duda presente en esas consideraciones, así como el de otras repúblicas de la antigua Unión Soviética, que no han llamado aún la atención de los medios masivos de comunicación, pero en las cuales la situación no es, en absoluto, mejor que en Bosnia-Herzegovina: Armenia, Azerbaiyán y Georgia.<sup>30</sup>

El caso yugoslavo, por el contrario, ha dividido las percepciones de las potencias occidentales sobre las soluciones posibles al problema bosnio, al grado de oponerse el aliado incondicional de Estados Unidos, Gran Bretaña. El caso demuestra que la relación y el compromiso de Occidente depende de que haya coincidencia en la percepción de la seguridad internacional. De esta forma, están divididos los asuntos que conciernen a la seguridad europea, fundamentalmente, y en la que los norteamericanos se sienten manipulados (el caso de Yugoslavia), y aquellos que conciernen a la seguridad global (el caso ruso), en los que existe consenso en ambos lados del Atlántico.

<sup>30</sup> La violencia de las luchas interétnicas en el Cáucaso compite con la de los serbios, croatas y musulmanes. Eduard Shevardnadze, por ejemplo, después de haber sido considerado uno de los grandes democratizadores de la Unión Soviética, se ha convertido en el Stalin de Georgia, imponiendo su liderazgo por medio del terror.

## COMENTARIO

FRANCISCO GIL VILLEGAS  
*El Colegio de México*

En una conversación privada, el profesor Yarisse Zoctizoum me hacía notar que el título de nuestro encuentro, “La cooperación entre socios desiguales”, no es el más adecuado, porque se presta a equívoco y desorientación. El problema central, según él, radica no tanto en la supuesta desigualdad o talla de los socios de la cooperación internacional, sino, más bien en la desigualdad de los términos de la negociación misma, porque la asimetría se genera desde el momento en que un nuevo socio llega en una situación desventajosa a la mesa de negociaciones, donde su contraparte más antigua y poderosa ha fijado ya de antemano la agenda, las condiciones y los términos de la negociación de una manera claramente sesgada hacia sus propios intereses. De tal forma que aparece un elemento de desigualdad en la cooperación que no proviene necesariamente de una característica intrínseca o inherente a los socios mismos.

El punto es muy interesante y digno de ser discutido. Sobre todo, porque el título de nuestro encuentro parece derivar directamente de otro coloquio internacional convocado el año pasado por nuestro centro de estudios, el cual estaba dedicado a discutir qué tan útil puede ser el enfoque de la interdependencia para explicar las relaciones de México con Estados Unidos, el cual apareció a principios de año publicado por El Colegio de México. En ese encuentro polemizaron realistas e interdependentistas sobre el tema de si puede o no puede haber cooperación entre socios desiguales, y en caso de que pueda darse tal tipo de cooperación, qué tipo de características adquiriría. Teóricos realistas como Stephen Krasner sostenían que la cooperación formal y la creación de instituciones son tareas muy difíciles de llevar a cabo en el ámbito internacional, cuando existen grandes asimetrías de poder entre dos Estados.

Los teóricos de la interdependencia consideraban, por el contrario, que como existe una incapacidad cada vez más grande entre los Estados para conseguir sus objetivos por medio de la acción unilateral, en las condiciones actuales los niveles crecientes de interacción llevarán a una mayor cooperación internacional, aun cuando existan asimetrías, tanto en el nivel del desarrollo, como en el poder de los socios en cuestión. La “desigualdad” de los socios, entonces, se mide y se define por su relación con las capacidades de poder y el nivel de desarrollo. Por lo pronto, veamos cómo un teórico realista hubiera respondido al tema del simposio al que asistimos esta semana y que lleva por título, tengámoslo presente, “La cooperación entre socios desiguales”. Tomo una cita del artículo de Krasner del libro sobre interdependencia compilado por Blanca Torres y publicado a principios de año, en el que Krasner afirma: “los intereses compartidos por sí mismos no son suficientes para asegurar la cooperación. El poder y la vulnerabilidad son determinantes básicos y fundamentales de la conducta de los estados. Si las capacidades de poder subyacente son muy asimétricas, la cooperación en forma de acuerdos explícitos o desarrollos de instituciones formales será sumamente difícil de lograr. En su significado más profundo la cooperación implica equidad general en las capacidades básicas. En lenguaje llano y sencillo, no creemos en la cooperación entre socios desiguales”.

Pero el punto de vista de los teóricos realistas no es el único válido. La perspectiva teórica del tipo ideal de interdependencia nos dice que las posibilidades de cooperación pueden darse en una situación donde la interdependencia no tiene que ser forzosamente simétrica. La presentación del seminario mencionado afirmaba “que las asimetrías de la dependencia son las que más probablemente influirán en las relaciones de los actores. Los menos dependientes pueden aprovechar la interdependencia como fuente de poder en sus negociaciones sobre un asunto e inclusive pueden afectar las de otros asuntos”. Creemos pues, decía Robert Keohane en esa misma presentación, “que un buen comienzo del análisis político de la interdependencia entre naciones puede hacerse si pensamos que las asimetrías son fuente de poder entre actores. Por lo cual se concluye que la interdependencia asimétrica genera poder y, por lo tanto, nos enfrenta al clásico problema de la estrategia política. ¿Cómo aprovechar esos recursos en situaciones de acción mutua? Keohane se preguntaba, ¿se puede utilizar el concepto de interdependencia en el análisis

de las relaciones asimétricas?”, y respondía: “en efecto, el concepto se aplica incluso mejor en este tipo de relaciones”.

La perspectiva de Keohane planteaba, por otro lado, que en algunas circunstancias la cooperación resulta deseable, porque acarrea beneficios mutuos a los socios involucrados, independientemente de si existe o no una relación asimétrica de poder entre ellos. La cuestión clave que se introduce aquí es justamente la de en qué condiciones es la cooperación una alternativa deseable y posible entre socios desiguales en su capacidad de ejercicio de poder y soberanía. Lo deseable de la cooperación, en contraste con los costos y beneficios que puede acarrear el conflicto, depende de los términos en que se define la cooperación, lo cual, a su vez, depende del problema señalado por el profesor Zocizoum de las relaciones de poder; es decir, de quién tiene y cómo ejerce la capacidad para definir los términos de la cooperación, y si dichos términos están definidos en función de obtener beneficios exclusivamente con base en los intereses de uno de los participantes y en detrimento o a costa de los intereses del otro.

Así pues, aun cuando la cooperación no sea en todos los casos necesariamente positiva y resulte por ello que no siempre es la mejor opción política, tenemos ya un criterio de demarcación para determinar cuándo es la mejor opción, incluso si existen condiciones de asimetría de poder en las capacidades de los socios involucrados. El criterio básico para que se dé la cooperación entre socios desiguales consiste en si tal cooperación les aportará beneficios mutuos y cuál será la magnitud de los mismos. El profesor Zocizoum señala en su ponencia que hay ciertas tendencias económicas que llevan a vislumbrar un mundo dividido en grandes bloques económicos regionales en los albores del siglo XXI. De esto se desprende que la gran competencia entre los Estados ya no será de carácter bélico y político, sino que más bien se aproxima una feroz lucha por ganar espacios económicos.

Mijail Gorbachev anunciaba en su libro *Perestroika*, de 1987, que le gustaba y le parecía muy apropiada la frase del general De Gaulle de tener una Europa unificada, desde el Atlántico hasta los Urales; es decir, dentro de la estrategia global de la *perestroika* se buscaba alcanzar una Europa unificada, pero que rebasara las opciones que habían planteado los estrategias de Estraburgo o de Bruselas, y que de hecho incluyera la otra Europa, para que estuviera en condiciones de competir económicamente el próximo siglo contra Japón y su bloque, por un lado, y contra

Norteamérica, por el otro. Sólo que esa Europa unificada tendrá que incluir de manera prominente a la propia Unión Soviética o lo que quede de ella para ese entonces.

En 1989 cayó el muro de Berlín; poco después se firmó el tratado que dio lugar a una Alemania unificada; luego cayó la señora Margaret Thatcher. ¿Cuál es el denominador común en todos estos acontecimientos? Thatcher y el muro de Berlín cayeron en el fondo por la misma razón: ambos se oponían por distintos medios a la unificación europea y, por lo tanto, ponían en entredicho la posibilidad de que Europa estuviera en óptimas condiciones de competitividad económica para el próximo siglo. Parece ser que quien esté de ahora en adelante contra las posibilidades de cooperación e integración para esta competencia económica del próximo siglo, ya sea en Europa, en Japón, en el sudeste Asiático o en América, se juega su permanencia en el poder.

Los crecientes niveles de cooperación entre países como Inglaterra, Hungría o Portugal con el resto de Europa dependerán de que sea cada vez más claro que sin cooperación e integración, para la gran competencia económica que se aproxima, no hay posibilidades de mantener un mínimo margen para el ejercicio de la soberanía y la acción unilateral. En suma, quien no esté integrado en uno de los grandes bloques económicos regionales del próximo siglo parece poner en un altísimo riesgo su viabilidad como Estado.

La respuesta para un país como el nuestro es relativamente sencilla. Estados Unidos necesita, tanto o más que México, un mayor nivel de cooperación en muchos planos, pues ellos también están en el barco de la gran competencia económica que se aproxima y necesitan irremediamente de un país como México para formar su propio gran bloque económico regional. En este caso, la cooperación entre socios desiguales no sólo es posible sino hasta imprescindible, y pese a todos los riegos y obstáculos parece prometer beneficios mutuos a los socios involucrados. De alguna manera, para el caso de México y Estados Unidos, la geopolítica se ha transfigurado en una verdadera esoterología. El caso de la antigua Unión Soviética y de Europa del este, frente al resto de Europa, como quedó de manifiesto en la erudita ponencia del profesor Juan Gustavo Galindo, implica retos y problemas de mayor envergadura; pero no por eso dejará de haber crecientes oportunidades de cooperación. Gorbachev está embarcado desde hace más de un lustro en una estrategia global para esta unificación, que pese a todas las apariencias no navega

contra la corriente, sino que va impulsada por el fuerte torrente del cambio planetario de este fin de siglo; es decir, por la cooperación y la pluralidad.

Creo, por otro lado, que algunos puntos señalados por el profesor Juan Gustavo Galindo respecto a estas dificultades no son tan pesimistas, sobre todo si se comparan con el caso africano. Por ejemplo, el profesor Juan Gustavo Galindo afirmó que el ingreso en la Comunidad Económica Europea por parte de algunos países parece todavía muy lejano, en tanto no mejoren sus capacidades de producción económica: pero conviene recordar que ya hay acuerdos especiales de cooperación entre la Comunidad Europea y Hungría y Checoslovaquia. También, respecto al hecho de que existe poco entusiasmo entre los inversionistas extranjeros por Europa del este, hay que recordar el caso de la República Federal Alemana, que tiene ya un proyecto masivo de inversiones para distintos países de la zona. De tal manera que, a pesar de que existen todas las dificultades mencionadas en la ponencia del profesor Galindo —entre ellas, el gran reto de cómo transformar economías centrales planificadas en economías del mercado—, es viable la integración de las dos Europas. Esta posibilidad es mayor que en otras áreas, como la de los países africanos, donde el escenario es menos promisorio; pero también ellos deberán encontrar la forma de engancharse en procesos más comprometidos de cooperación, y su reto parece consistir en cómo diseñar la estrategia más adecuada para minimizar las desventajas y optimizar los beneficios que puedan extraer de los nuevos términos de cooperación económica con el resto del mundo.

Se podría partir, por ejemplo, de un mejoramiento de las condiciones de negociación en el área de los países de la ACP (Asia-Caribe-Pacífico), mencionados por el profesor Zoctizoum, y la tendencia hacia el futuro va en el sentido de una mayor cooperación. Esto implica necesariamente una redefinición de la noción de soberanía, en todos los casos. Hay que estar conscientes de que a muchos de ellos, aun cuando se tengan que hacer concesiones de cierto tipo, el ingreso en mecanismos de cooperación les aportará grandes beneficios, como lo ha probado el caso de España y Portugal en la Comunidad Europea, y que desde una perspectiva neorrealista frente a la gran competencia económica que se aproxima para el próximo siglo, hay que hacer alianzas, establecer nexos de cooperación, engancharse en grandes bloques económicos, porque si no, las posibilida-

**des de viabilidad como Estado plenamente soberano, con capacidad para tomar decisiones unilaterales, estarán en entredicho.**

## COMENTARIO

HILDA VARELA

*Universidad Nacional Autónoma de México*

La ponencia de Yarisse Zoctizoum ubica el problema de la mundialización en una forma que da respuesta a la pregunta planteada a propósito de si es posible la cooperación entre países desiguales y que Yarisse Zoctizoum plantea fundamentalmente como un marco de referencia.

Generalmente, cuando se discute la realidad internacional contemporánea, se ignora a África. El gran mérito de la presentación que comentamos reside en que construye como marco de referencia global estos contextos de mundialización, y además, en forma muy atinada, incluye el problema de los crecientes intercambios entre el Este y el Oeste, lo que implica introducir una variable nueva, mucho más compleja, en el análisis de la cooperación, no solamente en el caso de África, sino en general, en el nivel mundial.

Yarisse Zoctizoum maneja la cooperación en dos niveles, analíticamente distintos, aunque complementarios. Por un lado la cooperación Sur-Sur, tanto intraafricana como afroasiática y afroárabe; y en segundo lugar, la cooperación entre “desiguales”, o sea, con Estados Unidos, con la Comunidad Europea y con la antigua Unión Soviética.

A partir de estos niveles, quiero plantear cuatro grandes líneas de reflexión. Del marco de referencia presentado se desprende la función de la cooperación en el sistema internacional. Es indudable que desempeña un papel estratégico y político, fundamentalmente en la medida que tiende a crear consenso; es decir, fomenta la idea entre los países más débiles de que también ellos de alguna forma son “socios” que se benefician de ese tipo de sistema.

Por lo tanto, ubicar África en el contexto de la cooperación equivale a identificar el papel de África en el contexto estratégico del sistema internacional. Y aquí la pregunta sería ¿qué papel

se le ha asignado a África? Básicamente, se le ha considerado tierras de reserva, un lugar que no tiene importancia *per se*, sino que tiene un interés en la medida que posee recursos estratégicos; pero, en sí, al continente africano nunca se le ha asignado un valor estratégico significativo.

De aquí deriva una primera conclusión que extrae Yarisse Zoctizoum y que me parece importante: la cooperación Sur-Sur, la cooperación intraafricana o entre África y América Latina en las diferentes dinámicas está estructuralmente limitada, por los vínculos que la atan con Europa occidental, con Francia en forma más específica, y que imposibilitan que África adquiera una personalidad propia en la escena internacional.

El segundo punto que me interesa enfatizar se refiere a la realidad cambiante. Ya se ha vuelto casi un cliché hablar de los cambios de la realidad internacional. Sin embargo, cuando se habla de África da la impresión de que por lo menos en el último siglo todo ha permanecido exactamente igual. Yarisse Zoctizoum hizo referencia al hecho de que en Estados Unidos, en las últimas tres décadas, por lo menos, prácticamente se ha mantenido la misma percepción de África. Yo añadiría que no solamente es el caso de Estados Unidos sino que se trata de un problema mundial.

Pero ¿África se ha mantenido igual? ¿África es exactamente la misma hace un siglo que hoy?

El tercer aspecto que quiero enfatizar aquí es el análisis de África. Hace un momento dije que cuando se habla de la realidad internacional se ignora el contexto africano; en ese sentido, felicito a los organizadores porque tuvieron el buen tino y la visión analítica suficiente para incorporar África en un tema tan importante como la cooperación.

Vivimos actualmente una enorme fascinación por Japón, todos nos preocupamos por tratar de comprender el enigma japonés; y yo me pregunto, en un siglo de colonización, de invasión del continente africano, ¿a alguien le ha preocupado comprender las especificidades histórico-culturales de África? Creo que cuando se habla de cooperación para África es casi imposible no hacer referencia al problema de la estructura y de base de la solidaridad en las comunidades campesinas africanas. Una solidaridad que no es discurso metafísico, que es difícil verbalizar —pero que es una realidad concreta, que en otras regiones puede aparecer como una concepción inocente de la cooperación—, que en las estructuras africanas es parte integrante de su

identidad, tanto histórica como cultural. Creo que mientras no tratemos por lo menos de acercarnos a la forma en que África puede concebir la cooperación, seguiremos bordando en el vacío y pensando en esquemas inapropiados para entender África.

Esto conduce, en mi opinión, a una miopía analítica, y regreso a la misma pregunta: ¿es que nada ha cambiado en África? Aquí me permito hacer una lectura textual de la ponencia de Yarisse Zocizoum: “no se sabe nada acerca de lo que pueda pasar en África, que actualmente está en efervescencia, en un periodo activo de su desarrollo en el que cambios vitales se preparan y los numerosos y agudos problemas adquieren mayor énfasis”.

Ésta es la visión que debemos tener de África y, aclaro, muchas veces los análisis simplistas ignoran lo que realmente sucede. Se piensa que lo que ahí ocurre hoy en día es tan sólo una resaca, una secuela mecanicista de lo que sucede en Europa del este. Me parece indudable que existe una conexión entre ambos procesos, porque se trata de movimientos que, de alguna forma, están integrados; pero de ahí a pensar que la efervescencia del continente africano es sólo una secuela de lo que pasa en Europa del este, es incurrir en una terrible miopía analítica y en reduccionismo, que revelan nuestra incapacidad para comprender qué pasa en dicho continente.

El último punto que quiero enfatizar es el tono polémico de una ponencia que maneja un sentido de utopía muy profundo, que denuncia la explotación del continente africano, la corrupción de las élites gobernantes; pero al mismo tiempo hay el anuncio de una posibilidad. África probablemente sea más una tierra de utopía que una tierra de negación, diría yo. Y esto implica que para conocer África necesariamente tenemos que avivar, agilizar nuestra capacidad de asombro; nada está dicho en el continente africano. Aparentemente, las cifras económicas podrían ser negativas, pero en la práctica los movimientos de base en África hablan de otra cosa; hablan de una perspectiva, de una alternativa, de una utopía. África no está muerta; por el contrario, está viva.

Como primera conclusión de la lectura de esta ponencia y en relación con África en los nuevos esquemas de mundialización, quiero señalar que este proceso no es una solución en sí misma, una opción para el continente africano; sin embargo, es indudable que los países que quieran superar esta situación pueden aprovechar la coyuntura, entre otras cosas, porque se ha podido desideologizar al enemigo. Ya no se identifica a los mo-

vimientos populares con el comunismo; esta coyuntura, como lo plantea Yarisse Zoctizoum, puede ser aprovechada para una apertura real del continente africano.

Una segunda conclusión se refiere a la relación de África con la Unión Soviética. Indudablemente, fue más ideológica y moral que económica, como se ha dicho aquí. Sin embargo, incluso esta débil base de cooperación desapareció y para una zona que indudablemente necesita apoyo, necesita solidaridad; esta pérdida puede ser muy significativa e importante para el continente africano, porque ha desaparecido el único país que al menos se decía su amigo.

Y, por último, en cuanto a las alternativas, Yarisse Zoctizoum sostiene que los Estados africanos tienen dos posibilidades: pueden adaptarse al nuevo sistema de cooperación y a la nueva coyuntura. Me pregunto: ¿Realmente es posible? ¿Cuántos países africanos tienen las condiciones mínimas, reales, económicas, objetivas para adaptarse a la nueva industrialización, a la nueva redistribución de capacidades industriales a nivel mundial? Lamentablemente, creo que muy pocos. La segunda alternativa es buscar un camino de autonomía que, obviamente, implica una apertura.

Para hacer una brevísima referencia a la importante exposición de Juan Gustavo Galindo, diría que indudablemente la cooperación desempeña un papel estratégico en el sistema internacional, para la seguridad internacional. Sin embargo, para Europa del este se maneja como un instrumento de "seducción" y para el continente africano tiende a convertirse cada vez más en un instrumento de sumisión.

**LOS NUEVOS TEMAS  
DE LA COOPERACIÓN**



# LA MIGRACIÓN DE MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS Y LAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN BILATERAL: CUATRO MARCOS CONCEPTUALES

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO  
*El Colegio de México*

JAMES W. WILKIE\*  
*UCLA, Universidad de California, Los Ángeles*

La migración laboral en masa de mexicanos a Estados Unidos se originó a fines del siglo XIX. Durante la Revolución se convirtió en tema de debate político nacional en México y en Estados Unidos, y el tema apareció en el decenio de 1920.

Los esfuerzos de los gobiernos de México y Estados Unidos por encauzar esta corriente migratoria tienen una historia casi tan larga como la migración misma. Tal vez el primer gran esfuerzo en este sentido haya tenido lugar en 1917, cuando Estados Unidos entró en la Primera Guerra Mundial y, pese a la oposición de México, reclutó trabajadores mexicanos para labores agrícolas temporales.<sup>1</sup> Para ambos países, entonces, el pro-

\* Una versión preliminar de este trabajo se presentó en una reunión sobre "Dos naciones en crisis" auspiciada por UC Mexus en Irvine, California, en febrero de 1989. Los autores agradecen a Bernardo Mabire y Edgardo Flores Rivas sus observaciones, a UC Mexus por un financiamiento que hizo posible la investigación de este trabajo, a El Colegio de México y al Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego por su apoyo, y a doce funcionarios entrevistados en la ciudad de México y en Washington, que proporcionaron información con la condición de permanecer en el anonimato. La responsabilidad del trabajo es de los autores.

<sup>1</sup> El reclutamiento unilateral de trabajadores mexicanos por Estados Unidos entre 1917 y 1921 ha sido denominado el "primer programa bracero". George C. Kiser y Martha Woody Kiser (comps.), *Mexican workers in the Uni-*

blema político de cómo tratar esta migración es tan antiguo como el proceso migratorio.

Durante los siete decenios, aproximadamente, en que esta migración ha sido objeto de medidas gubernamentales, casi todo cambio en el *statu quo* ha resultado de la iniciativa del gobierno de Estados Unidos. La contratación unilateral de trabajadores mexicanos durante la Primera Guerra Mundial puede ser citada como el primer ejemplo. Hacia fines de los años veinte, la Patrulla Fronteriza norteamericana (Border Patrol) empezó a expulsar a numerosos indocumentados. A partir de 1928, el Departamento de Estado de Estados Unidos limitó el número de visas otorgadas a mexicanos, mediante medidas puramente administrativas. Esta limitación de visas estaba encaminada a frenar proyectos de ley en el Congreso de Estados Unidos, cuyo propósito era fijar una “cuota” de inmigrantes mexicanos admitidos. Durante los primeros años de la Gran Depresión fue expulsado un buen número de mexicanos que se habían introducido ilegalmente y muchos otros inmigrantes legales fueron obligados a salir del país. El propósito de la coacción norteamericana era abrir plazas de trabajo para nacionales y reducir la carga de manutención de los gobiernos municipales y estatales.

La iniciativa del gobierno norteamericano siguió desempeñando un papel importante cuando se inauguró una nueva época de cooperación bilateral. La situación económica de Estados Unidos cambió radicalmente con la Segunda Guerra Mundial. En 1942 el gobierno de México aceptó una invitación estadounidense para celebrar un acuerdo con el propósito de “administrar” conjuntamente la migración de trabajadores agrícolas mexicanos. El acuerdo fue renovado al terminar la guerra, y el Programa Bracero, como se le conoció, continuó hasta que Estados Unidos lo dio por terminado unilateralmente en 1964. La crisis principal del programa —la contratación unilateral de braceros mexicanos en enero de 1954— se debió a una medida de Estados Unidos, pese a la resistencia de México, aunque, por otra parte, la campaña de deportaciones (la “operación espalda mojada”), efectuada después en ese mismo año, se llevó a cabo con la colaboración del gobierno de México.

Este patrón ha continuado desde que terminó el Programa Bracero. En 1965, Estados Unidos cambió su ley migratoria, lo

---

*ted States: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, Nuevo México, University of New México Press, 1979, p. 9.

que aumentó la inmigración legal de países del Tercer Mundo, incluyendo México, y en 1976 una cuota de 20 000 visas se aplicó a todos los países del continente americano, como ya se había aplicado antes al resto del mundo, lo cual afectó a México. En 1986, el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA), cuyo propósito central es reducir la migración ilegal y disminuir el empleo de indocumentados, la gran mayoría de los cuales son mexicanos. Esta enmienda a la ley migratoria estadounidense es el eslabón más reciente de una larga cadena de iniciativas de Estados Unidos para modificar el *statu quo* del momento, debido, en parte, a que el país receptor de extranjeros es más propenso a actuar que el país que envía sus nacionales al extranjero, pero también porque Estados Unidos es relativamente poderoso y México relativamente débil; en este tema el poder de iniciativa ha correspondido a Estados Unidos.

Si bien ha habido excepciones, el papel del gobierno mexicano se ha limitado a reaccionar y acomodarse a la posición norteamericana. Ahora bien, directamente y por conducto de sus consulados en Estados Unidos, la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana desempeñó un papel importante al definir y defender los intereses mexicanos respecto a la emigración durante los años veinte y principios de los treinta, y nuevamente durante la vigencia de los convenios de braceros hasta 1954. A fines de los años cincuenta y a principios de los sesenta, el gobierno mexicano desatendió el asunto. Durante diez años a partir de 1964, el gobierno mexicano, discretamente, intentó despertar interés en reanudar los convenios de braceros o establecer algo similar, pero sin éxito. Su propósito era establecer alguna vía legal para quienes se introducían ilegalmente, ya que su número aumentó en forma acelerada después de 1964. El debate norteamericano sobre políticas migratorias se avivó y luego se empantanó en los años setenta; durante ese lapso, las visiones prevalecientes sobre el tema en cada país se fueron distanciando entre sí y las posibilidades de diálogo —nunca muy grandes en este tema— disminuyeron progresivamente.

De ahí que la aprobación de la IRCA, en 1986, fuera tomada por los mexicanos como una medida tajante: algunos la interpretaron como una acción cuya intención era presionar a México directamente; otros consideraron que, si bien la IRCA no tenía ese propósito, de hecho afectaría a la economía del país, cuando éste padecía una dura crisis. Sin embargo, a lo largo de los años

en que fueron discutidos los proyectos de ley que desembocaron en la IRCA, el gobierno de México se abstuvo de expresar una opinión oficial al respecto, aunque no cabe duda que tanto la opinión pública como el gobierno mexicano la consideraron problemática desde el punto de vista de sus intereses. A partir de los años veinte, la sociedad y el gobierno mexicanos han tendido a reaccionar con preocupación ante los cambios en la política migratoria estadounidense. Sin embargo, los esfuerzos mexicanos por influir en dicha política han sido considerados fuera de lugar o con pocas posibilidades de prosperar.

Cabe reconocer que, durante los dos años posteriores a la promulgación de la IRCA, hubo cierto desorden en las relaciones México-Estados Unidos. Estas relaciones se enfriaron, en parte, debido al debate que antecedió a la ley, aunque, según entrevistas realizadas con funcionarios en las ciudades de México y Washington en 1988, mejoraron a pesar de la IRCA. Si bien el tema de la migración es delicado, no constituyó la fuente principal de tensión a partir de 1986. Las relaciones llegaron a un punto bajo ese año debido a desacuerdos sobre el control del narcotráfico, políticas divergentes hacia Centroamérica y críticas ásperas y públicas al gobierno de México por parte de algunos funcionarios norteamericanos. También algunas acciones mexicanas, como la de no conceder la extradición de un reo puertorriqueño en junio de 1988, crearon cierta tensión bilateral.

En este contexto, y en vista de que desde 1986 han mejorado las relaciones bilaterales, a partir de 1988 algunos grupos han estado explorando la posibilidad de fomentar en varios temas una colaboración más cercana entre ambos países. Uno de estos grupos, la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, apoyada económicamente por la Fundación Ford, entregó su informe final a fines de 1988.<sup>2</sup> Algunos esfuerzos paralelos están llevándose a cabo respecto al tema de la migración. La misma ley IRCA creó dos comisiones cuyas actividades incluyeron la de consultar con el gobierno mexicano. Una de ellas entregó su informe en 1990 e hizo algunas recomendaciones sobre diversas formas de cooperación económica mexicano-norteamericana, con el fin de reducir las presio-

<sup>2</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de La Comisión sobre el Futuro de la Relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

nes de emigrar en México en el largo plazo.<sup>3</sup> Otros individuos y grupos, por otra parte, han llamado la atención sobre la larga historia de acciones unilaterales norteamericanas y la falta de acciones del gobierno mexicano en este campo, y han sugerido que ha llegado el momento de cambio. Finalmente, en 1990 se anunciaron intenciones de negociar un acuerdo de libre comercio entre ambos gobiernos, que podría tener implicaciones importantes para la negociación bilateral sobre la migración.

La posibilidad de un enfoque bilateral sobre migración, aunque no se ha realizado, ha empezado a cobrar *momentum*. El informe de la Comisión Ford, que se centró no solamente en el tema de la migración, sino también en los de la deuda externa, el comercio y el control de narcóticos, plantea el argumento de manera directa: “los problemas bilaterales requieren de enfoques bilaterales”. Además, el “enfoque bilateral no sólo garantiza una apreciación completa de un problema sino que aumenta las posibilidades de encontrar una solución que sea práctica y que funcione”.<sup>4</sup>

El argumento es sugerente; de él se desprenden ideas que se pueden resumir en varias tesis. Primera, dado que el problema político tiene un origen binacional, la acción gubernamental bilateral es un elemento indispensable para una solución efectiva. Segunda, los esfuerzos conjuntos serán más eficaces y conducirán a soluciones más duraderas que los esfuerzos separados. Tercera, el enfoque bilateral es deseable porque significa tomar en cuenta opiniones en ambos países. Cuarta, un esfuerzo que implica una colaboración internacional es inherentemente mejor que la acción de un solo Estado en la arena internacional. Algunos defienden estas tesis para tratar asuntos apremiantes como la deuda externa mexicana; otros las enarbolan para tratar el tema de la migración. En este sentido, cabe subrayar que un enfoque bilateral plantea que Estados Unidos debe suavizar, o aun abandonar, su unilateralismo, y que México debe tomar más iniciativas. A veces se supone que de la fórmula anterior se desprenden una relación armoniosa y una resolución más eficaz del problema migratorio.

<sup>3</sup> U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, *Unauthorized Migration: an Economic Development Response*, Washington, Government Printing Office, julio de 1990.

<sup>4</sup> Comisión sobre el Futuro de Las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia*, op. cit., p. xii.

Habría que reconocer que, a través de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio, los gobiernos de Salinas y Bush dieron un toque bilateral a la forma de aproximarse a los temas de la relación. Desde 1964, cuando venció el último convenio de braceros, tal vez no ha habido un momento más propicio para la negociación de acuerdos entre México y Estados Unidos sobre trabajadores migratorios. De ahí que otro vistazo a una idea añeja —la colaboración entre ambos países respecto a la migración laboral— sea oportuna.

¿Cuáles son las posibilidades de colaboración en el aspecto político de la migración de mexicanos a Estados Unidos? ¿Hacia dónde específicamente debe enfocarse la atención? Éstas son las preguntas centrales de este trabajo. Contestarlas significa identificar los obstáculos, pasados y presentes, a la colaboración bilateral en la materia y plantear claramente el problema político de cómo realizar esa colaboración. Contestar estas preguntas significa abandonar la visión poco realista de que, para lograr relaciones armoniosas y satisfactorias, bastaría con que los representantes se reunieran como amigos y resolvieran sus diferencias adoptando una posición equidistante o intermedia. En la práctica, desde luego, un enfoque bilateral es algo más complejo y difícil que lo que podríamos denominar la “retórica del bilateralismo”.<sup>5</sup>

El uso retórico de la frase pasa por alto algunos hechos obvios. México y Estados Unidos son Estados soberanos; por ende, un acuerdo bilateral sólo es posible cuando ambos tienen intereses que coinciden y cuando la acción conjunta es vista como un paso hacia la realización de intereses nacionales independientes. No puede esperarse que un gobierno actúe conscientemente contra sus propios intereses. La armonía, entonces, no es un fin importante en sí mismo, sino el resultado de una visión compartida y de una colaboración amistosa. Si bien un acuerdo bilate-

<sup>5</sup> Adaptamos aquí la frase “la retórica de la interdependencia”, empleada por Carlos Rico frente a un problema similar. Como en su caso, nos proponemos distinguir entre un argumento analítico que sustenta un concepto —el enfoque bilateral— y el uso retórico del concepto. Paralelamente al caso que trata Rico, nos es útil distinguir entre el argumento analítico y el uso retórico para tratar el primero y rechazar el último. Véase Rico, “The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of ‘Interdependence’”, en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA Chicano Studies Research Center y Latin American Center, 1983, pp. 127-140.

ral implícita y explícitamente ha de frenar acciones unilaterales, no puede eliminarlos por completo, incluso en el área del acuerdo. La esencia de la soberanía radica en la acción independiente, es decir, unilateral. Estas afirmaciones señalan algo muy conocido; pero la “retórica del bilateralismo”, al alentar la acción conjunta con base en el solo hecho de que existen problemas mutuos y relaciones amistosas, tiende a pasar por alto esa realidad.

Consideramos que lo que ha faltado en el debate es un análisis de intereses. Falta un esfuerzo por definir las diferentes alternativas de “intereses nacionales” que compiten entre sí en esta materia. En las relaciones México-Estados Unidos rara vez contamos, respecto a problemas concretos, con una definición obvia del interés nacional para cualquiera de ellos. Por esto puede ser útil un análisis cuidadoso de los supuestos y las implicaciones de definiciones alternativas del interés nacional. Aquí tomamos como punto de partida otras investigaciones nuestras en este sentido respecto a la relación México-Estados Unidos para profundizar en esta idea.<sup>6</sup> Al distinguir entre diversas categorías de intereses, el problema de identificar áreas de posible colaboración se ve más claramente.

En la historia de las relaciones mexicano-norteamericanas y de la migración de mexicanos a Estados Unidos, los intereses de estos dos países respecto a esta temática pueden definirse de acuerdo a cuatro marcos conceptuales por lo menos. Dado que las posibilidades de una colaboración bilateral varían según el marco que se utilice, conviene analizar las premisas y las consecuencias que derivan de cada uno.

El primero es el que ha prevalecido en la opinión pública a lo largo de los últimos dos decenios. Según éste, los intereses de ambos países están fundamentalmente en desacuerdo. De ahí que, como tema bilateral, la migración sea un problema de “suma cero”, debido a que significa costos y beneficios para ambos; según este enfoque, la modificación de cualquier costo o cualquier beneficio para uno de los países se obtiene a costa del otro.

<sup>6</sup> James Wilkie, “Conflicting ‘National Interests’ Between and Within Mexico and the United States”, en C. Vásquez y M. García y Griego (comps.), *op. cit.*, pp. 29-42; Manuel García y Griego, “A Bilateral Approach to Migration Control?”, en Susan Kaufman Purcell (comp.), *Mexico in Transition; Implications for U.S. Policy; Essays From Both Sides of the Border*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 81-91.

El segundo marco conceptual, más ambiguo, pero reflejo fiel de la realidad, reconoce que ambos Estados tienen fines comunes, pero a la vez están profundamente en desacuerdo sobre la urgencia o inmediatez de éstos y sobre los medios para alcanzarlos. Es por ello que esta visión ofrece perspectivas para la colaboración bilateral, aunque limitadas.

El tercero y cuarto constituyen dos variantes de la aproximación conocida como la "administración de la interdependencia México-Estados Unidos". Una de éstas sería la regulación conjunta de la migración de trabajadores mexicanos; sus antecedentes históricos son los convenios de braceros. Otra, más reciente, vincula en forma compleja la resolución de la deuda externa, condiciones más liberales en las relaciones comerciales México-Estados Unidos, la generación de empleos en México y menos presiones para emigrar en las comunidades donde se origina la migración. Según marcos conceptuales interdependentistas, las ventajas de una colaboración estrecha entre México y Estados Unidos pesan mucho más que las desventajas para ambos países. Con el propósito de organizar mejor el análisis, designaremos la primera versión de la administración de la interdependencia el "tercer marco conceptual" y la última versión el "cuarto marco conceptual" sobre los intereses mexicano-norteamericanos en migración.

#### PRIMER MARCO CONCEPTUAL: LA MIGRACIÓN COMO PROBLEMA DE "SUMA CERO"

Desde mediados de los años setenta, en Estados Unidos y en algunos círculos mexicanos ha prevalecido la idea de que son antagónicos los intereses de ambos países con respecto a la migración a Estados Unidos. Se supone, además, que la importancia de la migración es esencialmente económica y que en este sentido la emigración beneficia a México y perjudica a Estados Unidos. De acuerdo con esta visión, la emigración constituye una "válvula de escape" para el desempleo y las presiones demográficas mexicanas; las remesas son un flujo indispensable de divisas cuya interrupción provocaría una crisis en el país.

En Estados Unidos, según lo anterior, los inmigrantes quitan empleos a los nacionales que, por lo demás, tienen oportunidades de trabajo limitadas; aumentan, además, los problemas que acarrea la presión demográfica: el consumo, la contaminación,

los desechos. Un argumento complementario que refuerza el expuesto es que los inmigrantes —especialmente los indocumentados— son una carga para el erario norteamericano: engrosan las filas de quienes dependen de “programas de pobreza”, envían sus hijos a escuelas públicas, utilizan servicios médicos que paga el Estado y desplazan a trabajadores nacionales de sus empleos, quienes, a su vez, aumentan el gasto público social cuando reciben pagos del seguro de desempleo y otros beneficios. Otros argumentos más refinados toman en cuenta que los inmigrantes contribuyen con sus impuestos. Plantean, sin embargo, que pagan menos de lo que reciben, o que sus contribuciones netas benefician al gobierno federal, mientras que el gasto social más alto del que se benefician, como es la educación pública de sus hijos, proviene del gobierno local. En fin, de acuerdo con esta perspectiva, México expulsa su población no deseada hacia territorio norteamericano, y los efectos de la transacción, que se supone son básicamente económicos, significan un beneficio para México a costa de Estados Unidos.

Por lo anteriormente expuesto, Estados Unidos ha querido reducir la inmigración del resto del mundo, especialmente la de indocumentados; de ahí la promulgación de la IRCA en 1986. De manera similar, México ha querido mantener abierta su “válvula de escape”; por ello las críticas severas de la opinión pública mexicana a la política migratoria estadounidense y la falta de interés del gobierno mexicano en un acuerdo bilateral durante buena parte de los años setenta y ochenta. Según este marco conceptual, la misma lógica de que los intereses nacionales mexicano y estadounidense estén fundamentalmente en conflicto sirve para explicar tanto la legislación norteamericana como la falta de un acuerdo bilateral para controlar la migración de mexicanos.

La visión de los intereses de México y Estados Unidos como parte de un juego de suma cero se sostiene porque es mínimamente plausible y porque coincide con la que tiene buena parte de la opinión pública norteamericana. Pero, por otro lado, se basa en una evaluación simplista de los efectos de la migración en México y en Estados Unidos, en una interpretación equivocada de las medidas que toman ambos gobiernos y en una visión estrecha del problema político que es la migración. No nos corresponde confrontar aquí los mitos y las opiniones sobre sus consecuencias económicas y los resultados de la investigación llevada a cabo principalmente durante los últimos quince años.

En pocas palabras, podría afirmarse que la migración de mexicanos a Estados Unidos supone tanto costos como beneficios para ambos países; que los costos y beneficios no se distribuyen uniformemente entre sus poblaciones, y que se ha creído que los efectos positivos y negativos son muchos mayores de lo que realmente son.

De manera similar, las medidas gubernamentales no han sido precisamente las que sugiere la retórica. Por una parte, si bien la IRCA contiene medidas de control migratorio, también ha iniciado la legalización de más de un millón de indocumentados mexicanos y ha asegurado a intereses agrícolas, muchos de ellos en California, que puedan obtener prácticamente toda la mano de obra mexicana que deseen mientras lo hagan legalmente. Así, las medidas gubernamentales norteamericanas no son consecuentes con el supuesto de que la presencia de mexicanos perjudica a la economía estadounidense, ni con el planteamiento de que se trata de un problema de suma cero. La ley de inmigración adoptada por Estados Unidos en 1990, que aumentó sustancialmente el número de visas que se otorgarán a inmigrantes de muchos países, tampoco parece ser conforme al supuesto de que la inmigración perjudica a Estados Unidos, aunque cabe subrayar que, por primera vez, se hace hincapié en la promoción de inmigrantes con un alto nivel de calificación. Por otra parte, el gobierno mexicano reiteradamente se negó a presionar contra los proyectos de ley que al fin se convirtieron en la IRCA. Tampoco intentó influir en el proceso legislativo buscando modificar el contenido de las sanciones a empleadores u otras medidas de control migratorio. De ahí que, si bien el enfoque de suma cero plantea que la migración es una carga enorme para la economía de Estados Unidos y un beneficio indispensable para la de México, el comportamiento de sus gobiernos no corrobora ninguna de estas dos tesis.<sup>7</sup>

Finalmente, cabe señalar que la migración por muchos años ha sido un asunto político espinoso por razones que no tienen nada que ver con costos y beneficios económicos. De hecho,

<sup>7</sup> El gobierno de México, por ejemplo, no manifestó una opinión ni trató de sugerir modificaciones al proyecto de ley migratoria estadounidense. Véase Carlos Rico F., "La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 53-54.

cuando los resultados de la investigación de fines de los años setenta y principios de los ochenta señalaron que la inmigración —incluso la de indocumentados— tenía efectos económicos *positivos* en Estados Unidos, los términos del debate político norteamericano sufrieron una transformación sutil. Antes del informe de la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y de Refugiados presentado en 1981, se esgrimían los supuestos efectos negativos de la inmigración indocumentada para justificar medidas más fuertes de control migratorio. Después, cuando estos supuestos fueron cuestionados —al menos en algunos círculos académicos y políticos importantes en Estados Unidos—, las viejas propuestas de control migratorio se justificaron con nuevos argumentos que no dependían tanto de la magnitud del efecto económico de la migración. Esto nos permite subrayar que, aunque se esgriman argumentos económicos en Estados Unidos para atacar el problema con ciertas medidas que despiertan oposición, la postura en favor del control no depende de los costos y beneficios que tenga la migración para Estados Unidos. Así, a partir del informe de la comisión mencionada y de la toma de posición del gobierno de Ronald Reagan, el discurso político norteamericano empezó a hacer hincapié en otras preocupaciones: “recuperar el control de las fronteras”, los cambios (aparentemente indeseables) en el origen étnico de los inmigrantes admitidos después de 1965 (aumentó la proporción proveniente de países asiáticos y latinoamericanos) y las preocupaciones tradicionales respecto a si la migración ponía en entredicho el Estado de derecho norteamericano. Algunas de estas reacciones habían estado presentes antes, en el siglo XIX, desde los primeros debates norteamericanos sobre política migratoria, pero las habían desplazado momentáneamente argumentos economicistas durante los años setenta.

También en México la migración es un asunto político delicado. Los mexicanos han criticado a su gobierno porque consideran que la emigración es en parte consecuencia de políticas que descuidaron la agricultura campesina. Cuando el tema recibe la atención del público, la migración no se ve como exportación deseable de mano de obra sobrante —actitud que se desprendería de la visión de suma cero que hemos comentado—, sino como un resultado no deseado del retraso económico y como un hecho lamentable, aunque inevitable, de las relaciones México-Estados Unidos. Por otra parte, al gobierno de México rara vez se le ha criticado internamente por abstenerse de inter-

venir en Estados Unidos para influir en la formulación de leyes que podrían afectar a mexicanos en este país; tampoco por haberse rehusado a defender el supuesto interés económico nacional de que se alivie la presión demográfica mediante la emigración. Por ende, aunque la migración es un fenómeno cuyos orígenes y consecuencias, indiscutiblemente, son económicos, tanto en México, como en Estados Unidos se considera algo que rebasa por mucho lo económico.

Si bien el primer marco conceptual de “suma cero” no se basa en una evaluación adecuada de la realidad, tiene consecuencias directas para las propuestas de cooperación mexicano-norteamericana que puedan plantearse, porque es el que más fielmente refleja la opinión pública norteamericana. La oposición de importantes sectores de la opinión pública en cualquiera de los dos países puede ser un obstáculo insalvable para la cooperación bilateral. Si cada vez que un migrante cruza la frontera hacia el norte se considera que se produce un beneficio para México y una pérdida para Estados Unidos, ni el supuesto interés mexicano en impulsar la emigración, ni el norteamericano en reducirla pueden ser favorecidos por una colaboración bilateral. El control migratorio no solamente constituiría un área prohibida para la colaboración bilateral; cualquier acción unilateral de uno de los países que buscara favorecer sus intereses sería fuente de tensión.

El marco conceptual de la migración como problema de suma cero cierra casi todo espacio para la negociación y la cooperación bilaterales. No es congruente siquiera con el diálogo continuo entre México y Estados Unidos, ni con el intercambio de información y las tentativas de colaboración bilateral que se han explorado durante el último decenio. En realidad, el hecho de que haya habido diálogo, y probablemente continúe, es otro indicador de que el enfoque de suma cero no ha interpretado bien las diferencias entre las opiniones mexicanas y las estadounidenses sobre migración. Sin embargo, mientras permanezcan estas opiniones, sobre todo las de Estados Unidos, que han echado raíces, será una cooperación difícil, pese a que existan intereses comunes a partir de los cuales, teóricamente, ambos gobiernos podrían colaborar.

Jorge A. Bustamante presentó un argumento parecido en un artículo reciente, cuando observó que las opiniones públicas mexicana y norteamericana están lejos de partir de una definición común sobre lo que constituye el problema de la migración de

indocumentados. Afirmó, además, que “no podemos esperar el desarrollo de tal definición. Debemos avanzar hacia una negociación bilateral, pese a las definiciones diferentes del problema”.<sup>8</sup> Esta afirmación soslaya problemas fundamentales. Implícitamente se afirma que los negociadores pueden hacer caso omiso de las diferencias entre las opiniones públicas de ambos países y avanzar en la negociación. En algunos temas de política exterior, la oposición de la opinión pública norteamericana puede ser un obstáculo menor; la experiencia parece demostrar que en el tema de la inmigración no lo es así. Para defender la proposición de que se puede avanzar hacia una negociación bilateral, pese a concepciones radicalmente distintas del tema a negociar, habría que explicar cómo y por qué se puede pasar por alto esa brecha, y cómo podrá esperarse llegar a un acuerdo si ambos países parten del supuesto de que sus intereses son, en el fondo, incompatibles.

#### SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL: FINES AFINES, MEDIOS INCOMPATIBLES

A lo largo de la historia se advierten desacuerdos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en cuanto a las causas y consecuencias de la migración y respecto a las respuestas políticas adecuadas. Estos desacuerdos generalmente se han analizado desde la perspectiva de suma cero antes mencionada; pero un examen cuidadoso de estos conflictos sugiere otro enfoque: han ocurrido *pese* a que existían intereses comunes y a que hubo acuerdo en ciertos elementos del problema político.

Se puede observar esto, especialmente, durante algunos años en que estuvieron vigentes los convenios de braceros. Uno de los fines comunes del reclutamiento legal de trabajadores agrícolas era la supresión de la migración de los indocumentados. Si bien el último convenio venció hace más de dos decenios, cuando Estados Unidos adoptó la posición de que este mecanismo no convenía por otras razones, la idea de que no es deseable la migración de indocumentados sigue viva en ambos países. La dificultad no ha radicado en aceptar que muchas alternativas serían preferibles a la de la migración indocumentada, sino en ponerse de acuerdo sobre *cuál* de esas alternativas significa una

<sup>8</sup> Jorge A. Bustamante, “U.S. Immigration Reform: a Mexican Perspective” en S. Kaufman Purcell (comp.), *op. cit.*, p. 77.

mejora y cuál de estos remedios sería peor que la enfermedad.

En la elaboración de este trabajo se realizaron una docena de entrevistas con funcionarios mexicanos y norteamericanos que participan en el proceso de decisiones en esa materia, en México y en Washington, a fines de 1988. De estas conversaciones se desprendieron algunas apreciaciones que refuerzan una definición modelo del problema bilateral derivado de la experiencia obtenida con los convenios de braceros entre 1942 y 1964. También surgieron algunos giros nuevos y matices importantes a esta vieja concepción del problema bilateral de la migración. Los componentes centrales de este modelo son varios y toman elementos del marco conceptual anterior. La migración de indocumentados no es deseable desde el punto de vista de ambos gobiernos, entre otras razones, porque éstos comparten y refuerzan la reacción negativa de la opinión pública de sus países. Los puntos de vista norteamericanos sobre los efectos negativos de la introducción ilegal de extranjeros son conocidos. En México se tiene la idea de que los trabajadores mexicanos indocumentados son vulnerables a los abusos y a la explotación, justamente por la calidad migratoria que ostentan. Otra tesis de este marco conceptual es que la migración legal, especialmente si se trata de empleo temporal en Estados Unidos, es deseable para ambos países. Si bien esta idea ha sido aceptada ampliamente por el público norteamericano solamente en épocas de prosperidad y escasez relativa de mano de obra, también en otros momentos ha sido una consideración tácita de la política estadounidense. Un tercer elemento es que ninguno de estos gobiernos desea realmente un cambio abrupto en el número de trabajadores mexicanos empleados en Estados Unidos. Un aumento brusco o una repatriación repentina provocarían trastornos en la economía y en la sociedad de ambos países. Un aumento o decrecimiento gradual podría ser deseable para los dos.

Juntos los tres elementos de este modelo del problema bilateral reflejan una visión del tema migratorio mexicano-estadunidense, un esquema de intereses nacionales en relación con un problema político común. Según esta concepción, para ninguno de los dos países es deseable la migración de indocumentados, mientras que la migración legal temporal de magnitud limitada, como lo fue la de braceros, sí es deseable. De ahí que la legalización en masa de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, haya sido congruente con los intereses de ambos gobiernos. Si bien las cláusulas

las de legalización de la IRCA aparentemente no fueron del todo satisfactorias desde el punto de vista de los intereses del gobierno de México (como se comenta a continuación), alguna forma de legalización se considera preferible a la coacción y repatriación inmediata de indocumentados a México. Este marco conceptual reconoce que es deseable una corriente migratoria de cierta dimensión y supone que, en principio, ambos gobiernos comparten el objetivo de reducir la corriente de indocumentados y mantener la de documentados.

A pesar de que se tengan estos puntos de vista en común, las formas específicas en que ambos países buscarían sus objetivos y los riesgos que cada uno está dispuesto a correr con frecuencia generan conflicto. Por ejemplo, durante buena parte de los últimos dos decenios, importantes protagonistas políticos en el Congreso de Estados Unidos han caracterizado la migración de indocumentados como un problema crítico, lo cual dejó la impresión de que se buscaba detener abruptamente su flujo mediante medidas que pudieran tener un alto costo social. (Después de todo, la IRCA ha representado “mucho ruido y pocas nueces”, pero el tono con el que se propuso y debatió alarmó a muchos, incluyendo a la opinión pública mexicana y a buen número de los mismos migrantes.)

México ha tendido a ver el tema de los indocumentados como un problema que debe resolverse gradualmente. El Senado de la República, en los últimos años, adoptó la posición de que “en el largo plazo, la emigración de México a Estados Unidos es contraria al interés nacional”.<sup>9</sup> Con esto se subrayaba la idea de que la emigración en el fondo no es deseable, pero que por el momento es inevitable y, por ende, si bien convendría tomar medidas que la hicieran menos probable a la larga, en la actualidad habría que regularizarla o reconocerla como un hecho. Antes de la promulgación de la IRCA, en México el problema inmediato no era la migración en sí, sino la posibilidad de que Estados Unidos adoptara medidas cuyas consecuencias fueran más graves que el problema que se buscaba solucionar. Una parte del conflicto, pues, se origina en la presión interna que Estados Unidos siente para tomar medidas inmediatas —sin tomar en cuenta las consecuencias posibles de esas medidas— y en la ima-

<sup>9</sup> Citado por J. Bustamante en *ibid.*, p. 73. Traducción libre al español de los autores.

gen que en México se tiene de Estados Unidos, como elefante en cristalería en lo que a su política migratoria se refiere.

Dos impresiones diferentes en cuanto a la urgencia de un problema pueden conducir a planteamientos radicalmente distintos sobre como alcanzar un objetivo común. El gobierno y la sociedad norteamericanos han hecho hincapié en una solución policiaca del problema, que incluya la asignación de más agentes migratorios a la frontera con México y multas a empleadores que contraten a trabajadores indocumentados. La sociedad mexicana ha exteriorizado su temor a los efectos del despliegue de poder policiaco norteamericano. El gobierno de México probablemente preferiría un enfoque que tratara la migración como problema socioeconómico y no policiaco y que generara empleos en las comunidades de origen para reducir las presiones migratorias y también la emigración de manera indirecta y a largo plazo. Así, las diferencias se desprenden de los medios preferidos y de la urgencia de actuar. El énfasis estadounidense es sobre resultados a corto plazo, según el supuesto de que fortalecer el poder policiaco es un paso indispensable; la preocupación mexicana ha sido enfrentar la corriente migratoria tal como es y como probablemente continuará siendo, y evitar respuestas policiacas.

Del desacuerdo sobre como alcanzar fines de urgencia variable se desprenden consecuencias políticas importantes. Durante los convenios de braceros y algunos años posteriores, el gobierno de México adoptó una actitud que privilegiaba lo inmediato del problema de la migración de indocumentados y estaba relativamente dispuesto al uso del poder policiaco. Entre 1947 y 1952, por ejemplo, el gobierno de México propuso que se legislaran sanciones a empleadores; pero no obtuvo respuesta favorable del Congreso estadounidense. La idea era que esas sanciones disuadirían a los empleadores de contratar a trabajadores indocumentados, cuya presencia —se consideraba— perjudicaba las condiciones laborales de los braceros contratados legalmente. Entre 1951 y 1954, el gobierno de México también recurrió a la fuerza, desplegando pequeños contingentes de soldados en varios puntos de la frontera, con el fin de disuadir a los posibles emigrantes de salir sin documentos. En la práctica, esos esfuerzos no tuvieron el éxito deseado, sino que fueron contraproducentes. El último esfuerzo decidido por detener a nacionales que salían de México ocurrió en enero de 1954, cuando Estados Unidos contrató a braceros unilateralmente. Este intento fue un grave error y, después de su fracaso, el gobierno de México optó

por negociar de nuevo el acuerdo desde una posición desventajosa. La interrupción del acuerdo y el uso de la violencia para detener la salida de braceros provocaron una tormenta de críticas en México, donde se cuestionó duramente la sensatez y legalidad de la medida.<sup>10</sup>

Si la experiencia contiene una moraleja, probablemente sería que puede descartarse de antemano cualquier posibilidad de que el gobierno de México actúe para frenar la salida de sus nacionales hacia Estados Unidos. Mientras rigió el convenio de braceros y había migración ilegal, obtener ese tipo de cooperación mexicana era prioritario para Estados Unidos. Sin embargo, según diplomáticos entrevistados, esto ha cambiado, de acuerdo con esas fuentes, durante los años setenta y ochenta, cuando hubo migración masiva de indocumentados no hubo una petición de esa índole por parte de Estados Unidos. El que este país se haya abstenido no parece deberse al deseo de evitar la experiencia de los años cincuenta, sino al entendimiento de que el gobierno de México no habría accedido a la solicitud.

Según este marco conceptual, sin embargo, no todos los desacuerdos serían meramente sobre los medios para alcanzar un fin común. Un problema deriva de la estancia definitiva y, en última instancia, de la naturalización de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Este país se inclina por considerarla el resultado normal y deseable de cualquier inmigración, porque tradicionalmente la ha considerado un proceso mediante el cual la sociedad estadounidense recibe miembros nuevos y definitivos. El hecho de que en Estados Unidos muchas veces se alcen voces en contra de la inmigración de un grupo étnico u otro no debe ocultar el concepto que en este país se tiene de la inmigración en la práctica —y que no es sólo una postura declarativa—, consistente en que cada nuevo inmigrante, eventualmente, debe convertirse en un norteamericano. En cambio, un sentimiento constante en las reacciones a la emigración de la sociedad y el gobierno mexicanos es que es deseable siempre y cuando los migrantes regresen a México. La migración temporal sirve a intereses económicos mexicanos hasta cierto punto, pero la estancia definitiva en el exterior representa una pérdida para México.

Esta opinión tiene profundas raíces y apunta en un sentido

<sup>10</sup> Una descripción de los acontecimientos de enero de 1954 se encuentra en Richard B. Craig, *The Bracero Programa; Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1971, pp. 109-121.

contrario al que se esperaba de la concepción del problema de suma cero. Fue expresada lúcidamente por el antropólogo mexicano Manuel Gamio a fines de los años veinte.<sup>11</sup> La actitud se manifestó nuevamente a mediados de los cincuenta, cuando aumentó el número de inmigrantes mexicanos admitidos por Estados Unidos y el gobierno mexicano intentó limitarlo, aun cuando accediera con beneplácito a un gran aumento en el número de braceros contratados.<sup>12</sup> En cierto modo, esta visión fue corroborada por las opiniones de algunos funcionarios mexicanos, quienes consideran relativamente atractivas las disposiciones H-2A de la ley IRCA, porque significan el empleo temporal de trabajadores agrícolas mexicanos con cierta protección; en cambio, tienen reacciones ambivalentes respecto a las disposiciones de legalización en la misma IRCA, tanto respecto a las que se refieren a los indocumentados residentes desde antes de 1982 como a las relativas a los trabajadores agrícolas "especiales" (SAW), porque es probable que los legalizados permanezcan definitivamente en Estados Unidos.

El segundo marco conceptual parece explicar buena parte del conflicto de baja intensidad, pero recurrente, en las opiniones que prevalecen y en las posiciones adoptadas y evitadas por ambos gobiernos. También ofrece más espacio para la colaboración bilateral que el primer marco conceptual y permite explicar el hecho de que ambos gobiernos emprendan ciertos esfuerzos de comunicación e intercambio de información. No obstante, cualquier intento de ir más lejos tiene que oponerse a la inercia. Uno de los motivos principales de Estados Unidos para propiciar la cooperación bilateral es buscar la colaboración mexicana

<sup>11</sup> Manuel Gamio, *Mexican Immigration to the United States; a Study in Human Migration and Adjustment*, Chicago, University of Chicago Press, 1930, p. 176.

<sup>12</sup> Para tener una idea de las magnitudes relativas, el número de mexicanos admitidos como inmigrantes (es decir, residentes permanentes) por Estados Unidos alcanzó un máximo de 65 047 personas en el año fiscal 1956, cuando protestó el gobierno mexicano. En el año fiscal 1953, antes de que se registrarán protestas, el número de inmigrantes mexicanos había sido de 18 454. El aumento paralelo de braceros (trabajadores contratados temporalmente) fue de 201 380 en 1953 y 445 167 en 1956. (Estos datos son tomados de los informes del Servicio de Inmigración de Estados Unidos y de otras fuentes oficiales.) Véase Manuel García y Griego y Mónica Vereza, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1988, cuadro 1, p. 116.

para reducir la migración de indocumentados. Hasta que se apliquen al máximo las sanciones a empleadores, Estados Unidos ignorará si el grado de “control de la migración” así obtenido cumplirá con las esperanzas del público y de grupos interesados dentro y fuera del gobierno federal.

En las entrevistas sostenidas para este trabajo, funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) expresaron interés por una colaboración más estrecha con sus contrapartes mexicanas. Los objetivos expresados en esta dependencia norteamericana eran que el gobierno mexicano combatiera más a quienes ayudan a indocumentados a cruzar la frontera a cambio de dinero, conocidos como polleros, y que hubiera mayores esfuerzos para expulsar a migrantes de terceros países (centroamericanos, esencialmente) que intentan pasar a Estados Unidos desde territorio mexicano. También mencionaron que “aproximadamente 60% de los narcóticos decomisados a lo largo de la frontera con México por policías norteamericanos son detectados por el SIN”, con lo que se subrayó la vinculación, en la mente de algunos altos funcionarios norteamericanos, entre los temas de inmigración y tráfico de drogas. Sin embargo, otro funcionario norteamericano de alto nivel, que no pertenece al SIN, rechazó esta conexión como espuria. Según él, “las grandes cantidades no atraviesan la frontera en las personas de extranjeros ilegales, sino en DC-10 y en aeronaves utilizadas por los grandes traficantes”.

El organismo del gobierno mexicano que cotidianamente enfrenta problemas relacionados con la migración es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), generalmente por conducto de los consulados en Estados Unidos. Las entrevistas realizadas con funcionarios de este organismo indicaron que su preocupación inmediata es la protección de los derechos de los mexicanos, especialmente de los indocumentados, y que muchos de los problemas de protección se han manifestado desde hace mucho tiempo. Uno de éstos tiene que ver con los “testigos de cargo”, aquellos mexicanos detenidos sin cargo en cárceles norteamericanas como testigos potenciales de un delito, con frecuencia el que un “pollero” los haya introducido en territorio estadounidense. La detención de esos testigos dura hasta que el “pollero” es sometido a juicio o, como sucede más veces, hasta que las negociaciones previas al juicio terminan en que el “pollero” se declara culpable de un delito menor. Otra de éstas tiene que ver con el uso indebido de la violencia, en algunos casos, por agen-

tes de la Patrulla Fronteriza. Funcionarios mexicanos han expresado la inquietud de que los procedimientos internos del SIN para atender quejas por uso indebido de violencia no son adecuados. Otra preocupación mexicana tiene que ver con el hecho de que, tanto las disposiciones SAW, como las H-2A de la ley IRCA, han dado lugar a que algunos empleadores norteamericanos envíen reclutadores a México; este tipo de reclutamiento no puede llevarse a cabo legalmente sin que los agentes se registren ante la Secretaría de Gobernación y cumplan con ciertos requisitos establecidos por las leyes mexicanas, entre otros la preparación de un contrato de trabajo.<sup>13</sup>

En las listas de temas para el debate bilateral se advierte que el gobierno de Estados Unidos sigue preocupado por aumentar los recursos policíacos para hacer frente a los cruces ilegales en la frontera con México, y que el gobierno mexicano ve la colaboración bilateral como un medio para proporcionar mayor protección a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, especialmente a los indocumentados. A primera vista, la probabilidad de un acuerdo en cualquiera de estos temas no parece muy alta; no porque la ejecución de un acuerdo provocaría inevitablemente dificultades excesivas, sino porque los motivos para resolverlos son unilaterales y no tienen importancia para la otra parte. Por ejemplo, la opinión prevaleciente entre los funcionarios norteamericanos sobre el problema de los testigos de cargo y el uso indebido de la fuerza por los agentes norteamericanos, si es que los toman en cuenta, es que éstos no son problemas reales. Por lo que a la violencia en la frontera se refiere, los funcionarios norteamericanos entrevistados tienden a ver el problema en términos de que la Patrulla Fronteriza es víctima y no causante de violencia. Además, los funcionarios mexicanos suelen rechazar de antemano la vinculación entre narcóticos y migración.

Los obstáculos a la colaboración en alguna de estas áreas no son necesariamente insuperables; pero cabe señalar dos matices. En primer lugar, algunas de las posibilidades señaladas por los

<sup>13</sup> La ley mexicana que reglamenta el reclutamiento internacional de trabajadores mexicanos se origina en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos redactado en 1917 y en políticas mexicanas que se remontan a los años veinte. Los requisitos ahí marcados fueron los que definieron la posición mexicana durante las negociaciones para un convenio bracero entre 1942 y 1964, y siguen siendo vigentes después de la conclusión del último convenio.

funcionarios como temas potenciales de cooperación son poco atractivas o, incluso, están irremediamente en conflicto con otras opiniones expresadas. Esto permite subrayar que un enfoque bilateral no es necesariamente un fin en sí mismo, sino una forma de alcanzar objetivos nacionales compatibles. En segundo lugar, hay pocas probabilidades de avance en estos temas específicos mientras no haya un elemento externo que aumente la urgencia de ambos gobiernos por la resolución de algunos de estos puntos menores.

### TERCER MARCO CONCEPTUAL: LA ADMINISTRACIÓN DE LA MIGRACIÓN COMO ADMINISTRACIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA

Una última gama de interpretaciones surge de lo que se considera la necesidad de administrar la "interdependencia" mexicano-norteamericana. Según esta interpretación, la migración es el resultado natural de las diferencias en las oportunidades económicas entre ambos países, puede acarrear beneficios para ambos y es sólo uno de varios flujos transnacionales —los comerciales y financieros son otros— que unen a los dos países, aun cuando en cada uno se produzcan consecuencias internas complicadas. Cabe esperar que la interrupción notable de cualquier flujo transnacional importante puede tener efectos negativos y dolorosos para ambos países, aunque las consecuencias serían proporcionalmente mayores para México.<sup>14</sup> Además, estos flujos transnacionales que alientan, esencialmente, individuos y organizaciones de particulares tienen consecuencias negativas y positivas para el Estado. La aproximación interdependentista propone la coordinación de las políticas mexicanas y norteamericanas con el propósito de elevar al máximo las ventajas mutuas y reducir al mínimo las desventajas.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Esto lo sostienen varios autores en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia; ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

<sup>15</sup> Son varios los trabajos que plantean el problema de la administración de la interdependencia entre México y Estados Unidos en términos de la maximización de beneficios para ambos países. Véase, por ejemplo, Clark W. Reynolds, "Mexican-U.S. Interdependence: Economic and Social Perspectives", en Clark Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S. Mexico Relations; Economic and Social Aspects*, Stanford, California, Stanford University Press, 1983, pp.

Este enfoque sugiere una consulta bilateral intensa y la coordinación sistemática de las políticas nacionales. Dos niveles de intensidad pueden distinguirse. Para los propósitos de este trabajo, hemos encontrado útil tratarlos por separado, refiriéndonos a ellos como el tercero y cuarto marcos conceptuales. Ambos tienen que ver con la administración de la interdependencia, pero uno significa un esfuerzo más amplio y complejo que el otro. Una variante del enfoque menos intenso ya la conocimos con los convenios de braceros; el enfoque más intenso implicaría, entre otras cosas, la vinculación de la migración con temas comerciales y de inversión.

El tercer marco limita la administración de la interdependencia —en lo que a migración se refiere— al control conjunto de las corrientes migratorias, sin ningún intento serio de vincular la migración con otros temas económicos. Esencialmente, implicaría realizar un esfuerzo conjunto para regular la migración laboral mexicana, el cual sustituya las políticas unilaterales actuales. Los convenios de braceros constituyen un ejemplo de ese esfuerzo. Otras variantes son imaginables.

Las concepciones de los intereses mexicanos y norteamericanos, en este caso, son similares a las del segundo marco conceptual: ambos países se benefician con una migración legal controlada y prefieren reducir la migración de indocumentados por las razones antes señaladas. Sin embargo, el tercer marco introduce algunas novedades. Una tiene que ver con la preferencia mexicana por la migración temporal de trabajadores y la norteamericana por la incorporación definitiva de nuevos miembros a su sociedad. Otra se relaciona con la entrega condicional de ciertos intereses del Estado, respecto al control unilateral de la migración por cada gobierno.

En el marco anterior se hizo hincapié en una diferencia de intereses en el sentido de que México prefería la migración de trabajadores temporales y Estados Unidos, la estancia definitiva de los inmigrantes. En el tercer marco conceptual, cabe esperar que México toleraría cierto número de emigrantes definitivos, aun

---

21-45; Raúl Hinojosa Ojeda, "Políticas industriales de México y Estados Unidos: el problema de un consenso hegenónico", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, p. 59-109; Jorge A. Bustamante, Raúl Hinojosa Ojeda y Clark W. Reynolds (comps.), *U.S. México Relations; Labor Market Interdependence*, Stanford, Stanford University Press (en prensa).

cuando siguiera prefiriendo los migrantes temporales. Por otra parte, según esta visión, podría esperarse un mayor pragmatismo de parte de los funcionarios mexicanos: una mayor disposición para intentar influir en las políticas norteamericanas, intentos por coordinar respuestas políticas —incluso cuando no fueran totalmente satisfactorias para los intereses mexicanos—, porque tener una influencia pequeña, pero positiva, es preferible a no tener ninguna. La redefinición de este interés mexicano, del segundo al tercer marco conceptual, significa un reconocimiento por el gobierno mexicano de que se ha producido la migración definitiva, que es irreversible, y que, dentro de las restricciones de la realidad actual, todavía es preferible promover la migración temporal sobre la definitiva.

Por su parte, aunque es poco probable que Estados Unidos abandone la idea tradicional de que la inmigración es un proceso mediante el cual ingresan nuevos miembros permanentes en la sociedad, de hecho la aplicación de la política migratoria puede ser y está desarrollándose de manera diferente. Esto puede observarse en el hecho de que la IRCA ha creado un mecanismo complejo para la admisión de trabajadores temporales, que ha dado lugar a la legalización provisional de más de un millón de mexicanos. La IRCA autorizó la creación de la categoría migratoria de los SAW (*Special Agricultural Workers*), trabajadores agrícolas temporales que, después de legalizarse, pueden optar por una visa de inmigrante. También se creó la calidad migratoria RAW (*Replacement Agricultural Workers*) para los trabajadores agrícolas que sean reclutados para cubrir una posible escasez de mano de obra en el campo. (Durante el primer año de existencia de esta categoría no se autorizaron visas RAW, porque se tramitaron tantos SAW que abundaba la mano de obra agrícola en los estados del sudoeste, como California.) Finalmente, la IRCA modificó la vieja cláusula H-2 (la parte correspondiente a los trabajadores agrícolas ahora se llama H-2A), con el fin de agilizar los trámites de reclutamiento de trabajadores agrícolas temporales.

De ahí que en Estados Unidos coexista la visión predominante de la inmigración como un proceso mediante el cual la comunidad nacional recibe nuevos miembros permanentes con la del caso excepcional creado especialmente para un grupo de presión —los agricultores—, que autoriza la contratación de trabajadores agrícolas extranjeros por tres distintos medios: la cláusula SAW, la RAW y la H-2A. Puede discutirse si estas reformas

se habrían aprobado en el Congreso si se hubiera tenido una idea clara de la magnitud de la migración legal temporal que se produciría. La incorporación de estas excepciones no se explica por la preferencia del gobierno por la migración temporal (recuérdese que las propuestas del presidente Reagan de un programa de trabajadores "huéspedes" tuvieron poco éxito), sino, más bien, por el pragmatismo norteamericano inherente al proceso de legislación. Los intereses agrícolas eran un obstáculo a la aprobación de la IRCA porque tenían las sanciones a los empleadores; se neutralizó esta oposición concediéndoles las cláusulas SAW, RAW, H-2A y otros puntos menores que no hemos tratado aquí.

La entrega condicionada de ciertos intereses del Estado también nace del pragmatismo, pero sus consecuencias últimas son más profundas. En el caso mexicano, se trataría de poner al gobierno en una situación delicada, en la que se sabe de antemano que Estados Unidos podría presionarlo contratando unilateralmente a trabajadores mexicanos. De hecho, éste fue el rumbo tomado por el gobierno mexicano al optar por la continuación de los convenios de braceros después de la Segunda Guerra Mundial y especialmente después del incidente de la contratación unilateral en 1954. Como ya se señaló, México no puede ejercer control sobre la salida de sus nacionales. Esto significa que, aunque pueda negarse formalmente a otorgar permiso para el reclutamiento de trabajadores, en la práctica los trabajadores irían a Estados Unidos de todas formas. México puede presionar para que se respeten ciertas condiciones laborales en Estados Unidos, pero si no se cumplen, en realidad no puede establecer por decreto lo que podría calificarse como un embargo laboral o una huelga de trabajadores migratorios.<sup>16</sup> El "control bilate-

<sup>16</sup> Como es bien sabido, la coordinación de la acción de actores se vuelve más difícil en la medida en que aumenta su número. Al tratarse del problema de coordinar las acciones de cientos de miles de trabajadores mexicanos, el problema es enorme, sobre todo si no se tiene la fuerza necesaria para fijar normas de comportamiento o si el costo político de su ejercicio es inaceptablemente alto. Tal parecerían ser las lecciones de los convenios de braceros y de los intentos del gobierno de México por convencer a los trabajadores de que convenía a sus propios intereses no salir del territorio nacional sin un contrato amparado por un convenio internacional. Un tratamiento del problema de la coordinación de acciones de grupos de acuerdo con su talla, para realizar objetivos comunes, aparece en Mancur Olson, *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1961.

ral” de la migración de trabajadores sería, como lo es en otras áreas, desigual. Tal vez el gobierno de México tendría voz y voto en la administración de la migración, pero no cabría esperar que los términos en que se diera esa migración fueran muy diferentes a los que Estados Unidos respetaría por su cuenta.

Para Estados Unidos, los obstáculos que se enfrentan al organizar el control bilateral de la migración serían aun mayores. No obstante el precedente de los convenios de braceros, existe un fuerte sesgo institucional contra la idea de coordinar políticas migratorias con países que envían emigrantes. No puede descartarse totalmente la posibilidad de que se enmiende la ley de Inmigración y Nacionalidad a petición de un gobierno extranjero; pero, incluso en las mejores condiciones, eso resultaría difícil y problemático y sería poco probable que se modificara algún principio básico de la legislación. Quienes contemplan esta posibilidad podrían estudiar el fracaso rotundo del gobierno de Harry Truman, que, a petición del gobierno de Miguel Alemán, planteó la posibilidad de aplicar sanciones a los empleadores. Cuando los intentos de formular estas sanciones no fructificaron en 1952, Truman le prometió a Alemán otra legislación que impidiera la inmigración de indocumentados. El Congreso enmendó la ley solicitada con la “cláusula de Texas”, que declaraba textualmente que la contratación de un extranjero indocumentado no sería castigada.<sup>17</sup>

La aplicación de la legislación —la cláusula H-2A, por ejemplo— podría ser tema de un acuerdo ejecutivo; pero aquí encontramos otros obstáculos. Por una parte, Estados Unidos probablemente no quiera establecer el precedente de que su derecho migratorio sea sujeto a negociación con otro país. Ésta parecería ser una conclusión derivada de la reacción norteamericana a las peticiones de varios países, especialmente de El Salvador, en los meses después de la promulgación de la IRCA.<sup>18</sup> La gran mayoría de trabajadores H-2A en la actualidad no son me-

<sup>17</sup> El intercambio de correspondencia entre los presidentes Truman y Alemán, en la que se fijó la estrategia 1951 para buscar esta legislación, está reproducido en G.C. Kiser y M.W. Kiser (comps.), *op. cit.*, pp. 155-158.

<sup>18</sup> Christopher Mitchell, “Changing the Rules: the Impact of the Simpson/Rodino Act on Inter-American Diplomacy”, *Immigration and International Relations; Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act. (IRCA)*, Santa Mónica, California, y Washington, Rand Corporation y Urban Institute, 1990, pp. 183-184.

xicanos sino del Caribe anglófono. Por otra parte, ¿qué colaboración puede ofrecer el gobierno mexicano a Estados Unidos que justificara entregar, en parte, el control de la migración a ese gobierno? Según una línea de interpretación, mientras sean aplicadas débilmente las sanciones a los empleadores, de tal manera que no se pongan realmente a prueba, es poco probable que el gobierno norteamericano considere útil en potencia la colaboración mexicana en el control de la migración. Esta línea supone que Estados Unidos prefiere actuar unilateralmente y sólo establecería un acuerdo para buscar una solución a este problema político si se agotaran las posibilidades de control unilateral del fenómeno a un costo político aceptable.

Cabe señalar finalmente que los convenios de braceros de 1942 a 1964 pueden considerarse un precedente digno de imitar; pero también un error que no debe repetirse. En la mente del público norteamericano, sobre todo de los sindicatos, los convenios de braceros equivalen a explotación. Se establece una equivalencia entre braceros, trabajadores temporales y trabajadores huéspedes; los mecanismos según los cuales éstos son admitidos se consideran harina del mismo costal, y se supone que todos llegan al mismo resultado: que las garantías escritas no se observen en la práctica. Eso no tiene por qué ser así necesariamente, aunque, tomando en cuenta la situación política actual y las dificultades inherentes a la aplicación de protecciones laborales de trabajadores agrícolas, puede ser que, para todo propósito práctico, sea una conclusión acertada. Sin embargo, falta plantear y sustentar un argumento razonado en este sentido. El legado que dejaron los convenios de braceros ha tenido un importante efecto político. El hecho de que se celebraran esos convenios en el pasado y de que innegablemente hayan culminado en graves abusos puede haber hecho imposible otro intento de convenio bilateral sobre trabajadores migratorios.

#### CUARTO MARCO CONCEPTUAL: LA ADMINISTRACIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA Y LA VINCULACIÓN DE LA MIGRACIÓN CON OTROS TEMAS ECONÓMICOS

Entre los enfoques utilizados para analizar la migración bilateralmente, el más ambicioso es también el más problemático, porque plantea una consulta bilateral intensa respecto a muchos temas, que tome en cuenta que los flujos comerciales y de capi-

tal tienen efectos sobre las presiones migratorias en México y la demanda de mano de obra en Estados Unidos. Este enfoque tiene variantes. Jorge A. Bustamante ofrece una propuesta compleja que consiste en proporcionar apoyo indirecto a México, que genere empleos para migrantes potenciales y ayude a que el país cumpla con sus obligaciones financieras externas y mantenga su estabilidad política.<sup>19</sup> Clark W. Reynolds, por su parte, plantea que un intercambio más amplio con Estados Unidos fomentaría el crecimiento económico mexicano y reduciría las presiones migratorias. Un "intercambio más amplio" no significa un intercambio totalmente libre, pero sí un flujo más libre de bienes, capitales y trabajadores.<sup>20</sup> Las sugerencias más recientes en este sentido son las de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (1989) y la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico (1990).

Cada una de estas propuestas supone, implícita o explícitamente, que las políticas norteamericanas pueden tener un efecto notable en la economía mexicana, que esos efectos pueden aumentar o disminuir las presiones migratorias y que los cambios en el nivel de esa presión tienen relación estrecha con los cambios en la magnitud de la migración laboral mexicana, incluida la de indocumentados. Existen, además, dos supuestos corolarios. Uno, que las políticas norteamericanas, que en última instancia tienen efectos sobre la magnitud de la migración, son fácilmente manipulables para tales propósitos. Otro, que los gobiernos de México y Estados Unidos pueden negociar "en paquete" para influir sobre la magnitud de la migración, vinculando las políticas económicas mexicana y norteamericana, así como los recursos y las concesiones posibles en áreas distintas de la migración.

La evidencia no es muy alentadora en cuanto a la viabilidad de estos dos supuestos. Casi todas las propuestas que plantean que un mayor comercio entre México y Estados Unidos reduciría las presiones económicas de la migración también reconocen que estos efectos llevarían un buen número de años; se habla de uno o más decenios. Y si bien existe un instrumento de política

<sup>19</sup> J. Bustamante, "U.S. Immigration Reform: a Mexican perspective", *op. cit.*, pp. 69-80.

<sup>20</sup> C.W. Reynolds, "Mexican-U.S. Interdependence: Economic and Social Perspectives", *op. cit.*, pp. 21-45.

económica norteamericana que parece tener efectos sobre la migración en el corto plazo —el alza y la baja de las tasas de interés por parte de los bancos de la Reserva Federal norteamericana—, éste no es un instrumento que se pueda manipular con facilidad para influir sobre la migración internacional.

Respecto a la segunda propuesta, no cabe duda de que las negociaciones “en paquete” son difíciles; pero no son imposibles. Sin embargo, según fuentes oficiales mexicanas, en las conversaciones sobre un acuerdo de libre comercio de 1990, se tomó la decisión de dejar fuera el tema de los trabajadores migratorios.<sup>21</sup> Esto subraya lo difícil y espinosa que puede ser la vinculación de la migración con temas económicos, aunque la razón de posponer el tema de los trabajadores migratorios ha de tener una explicación más compleja.

### CONCLUSIÓN

Si se hace un examen cuidadoso de las políticas gubernamentales y los debates sobre migración de mexicanos a Estados Unidos en los últimos años, dos tendencias recurrentes destacan. Una de ellas, en Estados Unidos, es la brecha —a veces enorme— entre lo que piensa el público y la esencia del problema, tomando en cuenta la mejor información disponible. Las políticas norteamericanas de inmigración y las actitudes respecto a la colaboración bilateral están basadas tanto en mitos como en hechos. Otra tendencia, en México, es la falta de una definición clara y directa del interés nacional en cuanto a emigración y de las políticas que de éste se desprenden. No sorprende entonces que la comisión binacional haya recomendado que el gobierno de México defina claramente cuál es el interés nacional en materia de migración.<sup>22</sup> Así, las políticas norteamericanas marchan por el rumbo equivocado y las políticas mexicanas no van a ningún lado.

Ambas tendencias de cada lado de la frontera reflejan el mismo problema; pero también la misma oportunidad. El problema es que cada país sufre presiones en sentidos diferentes res-

<sup>21</sup> Se citan declaraciones de Herminio Blanco en *Latin American Weekly Report*, 1 de noviembre de 1990, p. 8.

<sup>22</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 110.

pecto a la política migratoria, por lo que es difícil una ruta predecible para la acción futura que permita distinguir áreas donde sea posible la cooperación. La oportunidad surge precisamente del mismo hecho: la ambigüedad indica que hay posibilidades para que ese interés se defina en México y en Estados Unidos de manera adecuada y constructiva. La colaboración bilateral en temas migratorios no es imposible; pero es más factible que ocurra en forma positiva cuando los líderes de ambos países partan de marcos más realistas para entender las relaciones México-Estados Unidos. Para nosotros, el primer marco padece de apreciaciones no fundamentadas de la naturaleza de la migración. El último, cuando menos en las circunstancias actuales, padece de irrealismo político, si consideramos que la cooperación bilateral en materia de migración puede construirse con alguna de las variantes del segundo y tercer marcos conceptuales.



## LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA\*

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN  
*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales*  
*FNSP, París*

La vigencia del Acta Única Europea y la apertura de Europa del este enfrentan a la zona con la problemática de la inmigración, como uno de los grandes desafíos de este fin de siglo. En el ámbito comunitario, la inmigración constituye un problema en el cual convergen las condiciones económica, demográfica, política, social, cultural y religiosa; pero además, para los Estados-nación, la definición y gestión de lo nacional y de lo extranjero representa uno de los últimos atributos simbólicos de la soberanía, y, por consiguiente, se muestran renuentes a la idea de que dichas funciones sean reglamentadas internacionalmente. Sin embargo, el protagonista esencial en este debate es la opinión pública, que vive estas mutaciones como una sacudida interna, fomentada por los medios que explotan las fantasías y la inseguridad provocada por lo que el discurso político calla. Deslumbrados por la utopía de una amalgama de poblaciones y culturas y presas de un sentimiento de pérdida de la identidad nacional, los países europeos enfrentan, generalmente mal, la toma de conciencia de un asentamiento permanente de poblaciones de inmigrantes extracomunitarios.

Entre tanto, el proyecto europeo sigue su marcha, sin que se sepa claramente cuál es la incidencia de las políticas de inmigración aplicadas por los distintos países europeos y de las disposiciones comunitarias referentes a la libre circulación, respecto de las condiciones y el porvenir de los inmigrantes de terceros países. Abordaremos el análisis de la situación anterior enfocando nuestra atención en la problemática jurídica, en los procesos de

\* Traducción de María Urquidi.

inserción de los inmigrantes en la estructura de los países de la Comunidad Europea.

Conforme el Acta Única Europea de 1985, a partir del 1 de enero de 1993 regirán las libertades de circulación, de asentamiento y de trabajo para los ciudadanos de la Europa de los Doce, quienes obtendrán la calidad de residentes y con ella derechos básicamente idénticos a los de los ciudadanos nacionales. En 1993, Europa contará con aproximadamente 10 millones de inmigrantes extracomunitarios, en adición a 320 millones de habitantes, distribuidos entre las distintas regiones en forma desigual, que no se beneficiarán con la apertura de las fronteras. ¿Cuál será el porvenir de estas poblaciones? ¿Se está creando, acaso, una doble situación migratoria, regida de acuerdo con distinciones de origen nacional? ¿Seguirán registrándose nuevas inmigraciones? Si es así, ¿bajo qué régimen jurídico? ¿Cuáles son los derechos de esos inmigrantes? ¿Cuáles serán las medidas complementarias y qué políticas de prevención se pondrán en marcha para que los inmigrantes no comunitarios no sean discriminados?

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y PROCESO DE INSERCIÓN

A pesar de que existe una tendencia general hacia la convergencia de las políticas migratorias dentro de los países europeos, la armonización parece todavía lejana. Algunos factores tienden a acentuar dicha convergencia: el crecimiento endógeno de extranjeros, la aceleración de los flujos migratorios vinculados con el incremento de la cantidad de solicitantes de asilo, la reunificación familiar, la persistencia de la inmigración ilegal y la reciente importancia de Italia, España y Grecia entre los países de inmigración. Por otro lado, la historia nacional de cada país, los centros de atracción de inmigrantes, el peso de las relaciones bilaterales, el trato diverso que reciben los demandantes de asilo, la especificidad de los debates relacionados con el establecimiento de inmigrantes y sus hijos y la variedad de respuestas (especialmente el otorgamiento de la nacionalidad y del derecho al voto en el nivel local) explican las divergencias que existen en cuanto a las prioridades relativas a los tipos de asentamiento deseados.

Sin embargo, la mayor parte de los países europeos coinciden en que el control estricto de las fronteras es una de las con-

diciones del proceso integracionista y que los inmigrantes ilegales representan un obstáculo para los que ya están establecidos. Este discurso trillado y con frecuencia contradictorio se escucha en distintas partes de Europa dado que, ¿cómo integrar a unos, si con ello se pone en peligro la situación de los otros? La presión demográfica de los países del Tercer Mundo, la estabilización del número —reducido— de retornos al país de origen y la demanda estructural de mano de obra ilegal son factores que mantienen la continuidad de los flujos migratorios, a pesar del cierre de las fronteras, y que promueven intentos de control sobre estas corrientes.

## FRANCIA

### *La situación jurídica*

Francia es un país de gran inmigración, y, sin embargo, esta inmigración no forma parte del mito político nacional. Esta paradoja se explica de muchas maneras: uno de los factores preponderantes es el hecho de que la comunidad política francesa haya sido considerada, demasiado pronto, un producto terminado, forjado sobre los principios de la Revolución francesa y de la república, la cual podía fusionar a los nuevos inmigrantes. Además, durante mucho tiempo, la política migratoria se ha refugiado en el campo de lo no dicho, manejada a menudo en forma caótica, desprovista de una orientación a largo plazo. En otras palabras, el deseo de dotarse de una política migratoria espontánea ha sido una de las constantes del discurso político francés, pero su creación ha provocado muchos efectos adversos.

Entre 1945 y 1974, el tema de la inmigración no se discutió. Interesaba poco en los niveles de decisión política y no le daban importancia ni legitimidad. Se menospreciaba o se trataba en términos tecnocráticos. En los años ochenta surgió un doble movimiento de recuperación y politización del tema, que se convirtió entonces en un juego político decisivo en el que los inmigrantes, así como sus hijos, “pasaron a la política”. La contrapartida de esta rápida mutación fue la tendencia a plantear la política migratoria no en términos económicos (o economistas), sino políticos o electorales, para movilizar a una opinión pública supuestamente mayoritaria, recurriendo a fantasmas o temores colectivos (sentimientos de inseguridad, denuncia de los

peligros que representa la delincuencia, el fanatismo religioso, la pérdida de la identidad francesa, la invasión demográfica y los ataques al laicismo que pueden relacionarse con la pérdida de control sobre las fronteras).

Ha sido más importante afirmar que se estaba haciendo algo en relación con la política migratoria que analizar la eficacia de su contenido. Quizá este deslizamiento hacia una política de opinión favoreció un cambio en las listas electorales, mediante la creciente presencia de jóvenes hijos de inmigrantes. Sin embargo, es muy pronto aún para analizar los resultados. Actualmente, la política migratoria es parte de un debate público en torno a la integración, influido por fantasías políticas respecto a los inmigrantes magrebinos, en particular, a los argelinos.

El año 1974 marca el fin de un periodo caracterizado por una economía en expansión, el fracaso del control de los flujos migratorios y la rotación de la mano de obra extranjera. Es entonces cuando la inmigración pasa finalmente a formar parte importante de la agenda del Estado. La suspensión de los flujos migratorios de mano de obra y la creación en julio de 1974 de una secretaría de estado para los inmigrantes muestran, por fin, una voluntad de enfrentar dicho problema; pero con un enfoque especializado. Es así como se perfila una inmigración duradera (el cierre de las entradas favorece la migración de familias, conforme al precepto de la reunificación familiar) que, sin embargo, conserva el mito del retorno al país de origen.

A partir de 1981 se abre un periodo marcado por el surgimiento de un nuevo juego político en torno a esta cuestión. Lo que se juega es la presencia de los inmigrantes y de los "otros franceses" en la sociedad francesa, la cual, se dice, desafía el orden nacional. Entre el verano de 1981 y el verano de 1983, la política adoptada por la nueva secretaría de estado hacia los inmigrantes enarbola la bandera de respeto a los derechos humanos (ya no solamente a los derechos del trabajo). Rica en simbolismos, pretende cubrir todos los aspectos y volver a la legalidad de las medidas tomadas (para terminar con los infraderechos). Esta nueva política se compone de dos opciones —la primera es condición de la segunda—; por una parte, la suspensión de las entradas y la lucha contra la inmigración ilegal; la segunda tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida de los inmigrantes y de sus familiares ya establecidos en Francia. Se anuncia una constante en la política migratoria francesa, que se verá muchas veces reafirmada posteriormente: "los ilegales difi-

cultan la inserción de inmigrantes”. Sin embargo, el discurso no estaba exento de contradicciones. La nueva política estuvo determinada por tres leyes básicas: la ley del 9 de octubre de 1981 (referente a la libertad de asociación); la ley del 17 de octubre de 1981 (el empleo de trabajadores extranjeros en situaciones irregulares) y la ley del 29 de octubre de 1981 (condiciones para la entrada y permanencia de los extranjeros). Estas leyes tenían el propósito de establecer mayor igualdad de trato, a la vez que lanzaron una vasta operación de regularización de los trabajadores ilegales (150 000 regularizaciones).

Entre el verano de 1983 y las elecciones legislativas de 1986, la nueva Secretaría de Estado para la Familia, la Población y los Trabajadores Inmigrantes puso en práctica una política más severa y ambigua, intensificó las presiones y los riesgos en los que los protagonistas cobraron mayor fuerza; entre tanto, en la estructura de la población extranjera seguían presentándose cambios: se incrementó el número de inmigrantes magrebinos; aumentó la proporción de mujeres; se rejuveneció la población; descendieron las tasas de actividad, y se produjo una concentración urbana. Parte de la opinión pública, impulsada por la extrema derecha, empezó a percibir estas transformaciones como un desafío. Para estos grupos, la inmigración es una amenaza a la unidad nacional y al mito de la sociedad homogénea frente al surgimiento paralelo de una explosión de inmigración familiar y de la crisis del presunto modelo francés de asimilación. Este desafío está vinculado a las perturbaciones ocasionadas por los inmigrantes y sus hijos en el campo de la política, como protagonistas sociales o como riesgos políticos. Desafío, en fin, porque la inmigración se ha convertido en un problema nacional, trastocando las categorías y reglas del juego político y fomentando la desacralización de los símbolos (ciudadanía, legitimidad, representatividad). La política gubernamental se propuso responder a dichos desafíos a partir de tres ejes fundamentales de acción: inserción (“vivir juntos”); lucha contra la inmigración clandestina y mayor control de las fronteras, y retorno voluntario al país de origen. La medida más espectacular de todas fue la expedición de una credencial única de permanencia-trabajo con vigencia de diez años, automáticamente renovable, creada por la ley del 17 de julio de 1984, que otorgaba plenos derechos a ciertas categorías de extranjeros. Esta ley puso fin de cuajo a la legitimidad de los extranjeros basada exclusivamente en el trabajo.

Mientras tanto, persistía la jerarquización en el reglamento

de extranjeros, que los dividía en comunitarios, no comunitarios beneficiarios de la credencial de diez años y no beneficiarios de la misma (cuya validez es de un año). Por otro lado, la reintegración familiar sigue siendo un derecho condicionado (alojamiento especificado). Por lo tanto, y a pesar de que el reglamento de extranjeros ha sido mejorado, persisten aún normas aberrantes.

Entre 1981 y 1986, el tema de la presencia de inmigrantes en la sociedad francesa pasó de la periferia al centro mismo de la vida política gracias a una serie de acontecimientos: el "caluroso verano" de 1981, cuando la "segunda generación" exteriorizó sus reivindicaciones, en particular en los suburbios de Lyon; los conflictos del automóvil, de 1982-1983, durante los cuales la opinión pública descubrió que los magrebinos tienen su propia religión. Todo esto provocó que el tema de los inmigrantes se mezclara en el debate público con el del control y los temas de seguridad. Todos estos elementos intervienen en la formulación de la nueva política de inmigración.

### *Las facetas de la política de inmigración "a la francesa", los símbolos y los atolladeros*

De marzo de 1986 a 1988, el cambio en la mayoría parlamentaria, resultado de las elecciones legislativas del 16 de marzo de 1986, aportó algo nuevo al fin del septenio. La identidad francesa y la definición de civismo sirvieron para nutrir una política rica en simbolismos, que frecuentemente exacerbó estos temas. El proyecto de reforma de la ley de nacionalidad, así como la cada vez más precaria situación de los extranjeros (acentuada por la expulsión de 101 malineses en octubre de 1986) y la identificación, en el discurso gubernamental, de delincuencia, terrorismo e inmigración, expresan una radicalización de la política migratoria que dio lugar a textos como la Ley Pasqua del 9 de septiembre de 1986, sobre las condiciones de entrada y permanencia de los extranjeros y las prácticas policiales y administrativas.

El proyecto de reforma de la ley de nacionalidad también siguió esta lógica, como producto de la relación de dependencia y competencia entre la derecha y la extrema derecha, a pesar de existir una corriente moderada en el seno de la mayoría gubernamental. La temática de la inmigración fue colocada, artificialmente, en el contexto de una batalla jurídica y simbólica, en

la cual la discusión estuvo enfocada en la problemática relativa a la integración de los hijos de extranjeros y al equilibrio entre el *jus solis* y el *jus sanguinis*. Políticamente, se intentaba movilizar a la opinión pública para que los inmigrantes se hicieran franceses de manera automática (“para ser francés, hay que hacer méritos”, dijo la extrema derecha); esta táctica provocó una controversia en torno a las intenciones de los inmigrantes de adherirse a la comunidad nacional. El artículo 44, que prevé el otorgamiento automático de la nacionalidad francesa a los hijos de inmigrantes nacidos en Francia o a aquellos que hayan residido en el país los cinco años anteriores a la mayoría de edad, desató un enfrentamiento y el renacimiento de la ruptura político-ideológica. La derecha, deseosa de combatir a los “franceses de papel”, abanderó una concepción inamovible de nación; mientras que la izquierda defendía una concepción flexible que proponía el otorgamiento automático de la nacionalidad. En junio de 1987 fue designado un comité de “sabios” cuyo objetivo era analizar el proyecto de reforma; las audiencias que entonces se realizaron sacaron a la luz pública muchas de las fantasías subyacentes a la imagen de los inmigrantes en Francia. Durante ese periodo de investigación y análisis la ley de nacionalidad surgió como la culminación de una política de inmigración que rechazaba la permanencia y el carácter constitutivo de una realidad nacional. Sin embargo, esta política fue abandonada, en vista de la amplitud y complejidad de las cuestiones planteadas, algunas de las cuales subrayaban el carácter desestabilizador y no integrador de la reforma.

La política migratoria se insertó en un nuevo proceso de transformación a raíz de la victoria socialista en las elecciones presidenciales de la primavera de 1988. Para empezar, la problemática fue reformulada con una fuerza renovada, aislada de los grandes debates de la política general. Se revisan el reglamento de extranjeros (decretado por la Ley Pasqua), el tema de los derechos políticos y, sobre todo, el de la ubicación del Islam en la sociedad laica. La política gubernamental de integración, dada a conocer en 1989, puede ser interpretada como una respuesta a las demandas generadas por la doble presión de una opinión pública inquieta y por las formas de expresión colectivas e identificadoras emanadas de los hijos de inmigrantes, entre los cuales hay electores y elegidos.

Los ejes fundamentales de la política de integración son tres y se refieren a las profundas tendencias evolutivas de las pobla-

ciones nacidas de la inmigración: la integración social y económica, la integración cultural y la integración política. Desafortunadamente, estos ejes tienen efectos negativos y conducen a atolladeros.

*La integración en la vida cotidiana:  
legislativa, social y económica*

La cuestión que intriga sobremanera la imaginación política es la de la integración de las poblaciones nacidas de la inmigración magrebina, conocidos en el medio como *beurs*. Pero estos dos términos (integración y *beurs*) sólo tienen en común lo impreciso de su contenido. El término integración —el cual no es más que un falso concepto sociológico, que actualmente forma parte de un discurso político que lo disocia de los términos que definen “segunda generación”— designa un proceso que puede presentarse en la hostilidad y en la convivencia. En cuanto al término *beurs*, está muy lejos de representar al conjunto de los jóvenes nacidos de la inmigración magrebina. Caracteriza más bien a los habitantes de los suburbios, principalmente parisinos; designa cierto compromiso con la defensa de los derechos fundamentales, y no siempre es aplicable a quienes la opinión pública identifica como *beurs*.

La política de integración de los socialistas no significa asimilación (“cada cual debe poder llevar tranquilamente su propia historia, por dolorosa que haya sido”), sino que consiste en “asegurar a cada quien igualdad de derechos y de trato”. No es una política específica, sino una acción que hace hincapié en las políticas de vivienda e integración, a través de la educación y el empleo; es una necesidad y un desafío (“no existe más opción que lograrla”), dice Claude Evin, ministro de Solidaridad; pero la integración es imposible si no están debidamente regulados los flujos migratorios. (En enero de 1990 Michel Rocard afirmó: “Francia ya no es, ni puede ya ser un país de inmigración nueva. No podemos dar acogida a toda la miseria del mundo.”) El dilema se plantea en los siguientes términos: ¿cómo integrar a quienes están decididos a quedarse en Francia, cueste lo que cueste, incluso ubicándose en la ilegalidad? ¿Cómo conciliar el derecho a la indiferencia con el respeto a la identidad, ambos necesarios para la tan pregonada integración?

Más allá de los debates, se han tomado medidas concretas

en el plano institucional. La puesta en práctica de la Ley Joxe del 2 de agosto de 1989, referente a la admisión y permanencia de los extranjeros, fue producto de la presión conjunta de un centenar de asociaciones, más que del convencimiento de un gobierno preocupado inicialmente por no “deshacer lo que ya estaba hecho” (la Ley Pasqua). El texto corrigió el reglamento de extranjeros residentes en Francia; pero no modificó mayormente las condiciones de ingreso (aunque se permitió, sin enunciarlo, la regularización de los ilegales establecidos desde tiempo atrás). La decisión del consejo constitucional de invalidar la disposición judicial que confería al juez la responsabilidad de controlar las detenciones en la frontera mantuvo en vigencia uno de los puntos más controvertidos de la Ley Pasqua, al mismo tiempo que dejó intacta la reglamentación relativa a la reintegración familiar (fuente principal de inmigración). Otro punto de controversia que surge del derecho comunitario consiste en que, mientras no haya un acuerdo a nivel europeo, existe la oportunidad de poner en práctica nuevas leyes. Sin embargo, simbólicamente, la Ley Joxe añade una piedra más al edificio de la política de integración de los miembros de la comunidad. Frente a un segundo desafío, provocado por el “asunto de la pañoleta” (que las musulmanas deben usar desde la adolescencia), el gobierno creó un dispositivo de integración que implica: la formación de un comité permanente interministerial para analizar medidas concretas; la designación de un comité de expertos, y el anuncio de disposiciones prácticas coadyuvantes a la integración.

El acceso a la vivienda forma parte de las prioridades de la política migratoria; se trata de establecer una acción contractual con las colectividades locales; de promover el desarrollo social de los barrios; de diseñar una política de vivienda y de apoyo para el alojamiento de las familias extranjeras, y del derecho a la igualdad de acceso a las viviendas de interés social. Dado que las acciones específicas se consideran discriminatorias, fueron descartadas salvo en algunos casos particulares (se trata de reducir los asentamientos en comunidades cerradas, porque ello favorece la formación de *ghettos* y la focalización de la actividad sociocultural, dando pie a movimientos asociativos), financiadas por el Fondo de Acción Social. También se inició el combate contra la exclusión: “Cuando el *ghetto* se disuelve, disminuye la violencia y el Frente Nacional pierde votos en las elecciones”, afirmó Michel Rocard ante los *beurs* que habían sido votados y elegidos.

Otra prioridad es la integración a través de la educación.

Después de mucho tiempo, el sistema educativo por fin empezó a ocuparse de los alumnos de los medios desfavorecidos, poniendo en práctica diversos mecanismos (zonas de educación prioritaria, llamadas ZEP, programas de acción educativa, llamados PAE). Desde junio de 1988, el gobierno reinició los programas ZEP e intentó facilitar el acceso de los inmigrantes e hijos de inmigrantes a los centros de educación. Aunque el Ministerio de Educación buscaba intensificar sus programas en favor de los alumnos con retraso mental o con dificultades de aprendizaje, una parte significativa de esta tarea la asumen asociaciones de trabajo voluntario. Un problema adicional de difícil solución es el de la enseñanza de las lenguas y culturas de origen que está a cargo de instructores entrenados, reclutados y pagados por los gobiernos de los países de origen, con base en convenios firmados con Francia en los años setenta. El tratamiento de dichas culturas es estático, no se valoran las lenguas y hasta corren el riesgo de perderse porque se han convertido en un motivo de marginación de los mismos inmigrantes (para quienes el inglés es más importante). Las medidas oficiales están diseñadas tomando en cuenta la dimensión y el carácter mediterráneo de Francia y el objetivo de rehabilitar la historia de los hijos de la población magrebina; por consiguiente, estas medidas están orientadas a promover las culturas árabe y musulmana.

La tercera prioridad de la política de integración se refiere al problema del empleo. Se emprendió una acción triple para combatir la segregación laboral en contra de los jóvenes "franco-magrebinos", que consistía en revalorar la formación profesional, suprimiendo las etapas denominadas *stages-packing*, y poner en práctica una formación con base en créditos; suprimir los TUC (trabajos de utilidad colectiva, creados en 1984), sustituyéndolos por contratos de empleo-solidaridad como un estímulo para la creación de empresas.

Contrariamente a lo que se pensaba, la mayor parte de los jóvenes magrebinos están perfectamente integrados en el contexto social francés de los jóvenes marginados y desvalidos de su mismo nivel socioeconómico. Cuando en las escuelas se habla de "igualdad", cuando la tasa de fecundidad de las extranjeras tiende a aproximarse a la de las francesas, cuando ha aumentado la proporción de matrimonios mixtos y de familias de madres solteras, de lo que se habla al mencionar la integración y la "segunda generación" es de la fantasía francesa acerca de la inmigración magrebina. La nacionalidad no es ya el principal criterio de exclu-

sión (lo cual dificulta la tarea de análisis estadístico, puesto que a los jóvenes de nacionalidad francesa se los tragan las estadísticas). En fin, dichas interrogantes acerca de la integración social no deben opacar algunos éxitos espectaculares, que, aunque pocos, revelan cierta evolución. La presencia de una “segunda generación” con una trayectoria profesional importante, integrada en el mundo empresarial y comercial, tiende a trastocar las fronteras tradicionales entre las actividades económicas, culturales y políticas de las asociaciones derivadas de la empresa (las “asociaciones de negocios”, como las denominan algunos). Ha surgido una élite que funge como intermediaria, que representa la imagen del éxito y del ascenso en la escala social. Esta coyuntura ha sido aprovechada por la asociación France-Plus, que ha promovido un programa político con base en la integración de los *beurs*.

Por todas estas razones, la prioridad de la política de integración no es el acceso a los derechos sociales, como lo era hace quince años, pese a que no han alcanzado su plenitud. A partir de 1975, extranjeros y nacionales gozan del mismo trato en las empresas (tanto en el nivel de responsabilidades y cargos, como en el de representación sindical). En cuanto al acceso a los servicios sociales, las condiciones de residencia alteran a veces el principio de igualdad. Sólo la educación y los servicios de urgencia son accesibles a todos, incluyendo a los ilegales; pero en la práctica hay discriminación.

### *La integración por medio de la cultura*

La integración cultural es objeto de discusión, aunque es difícil definir lo que abarca en un terreno con mucha carga de fantasía. En la actualidad, la inmigración magrebina —y particularmente la argelina de “segunda generación”— polariza la imaginación francesa acerca del Islam y de la integración cultural de las poblaciones involucradas. Los malentendidos en torno a estos dos términos contribuyen a la mediatización de un tema que se discute esencialmente como materia de dramas y conflictos. Debilitada la imagen puramente económica de la inmigración, hay cierto titubeo en cuanto a la legitimidad de ésta, a su razón de ser en Francia, y surge un fantasma que complica la integración de los musulmanes (parecido al del catolicismo popular de los italianos que en el periodo entre la Primera y la Segunda Guerra

Mundial era percibido como un obstáculo infranqueable para su asimilación).

El “asunto de la pañoleta” en la escuela, que se suscitó en el otoño de 1988, empeoró la idea que se tenía del Islam en la sociedad francesa. Los medios de información contribuyeron a reforzar los estereotipos de un Islam retrógrado, colocando a los musulmanes en la disyuntiva entre integrarse de manera incondicional o asumir la exacerbación de las diferencias. Es verdad que el Islam —segunda religión en importancia en Francia—, representa un desafío para la sociedad francesa, porque ha obligado a reconsiderar conceptos como laicismo, ciudadanía, nacionalidad e identidad cultural. Sin embargo, el Islam real que se mantiene dentro de las fronteras establecidas está teñido con los colores de Francia, nutrido de paradojas, ambigüedades y manipulaciones de jóvenes entusiastas que consideran que al ser identificados comunitaria y públicamente están al arbitrio de la caridad privada. Se trata también de un Islam tranquilo y popular en su mayor parte.

No obstante, en el seno de la opinión pública, surge una duda acerca de la perpetuación del mecanismo francés de integración (¿o asimilación?). Los poderes públicos perciben la cuestión cultural como un riesgo que puede provocar una escisión profunda en la sociedad francesa. En los altos círculos políticos, se dice, hay peligro. Existen *ghettos* y niveles de intolerancia. Con base en lo anterior, el Ministerio del Interior formó una organización federativa del Islam en Francia, que pretende presentar las principales corrientes existentes, y que sería interlocutor del poder público. Se cuenta también con la participación de asociaciones musulmanas y de representantes locales para hacerse cargo de problemas creados por el ejercicio del culto religioso en la vía pública, los ritos de alimentación, las lápidas musulmanas en los cementerios y la construcción de mezquitas. Los medios de comunicación pueden propiciar también un diálogo favorable a la concertación.

Sin embargo, la integración cultural no se limita al Islam. El derecho a la diferencia es con la igualdad, otra de las reivindicaciones de los hijos de inmigrantes. A fines de los años ochenta se observa una agudización de los temas relacionados con la mediación cultural, en respuesta a la valoración de las diferencias expresadas en los movimientos de las asociaciones que surgen a principios del decenio. Junto a los exponentes económicos aparecen intermediarios culturales que presentan otra faceta de la

inmigración. Estos grupos de carácter social y cultural logran conectar las capas populares con las élites. Muchos de sus miembros destacan por su origen, su nivel socioeconómico y su relación con la población inmigrante y sus descendientes. Estos nuevos protagonistas-grupos intermedios que aparecieron en el escenario político-cultural francés a fines de los ochenta transformaron el espacio cultural de los inmigrantes, que hasta entonces había permanecido cerrado (reducido tan sólo a espacios privados o a barrios y zonas claramente definidas) y desubicado (por su referencia mítica a la sociedad de origen), en un espacio cultural abierto a la sociedad francesa. Las actividades de estos protagonistas-grupos los colocan en una posición especial (son mediadores en lo cultural y social cotidiano, voceros de información en los círculos asociativos, en la radiodifusión popular, pero son también provocadores), y se hacen llamar *beurgeoisie*. A veces hacen lo que ellos mismos denominan “subversión suave”. Como intermediarios sociales, forjan eslabones entre los diversos grupos y, en cierto modo, los mantienen unidos en el camino hacia la integración colectiva y la legitimación. Son protagonistas-enlace que buscan una convergencia cultural distinta de una identificación comunitaria en el contexto cultural, conectada con los valores culturales y políticos franceses.

### *La integración política*

Entre los acontecimientos sociales recientes más significativos ocurridos en Francia con relación a la inmigración, el proceso asociativo que la inmigración ha producido de la cultura musulmana es, quizá, uno de los más interesantes. La ley de 1981, que permite la libertad de asociación a las agrupaciones extranjeras (régimen de 1901), ha fomentado el surgimiento de un gran movimiento asociativo de inmigrantes, mediante el cual dichos grupos expresan las modalidades de su actividad política. La diversidad de asociaciones resultantes (desde movimientos de barrio, hasta colectivos en el nivel nacional e incluso internacional), de líderes (militantes, intermediarios culturales, gestores, comerciantes, estudiantes, personajes famosos) y toda una serie de agrupaciones relacionadas con la política y la religión (en algunas ocasiones el Islam desempeña un papel de sustitución en el campo político) están lejos de agotar la realidad de un fenómeno tan complejo. Muchas de estas agrupaciones generan proce-

sos políticos informales, y al hacerlo contribuyen a redefinir localmente un nuevo campo político con nuevos protagonistas, en algunos casos reconfigurando el panorama político francés. Estas formas de integración en el sistema político son simultáneamente formas que lo subvierten (clientelismo, desarrollo de estrategias transnacionales, utilización del espacio europeo) y constituyen, por lo tanto, un poderoso instrumento de inserción en las poblaciones locales con las que se enlazan (como el mundo asociativo está lejos de representar al conjunto del movimiento migratorio, sólo sirve para proporcionar algunos índices de su evolución). El voto de los *beurs* —los más o menos 400 hijos de los que han sido elegidos— y su vinculación con el movimiento asociativo representan una nueva forma de integración por el camino de la política. Sin embargo, es todavía muy temprano para aventurar una definición de esta situación.

A lo sumo, se podría hablar de una reconfiguración del campo político, como parecen indicarlo los resultados que arrojó la encuesta del FNSI en 1988, los cuales revelaban un cambio de actitud en relación con la nacionalidad francesa —la cual es percibida hoy en día como un instrumento de pertenencia a la comunidad política francesa y europea—; el voto mayoritario en favor de Francois Mitterand en las elecciones de 1988 (más de 80% de los votos); la adaptación a los modos de socialización política locales o regionales franceses, y la valoración del espacio europeo. Este nuevo enfoque se vuelve significativo en relación con la integración política en la medida en que utiliza el registro de votos (anteriormente atacado por diversos movimientos asociativos de inmigrantes) y sirve para maximizar las victorias colectivas de estos movimientos dentro de un contexto de crisis en las estructuras tradicionales de integración de clase (mediante el trabajo y el mundo sindical). El arraigo a la localidad adquiere prominencia como vía de integración.

La problemática de la “nueva ciudadanía” forma parte, asimismo, de estas modalidades de integración política. Por una ironía de la historia, quienes están en la periferia del espacio político francés son los que más han contribuido a definir el contenido de la “nueva ciudadanía”, cuyos símbolos han sido revalorados a partir de una dinámica interna extraída de su realidad cotidiana. Esta ciudadanía está construida para “todos los que viven en conjunto los mismos problemas” y reactivada por medio de una participación concreta en el universo local e intercultural; por otro lado, aparece recubierta de atractivos símbolos

de democracia en el pequeño círculo de los interesados y el Estado, tomando en cuenta métodos modernos de publicidad política y de "saber" político. Por lo tanto, la nueva ciudadanía consiste en la legitimación "aquí y ahora" de la realidad de los suburbios. Se funda en el derecho del suelo, pero no está vinculada intrínsecamente con la nacionalidad y abre paso al horizonte europeo.

También la ciudadanía de los progenitores transmite la integración política por medio de los derechos de los extranjeros en el nivel local. Las elecciones municipales francesas de 1989, combinadas con las interrogantes acerca de la armonización de las legislaciones europeas a partir de enero de 1993, han puesto en la orden del día la cuestión de los derechos políticos de los extranjeros. Se trata de un antiguo debate francés, el cual, junto con el tema del derecho de nacionalidad, toca uno de los últimos bastiones de afirmación simbólica de los Estados-nación. La madurez europea ha despertado nuevas expectativas: el voto de los líderes comunitarios en las elecciones comunitarias, recomendado por Simon Veil; la extensión de este derecho a la totalidad de los inmigrantes (reivindicación de la Liga Francesa de Derechos Humanos, que data de 1980, cuyo texto está salpicado de "frases breves" de François Mitterand en el mismo sentido, y que luego fue incorporado en un proyecto de ley socialista presentada ante el Senado en el otoño de 1989), para que a través de las jurisdicciones europeas, establecidas en 1979, participen en las elecciones para el Parlamento Europeo desde su país de residencia. Las dimensiones constitucional y política de la problemática complican este proceso, a pesar de las recomendaciones europeas en el sentido del reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros en el nivel local y del reciente respaldo de los socialistas al proyecto. Mientras tanto, siguen su curso el seguimiento de las iniciativas consultivas en las comisiones extramunicipales y la participación de los delegados inmigrantes elegidos para el consejo municipal (Mons-en Baroeul).

Las enseñanzas del voto de los *beurs* en las elecciones municipales de marzo de 1989 muestran una tendencia a la apertura del abanico político, que se profundiza a medida que se alarga el periodo de puesta en práctica y se perfila el surgimiento de una clase media. El voto "étnico" se diluye en el voto de los nacionales, en función de categorías socioprofesionales. Se observa una tendencia parecida en los países nórdicos, donde los extranjeros participan en las elecciones locales (Suecia, Dinamarca, Países Bajos). La integración política se produce a la par

que la integración socioeconómica. Sin embargo, Francia se encuentra en la encrucijada, entre el camino de la identidad y el camino de la integración.

La política pública de integración debería dirigir la definición del contrato social. En su momento, el primer ministro Michel Rocard subrayó: "derechos que reivindicar y deberes que cumplir, respeto de las reglas que fundamentan la organización de la comunidad que los acogen". La integración debe realizarse a través de un dispositivo de derecho común, por medio de leyes que fundamenten la libertad y el laicismo. Éste es en la actualidad el contexto del discurso oficial.

Sin embargo, durante la primavera de 1990, la fantasía política relativa a la inmigración (de los magrebinos y musulmanes) estalló promovida por los partidos de derecha. En mayo de 1990 el gobierno organizó un par de mesas redondas sobre racismo e integración, con la participación de miembros del Parlamento, excluyendo al Frente Nacional. Tuvo lugar también un gran debate en la Asamblea Nacional, durante el cual fue presentado un documento sobre la integración con 22 proposiciones (Informe Marchand). No obstante, el problema de las solicitudes de asilo seguirá siendo complicado mientras la opinión pública en relación con los jóvenes francomagrebinos siga estando polarizada, denunciando el descuido de las fronteras y los trabajadores ilegales, y mientras no se acepte la convivencia con africanos negros.

El estereotipo de Francia como tierra de asilo está sometido ahora a severa revisión, dada la combatividad de los asilados y la suspicacia con que los presentan los medios de comunicación. Durante los años setenta, los refugiados provenían básicamente de los países de Europa oriental, o eran armenios que salían de Turquía y españoles y portugueses víctimas de los regímenes de Franco y Salazar. A partir de 1973, los golpes de Estado que ocurrieron en América Latina (especialmente en Chile) generaron nuevas olas de refugiados, y posteriormente, a partir de 1975, Indochina se convirtió en el centro generador del grueso de los refugiados, seguido de algunos países africanos. Estas nuevas circunstancias modificaron significativamente la orientación de la política francesa de asilo, poniendo en riesgo los derechos de los refugiados. Para acogerse al reglamento de refugiados y a la protección que ofrece, los refugiados tuvieron que justificar las persecuciones de que eran objeto en sus diferentes países y precisar los motivos, en los términos contemplados por el artículo primero de la Convención de Ginebra de 1951, para

no correr el riesgo de tener que volver al país de origen en caso de no ser admitidos por exclusión (alianza con las autoridades del país de origen, adquisición de una nueva nacionalidad, retorno voluntario al país de origen, desaparición de las circunstancias que lo obligaron a huir, protección por parte de un organismo de Naciones Unidas, existencia de otro país receptor). Actualmente, todo esto es objeto de debate. Para ser admitido en Francia, el solicitante de asilo debe acogerse a la Oficina Francesa de Protección a los Refugiados y Apátridas (OFPRA), creada en 1952, que dictamina en un lapso de cuatro meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud; en caso de rechazo, el refugiado deberá dirigirse a la Comisión de Recursos para los Refugiados. Sin embargo, parece imperativo reformar esa oficina, en vista del aumento progresivo de las demoras en los dictámenes; de casos de rechazo ilegal u omisión de entrega de la documentación por parte de las oficinas administrativas receptoras de los títulos de permanencia provisional, aunado todo ello al clima de desconfianza que se ha creado en torno a los solicitantes, que son tratados selectivamente según su nacionalidad. El problema parecía haberse resuelto gracias al incremento de fondos financieros, la reorganización llevada a cabo entre octubre de 1988 y enero de 1990 y la aceleración en la toma de decisiones; pero no ha desaparecido la idea de que la OFPRA debe servir de válvula de seguridad para las ambigüedades de la política de control de la inmigración.

La oficina administra 183 946 refugiados autorizados (según cifras del 31 de diciembre de 1988); a éstos deben agregarse 61 422 nuevas peticiones de asilo presentadas en 1989, casi el doble de la cifra contenida en el informe de 1988 (34 352). En relación con los 31 167 casos registrados en 1989, la tasa de rechazo sobrepasa 70%, recibiendo autorización aproximadamente entre 905 y 6 000 personas, esto es, 10% de las solicitudes, lo cual nos obliga a reconsiderar la noción "clásica" de refugiado político, de acuerdo con la definición de la Convención de Ginebra, y a cuestionar las desviaciones en el procedimiento. ¿Se puede justificar una política basada en una convención, formulada en un contexto actualmente obsoleto, sobre todo en cuanto al tratamiento de los solicitantes de asilo, y que deja a la deriva el problema de los inmigrantes?

## GRAN BRETAÑA

### *La situación jurídica*

Gran Bretaña carece de una definición clara de nacionalidad y ciudadanía a la cual referir derechos y deberes. Algunos factores que explican este fenómeno son la ausencia de un derecho constitucional único o de una ley que defina los deberes y derechos. La teoría constitucional británica no considera la existencia de una nación británica o de un pueblo soberano con ciudadanos miembros. La nacionalidad en el imperio británico siempre fue tratada con flexibilidad. El sistema británico es *sui generis* debido que hasta 1981 no existieron conceptos de ciudadanía. De acuerdo con el Acta de Nacionalidad Británica de 1948, solamente había un tipo de ciudadanía en el Reino Unido y sus colonias, y una ciudadanía en la Commonwealth, incluyendo a los nacionales de los Estados de la misma subordinados a la Corona y a los nacionales de las repúblicas miembros. A partir de 1962, se impusieron restricciones de acceso al territorio británico a los ciudadanos de la Commonwealth, práctica autorizada por la ley de Inmigración de 1971, la cual distingue entre “nativos” y “no nativos”. La ley de Nacionalidad Británica de 1981 establece cinco categorías de extranjeros: ciudadanos británicos; ciudadanos de los territorios dependientes británicos; ciudadanos británicos de ultramar; súbditos británicos, personas protegidas británicas.

Sólo los ciudadanos británicos gozan de manera automática de la plena ciudadanía y del derecho a residencia, a diferencia de los ciudadanos británicos de ultramar. Por lo tanto, Gran Bretaña es el único país que restringe el ingreso en su territorio a una parte de sus ciudadanos, dando a estos la condición de inmigrantes. Los extranjeros no oriundos de la Commonwealth obtienen una carta de residente asimilado después de cuatro años de estancia en territorio británico. En 1987, se agregó una sexta categoría denominada nacional británico (de ultramar), que se puede obtener en Hong Kong, pero sin derecho de residencia en territorio británico. Si los habitantes nacidos en esa antigua colonia británica desean obtener residencia en Gran Bretaña después de que el gobierno de Hong Kong pase a formar parte del de China en 1997, la categoría anterior de ciudadano de ultramar impedirá que los seis millones de habitantes de Hong Kong puedan instalarse en Gran Bretaña. Sólo los ciudadanos de la Nueva Commonwealth, ya

instituida en Gran Bretaña, tendrán derecho a la nacionalidad británica de primera clase, a reserva de que se establezcan límites a una posible inmigración de individuos de color al país. Sin embargo, a excepción de las personas protegidas británicas, todos los ciudadanos de la Commonwealth tienen derecho al voto en todas las elecciones de Gran Bretaña, derecho a empleo y al uso de los servicios públicos.

Para las comunidades europeas, la definición de un nacional británico incluye a los ciudadanos británicos de unas 30 000 jurisdicciones en las que viven cerca de 3.3 millones de "ciudadanos de territorios dependientes" y una pequeña proporción de "subditos británicos" definidos como tales en 1981. Pero la ley británica es compleja, imprecisa, arbitraria y discriminatoria en favor de los blancos de origen europeo. El derecho inglés está fundamentado en el derecho de suelo, *jus soli*; o sea, que el lugar de nacimiento determina los derechos de los ciudadanos, debido a que el pueblo británico es considerado una mezcla que tiene como base el territorio del Reino Unido (en contraposición a Alemania, que se considera ante todo una nación alemana que pertenece no a un territorio sino a la historia de un pueblo). En Gran Bretaña, no se exige elemento cultural alguno, salvo un examen rudimentario del inglés realizado por la policía local. Sin embargo, puede constatarse que ha habido un avance sustancial hacia el derecho de filiación: a partir de 1981, la nacionalidad de los antepasados influye en la determinación de la de una persona nacida en territorio británico. La nacionalidad británica es, en efecto, atribuida a toda persona nacida en el territorio del Reino Unido, si un ascendiente —paterno o materno— es ciudadano británico o establecido en el Reino Unido. Por otra parte, un niño nacido fuera del Reino Unido tiene derecho a la nacionalidad británica, si en el momento de su nacimiento alguno de sus ascendientes es ciudadano británico o ha estado al servicio de la Corona.

Otras restricciones se hallan también vigentes: a partir de 1989 se introdujo una visa obligatoria para las jurisdicciones de Turquía y Haití, medida que prevé una multa a las compañías aéreas que transporten pasajeros sin visado; y una ley de 1988 impide el derecho de apelación a la mayoría de los expulsados (*overstayers*). Por lo anterior, el Reino Unido aparece como un país hermético a las solicitudes de residencia y de asilo, que, sin embargo, acepta inmigrantes provenientes de zonas no tradicionales (fuera de la Commonwealth).

### *La política de integración*

A partir de 1975 se inició un debate entre los laboristas y los conservadores acerca de la integración, así como de su control, puesto que para los primeros la integración sin control de la inmigración es imposible y el control sin integración es moralmente insostenible. En cuanto a la integración (entendida ésta en el sentido de la lucha contra la discriminación racial), se estableció en esa fecha un reglamento sobre la inmigración de personas originarias de la Commonwealth, y se creó un Comité Nacional para los Inmigrantes de la Commonwealth, apoyado por una Comisión para las Relaciones Raciales (Race Relations Board, RRB). Se trata de un grupo de presión que lucha contra la discriminación racial. Desde 1968, las preocupaciones de la RRB comprenden el establecimiento de un procedimiento de urgencia para las jurisdicciones de la Commonwealth no sujetas a control, incluyendo problemas de discriminación en materia laboral y de vivienda. Posteriormente, esa comisión fue abolida y sustituida por la Comisión de Relaciones Comunitarias, encargada de la integración y la acción sociales.

Mientras tanto, los partidarios del control obtuvieron algunas victorias: en 1965 se votó una ley que limitaba la inmigración de la Commonwealth a 7 000 personas con documento de autorización de entrada en territorio británico. Asimismo, esta categoría de inmigrantes tenía que mostrar un documento de autorización que contenía una serie de extrañas especificaciones. El líder derechista Enoch Powell hizo campaña contra la nueva ley de Relaciones Raciales y profetizó un baño de sangre si la inmigración negra no era contemplada y no se adoptaba un programa de regreso voluntario. La respuesta del Partido Laborista fue clara: los temas de debate no podían ser de ninguna manera los problemas étnicos, sino que había que concentrarse en las condiciones sociales. Por consiguiente, se pusieron en marcha programas urbanos y de educación pluricultural. En 1976 se promulgó una nueva legislación relativa a las relaciones raciales y la integración; al mismo tiempo se creó una nueva Comisión para la Igualdad Racial. Los conflictos urbanos de 1981 (Brixton, Southall, Liverpool) impulsaron a los conservadores a tomar algunas medidas de prevención de este tipo de problemas; por ejemplo, se designó un juez para investigar las malas relaciones entre la policía y los jóvenes antillanos. El reporte Scharman condujo a una política de reforma y capacitación de la policía

y propuso también fomentar la educación pluricultural y antirracista en las escuelas.

En el Reino Unido, el color de la piel determina la categoría migratoria, y la política de integración es concebida como una política de pluralismo cultural y antirracismo. En este país las minorías étnicas representan aproximadamente 2.43 millones de personas (4.5% de la población total), de los cuales 50% son grupos provenientes del sudeste de Asia; 25% del Caribe y África, y 10% de diversos lugares. A estos porcentajes hay que agregar los trabajadores extranjeros, de los cuales, 37% son personas que vienen de jurisdicciones comunitarias, refugiados y solicitantes de asilo.

Los musulmanes sunnitas, provenientes de India, que fueron atraídos por la expansión económica de los años cincuenta, han planteado el problema de las comunidades étnicas en el ámbito local. Las comunidades musulmanas del Reino Unido, agrupadas en asociaciones en torno a las mezquitas, han manifestado cada vez con mayor fuerza el deseo de que sus particularidades culturales y religiosas sean respetadas y reconocidas. Gracias a que ostentan la categoría de ciudadanos pueden actuar políticamente —principalmente en las elecciones de consejeros municipales— para demandar la satisfacción de sus reivindicaciones.

## *ALEMANIA FEDERAL*

### *La situación jurídica*

En noviembre de 1973, el gobierno federal alemán puso fin a la admisión de trabajadores inmigrantes. Esta medida acarrió la instalación definitiva de extranjeros en el país y el desarrollo de la inmigración familiar, política que se funda en la concepción de que Alemania Federal no es un país de inmigración. Sin embargo, en los años noventa, el gobierno ha buscado la integración temporal de los extranjeros por razones económicas y humanitarias. Alemania, que en contraste con sus vecinos europeos sufrió tardíamente el fenómeno de la inmigración, ha establecido acuerdos de reclutamiento con los países del Mediterráneo y sólo ha permitido la entrada de trabajadores extranjeros en función de las necesidades del mercado de trabajo. Asimismo, se ha aplicado una enérgica política de incentivos para el regreso,

fundamentada en el acuerdo germano-turco del 7 de diciembre de 1972.

Los extranjeros gozan de todos los derechos básicos de la Constitución, con excepción de aquellos reservados únicamente para los alemanes: libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de movimiento, libre elección y ejercicio profesional. Existen, además, varias clases de permanencia: permiso por un año, renovable dos veces; permiso de estancia ilimitada después de cinco años de estancia, y un derecho de residencia después de ocho años de cumplido el "estatuto consolidado". Este derecho (*aufenthaltsberechtigung*) se otorga cuando el candidato demuestra que posee medios suficientes para su sobrevivencia; tiene conocimientos suficientes de la lengua alemana; se encuentra adecuadamente alojado; puede asegurar la escolarización de sus hijos, y respeta la legislación alemana.

Además, los "viejos" alemanes y, en general, el pueblo de origen alemán que ha vivido en otros países por razones históricas o políticas tiene el derecho de libertad de residencia. Una de las particularidades del contexto alemán estriba en que su derecho de nacionalidad está fundamentado en el derecho de sangre (*jus sanguinis*). Al contrario de lo que sucede en otros países, Alemania no reconoce el derecho de suelo ni acepta la doble nacionalidad. Ésta se halla definida, entonces, por la pertenencia a la nación alemana, no en función de un territorio determinado, sino de la historia de un pueblo (porque para ser alemán es necesario tener un vínculo con el pueblo alemán). En virtud del artículo 116 de la Ley Fundamental de la Alemania Federal, una persona que solicite la nacionalidad alemana deberá probar que sus padres son alemanes o que tiene un apego voluntario a la cultura, a la lengua y a la historia de Alemania. De hecho, Alemania no ha sido jamás un Estado-nación homogéneo, pero sí una sociedad que incluye una nación compuesta principalmente por alemanes, con algunas minorías, las cuales han sido, con frecuencia, sujeto de discriminación. La cuestión que se plantea ahora es si con la apertura de Europa oriental —tomando en cuenta la atracción que representa Alemania Federal para los inmigrantes de estos países— los judíos que vivieron durante mucho tiempo en Alemania, antes de haber tenido que emigrar a algún país de Europa oriental, serán considerados nuevamente parte de la definición alemana de origen y nacionalidad.

El derecho alemán de nacionalidad se caracteriza por tres principios: la atribución de la nacionalidad por nacimiento, fun-

dada exclusivamente en la ascendencia (*jus sanguinis*); la naturalización, considerada como una posibilidad excepcional, que no se otorga a menos que el solicitante esté intensamente integrado en la sociedad alemana (dado que la política de naturalización se basa en la idea de que Alemania no es un país de inmigración, no tiene sentido incrementar el número de nacionales); hasta 1991 el derecho a la nacionalidad pertenecía a toda Alemania, según una noción que implicaba la reunificación. Por ese motivo, Alemania Federal nunca creó una nacionalidad germano-occidental, sino que mantuvo vigente la ley de 1913.

El artículo 116 de la Ley Fundamental distingue entre los ciudadanos alemanes y aquellos admitidos en el territorio del *Reich* a partir del 31 de diciembre de 1937, como refugiados de origen alemán o expulsados (incluye a los alemanes provenientes de los países de Rumania, Polonia y la antigua Unión Soviética). Estos inmigrantes tienen derecho a la naturalización y constituyen hasta 50% de las naturalizaciones anuales. La naturalización no afecta de manera significativa a su estatus porque la Constitución les otorga los mismos derechos que a los ciudadanos alemanes.

Todos los demás candidatos a la naturalización deben satisfacer los siguientes requisitos: haber residido en Alemania más de diez años (duración que disminuye a cinco años para los extranjeros casados con alemanes y a tres años para los solicitantes que se encuentren plenamente integrados); poseer una vivienda adecuada (el alojamiento en campamentos para trabajadores inmigrados supone una integración inadecuada); gozar de buena reputación; estar en posibilidad de satisfacer sus necesidades de subsistencia, así como las de su familia; tener un apego consistente y voluntario a Alemania; conocer a fondo sus estructuras políticas y sociales, y respetar el orden democrático de Alemania Federal. La adhesión permanente implica cierto nivel de integración cultural (y principalmente un conocimiento oral y escrito de la lengua, de acuerdo con el nivel de instrucción y de las orientaciones políticas pluralistas, lo cual representa el problema principal de los turcos cuando se dedican a actividades políticas relacionadas con su país de origen). Después de haber satisfecho estos requisitos, la administración envía al solicitante un aviso discrecional. La naturalización debe realizarse de acuerdo con el interés público, fundamentada en razones políticas, económicas o culturales. Sin embargo, en la realidad, es prácticamente nulo el interés público relativo al incremento del número

de nacionales alemanes, ya que Alemania Federal no se considera una nación de inmigración, razón por la cual no estimula el proceso de naturalización.

Sin embargo, existen cláusulas favorables a la naturalización para determinadas categorías de extranjeros, que se aplican si no existe oposición significativa de parte del interés público: esposas de ciudadanos alemanes, refugiados, expulsados de origen alemán y apátridas. No obstante, en los últimos años ha surgido una postura crítica que propugna una revisión de la legislación alemana, en el sentido de introducir el derecho de suelo, ya que, por una parte, Alemania enfrenta una fuerte población extranjera y, por otra, un crecimiento demográfico muy débil. Se han propuesto muchas reformas tendientes a introducir el *jus soli* a partir de la tercera generación, siempre que por lo menos uno de los progenitores haya nacido en Alemania, y para facilitar la naturalización de segundas y terceras generaciones provenientes de la inmigración. La tasa actual de naturalización (0.7%, o sea 37 000 personas en 1987) es la más baja de Europa. Según ciertos detractores de este modelo, el obstáculo principal a la integración es la moral tribal etnonacional germánica. Alemania será, por lo tanto, la tierra prometida para quienes tengan raíz alemana. Según los resultados de un sondeo recientemente realizado por la representante de extranjeros en el Senado de Berlín, más de 70% de los jóvenes berlineses consideran como verdaderos berlineses a los extranjeros de su misma edad nacidos o educados en Alemania.

### *La política de integración*

El objetivo de la política de la integración no es lograr ni la germanización ni una *ghettoización*. Según L. Funcke, delegado del gobierno federal encargado de asuntos relativos a los extranjeros, la meta de la integración es eliminar la discriminación y al mismo tiempo incorporar al extranjero a la sociedad y al empleo, respetando su cultura de origen y su identidad religiosa.

La inmigración a Alemania Federal se inició en forma masiva a partir de 1955 y fue reglamentada en los siguientes acuerdos: primer acuerdo germano-italiano del 20 de noviembre de 1955, seguido por acuerdos bilaterales sucesivos con España en 1960; con Grecia en 1960; con Turquía en 1961; con Portugal en 1964; con Marruecos en 1966 —que modificaba un acuerdo

temporal firmado en 1963—, y con Yugoslavia en 1968. Por consiguiente, su población extranjera ha aumentado de manera significativa, llegando en la actualidad a 4.4 millones de personas (registro central de extranjeros), con un incremento en el número de niños extranjeros (9% de nacimientos, de los cuales 50% son turcos). En 1987, los extranjeros representaban 7.2% de la población total de la RFA, de los cuales 1.5 millones eran turcos, 595 000 yugoslavos y 543 000 italianos. Sin embargo, el número de extranjeros activos disminuyó entre 1976 y 1987 (1.6 millones en la actualidad). Por lo tanto, más que de inmigración hay que hablar de población.

Alemania Federal enfrentó una gran disyuntiva ante la caída del muro de Berlín; la libre circulación de personas entre los dos Estados alemanes que se inició a partir del 9 de noviembre de 1989, y los cambios que se suscitaron en la Europa del este —las presiones de nuevos flujos de inmigrantes, básicamente alemanes provenientes de la antigua República Democrática Alemana y personas de ascendencia alemana procedentes de Europa del este. (En 1989, ingresaron en Alemania Federal 377 100 personas de origen alemán procedentes de Europa oriental y 344 000 alemanes de la RDA.) Hay que agregar a estas cifras las solicitudes de asilo, que aumentaron 18% entre 1988 y 1989, aunque sólo 5% obtuvieron reconocimiento oficial de refugiados. De hecho, Alemania Federal alberga 44% de todos los refugiados establecidos en Europa occidental.

Entre 1988 y 1989, se incrementó el número de solicitantes de asilo de 103 076 a 121 318, siendo estas cifras las más significativas en Europa; a esto habría que sumar el número de ingresos de ciudadanos alemanes (refugiados de origen alemán) provenientes de países del Este, cantidad que ha sobrepasado en 1988 las 200 000 personas. Después de recibir a tantos refugiados, sobre todo procedentes de los países del Este, desde los años ochenta la política alemana se ha vuelto más restrictiva, dado el volumen de los flujos a partir de ese momento, la escasez de alojamiento y la necesidad de proporcionar clases de alemán y brindar una formación profesional. Todo ello explica la actual estrategia de disuasión, de hermetismo.

El derecho de asilo en este país es un derecho garantizado por la Ley Fundamental, en el artículo 16. Pero la política de restricción puesta en práctica en 1980 en Alemania obligó a los países vecinos a adoptar, a su vez, severas medidas para evitar el reflujo de solicitantes rechazados por Alemania Federal. En

vista de que a los solicitantes de asilo se les prohibía trabajar durante los primeros cinco años de estancia (prohibición que se reducía a un año para las personas originarias de Europa del este), la asistencia pública que recibían representaba una ayuda “de sobrevivencia” que se otorgaba con prioridad, pero la libertad de movimiento estaba restringida, ya que los solicitantes se alojaban en campamentos y no podían salir sin la autorización del lugar al que estaban asignados. Además, los controles fronterizos fueron reforzados con requisitos de presentación de visas y multas a las compañías aéreas.

Sin embargo, estas medidas tenían un alcance limitado; de hecho, para pasar de Berlín Este a Berlín Oeste se exigía al viajero una visa de tránsito y una visa de entrada en el país de destino. Asimismo, las concesiones oficiales fueron todavía más restringidas y la tasa media de satisfacción de las demandas disminuyó 15% entre 1979 y 1987. No obstante, muchos elementos relativizaban la política de disuasión: los refugiados del sudeste de Asia eran dispensados del trámite; los refugiados de Europa del este podían vivir en territorio alemán sin poseer un estatus legalizado de ingreso, así como los solicitantes de asilo —que en 1988 fueron 165 000—, los 125 000 refugiados estatutarios y las aproximadamente 600 000 personas asociadas.

Los responsables de la política de integración están tratando de resolver un sinnúmero de problemas por medio de diversas acciones: primero, el combate de la formación de *ghettos* —la inmigración turca se concentró inicialmente en ciertas zonas geográficas, por ejemplo, en Berlín Oeste (los barrios de Wedding y de Kreuzberg cuentan con 30% de población extranjera y Berlín es la ciudad turca de mayor magnitud fuera de Turquía, con 125 000 turcos), porque su objetivo era ahorrar con vistas a su retorno a Turquía. La política alemana —que, por cierto, ha sido la primera en inventar el “derecho al retorno”, imitada por Francia en 1977— trata de evitar que los recién inmigrados formen *ghettos* y, entonces, frena la inmigración a ciertos barrios por medio de los reglamentos de aprobación oficial del alojamiento.

En segundo lugar, Alemania Federal ha propugnado la integración económica. Para lograrlo ha realizado esfuerzos en el campo de la formación profesional; pero el resultado principal de estas iniciativas ha sido producto de un cambio en la actitud de los inmigrantes, quienes han renunciado al proyecto de regresar a su país de origen, invirtiendo su capital en Alemania (hay en la actualidad aproximadamente 30 000 empresas turcas).

En tercer lugar, se ha intentado la integración social. A pesar de la parsimonia con que se ha aplicado la legislación relativa al derecho de residencia y a la rigurosa puesta en marcha de la ley de extranjeros, la integración se ha llevado a efecto, principalmente, en el campo social, mediante el arraigo económico y social; gran parte de los inmigrantes consideran a Alemania como su país de residencia permanente. Sin embargo, las disposiciones reglamentarias no favorecen una integración socioeconómica efectiva, ya que las mujeres que entran en la categoría de reunificación familiar deben esperar hasta cuatro años para obtener un permiso de trabajo, y sus hijos, dos años. Este aislamiento, principalmente de las mujeres turcas, puede repercutir en la educación de los niños. El permiso de trabajo para extranjeros puede ser legalizado solamente después de una actividad continua de más de cinco años; este permiso no está sujeto a la existencia de empleos (situación del mercado de trabajo). El permiso de trabajo y el de residencia están estrechamente vinculados. Solamente los originarios de países de la Comunidad Económica Europea (CEE; a partir del primero de enero de 1993, incluidos españoles y portugueses) se beneficiarán de la libre circulación.

La cuarta acción del gobierno de Alemania Federal tendiente a resolver los problemas de la inmigración ha sido la integración política, aunque está limitada por la no libertad de asociación. Sin embargo, la SPD, el partido de la socialdemocracia, y los Verdes han reclutado extranjeros (24 000 miembros de la SPD son turcos), y las asambleas consultivas encargadas de cuestiones concernientes a los extranjeros, denominadas también parlamentos de extranjeros, continúan funcionando a pesar de resultados limitados. En cambio, la cuestión relativa a los derechos de los extranjeros está actualmente sometida a debate, y los expertos cuestionan si el concepto de "pueblo" del artículo 29 inciso 2 de la Ley Fundamental limita o no los derechos políticos de los extranjeros. En 1988, el debate acerca del derecho al voto en las elecciones locales fue de gran importancia en las localidades de Bremen, Hamburgo y Berlín Oeste. El 15 de febrero de 1989, los parlamentos regionales de Slesvig-Holstein y Hamburgo aprobaron una ley que establece el derecho a voto en las asambleas de barrios (después de ocho años de estancia). Aunque la Democracia Cristiana ha intentado oponerse a dichas reglamentaciones con el argumento de que infringen la Constitución, una resolución parecida fue adoptada en Renania de Nord-Westphalia

y la corte constitucional de Karlsruhe ha sido presionada por el Ministerio del Interior, pero aún no se ha pronunciado al respecto.

Una de las cuestiones relativas a la integración que más preocupa a Alemania Federal es el problema del Islam turco. Los turcos tienen a su favor que la Constitución alemana garantiza la libertad de religión y la creación de asociaciones religiosas. Por consiguiente, han constituido una organización bien estructurada, a escala europea, que tiene una importancia política considerable. Algunos grupos que se presentan como minorías organizadas han cuestionado la integración "a la alemana" de los extranjeros. En efecto, y a pesar de las recurrentes declaraciones oficiales gubernamentales, considerando las cifras y estructura de la población extranjera, Alemania se convirtió en los ochenta en un país de inmigración. Sin embargo, los dirigentes no han reconocido las consecuencias de lo anterior, en especial en cuanto al derecho a la nacionalidad (más de un millón de jóvenes extranjeros de menos de 16 años residen en Alemania Federal, de los cuales, dos tercios nacieron en dicho país) y a las garantías de permanencia.

La ley del 26 de abril de 1990 relativa a extranjeros, que sustituye gran parte de los textos dispersos en el tiempo (desde la ley de 1965 hasta la última modificación del 15 de enero de 1987), vigente desde el primero de enero de 1991, reafirmó los principios de la definición alemana de nacionalidad; suprimió los márgenes de decisión vinculados a textos anteriores; amplió la participación del ministerio federal en relación con las localidades (*Länder*); consolidó el derecho a la permanencia (a reserva de la aceptación de la calidad del alojamiento impuesta para el otorgamiento del permiso de residencia ilimitado), y mejoró las condiciones de permanencia de los refugiados.

¿Se estará alejando la política alemana de inmigración de las normas europeas o, por el contrario, podríamos decir que está cada día más cerca de la política común de armonización con los países de inmigración europeos?

## PAÍSES BAJOS

### *La situación jurídica*

Durante mucho tiempo, los Países Bajos no fueron considerados un país de inmigración; sin embargo, en los años sesenta

ésta se produjo en forma masiva desde cuatro fuentes: admisiones individuales de inmigrados de terceros países; reclutamiento dentro del marco de acuerdos bilaterales (Turquía, Marruecos, España, Portugal, Yugoslavia, Túnez); regularización de ilegales (de mayo de 1975) e ingresos provenientes de jurisdicciones de las Antillas —antes de la independencia no existía un control de la inmigración de Surinam. Como en el resto de Europa, la suspensión de la inmigración ocasionó el fenómeno de la inmigración familiar, a pesar de una reducción neta en la inmigración de extranjeros. Sin embargo, el decrecimiento se ha visto compensado por el aumento en los flujos de solicitantes de asilo. Actualmente hay 623 700 residentes extranjeros en los Países Bajos (según datos de 1988), de los cuales una proporción significativa son turcos y marroquíes.

Los permisos para inmigrantes extranjeros están subdivididos en varias categorías: permiso renovable de permanencia por un año; permiso de permanencia ilimitada después de cinco años de estancia en condiciones de vida profesional regular y de posibilidad de empleo de cuando menos un año más, además de alojamiento adecuado y salario mínimo para los trabajadores de más de 23 años; permiso de estancia permanente después de diez años de estancia, que no puede ser retirado más que por un delito grave.

Los Países Bajos ostentan el doble derecho de suelo y una política de naturalización bastante liberal. Es holandés por nacimiento quien haya nacido en los Países Bajos; el hijo de un progenitor que viva en los Países Bajos en el momento del nacimiento, y el nacido de una madre residente de los Países Bajos en el momento de dar a luz. Los hijos mayores también podrán obtener la nacionalidad por declaración antes de los 25 años, si han nacido en los Países Bajos y han vivido ahí sin interrupción desde su nacimiento. Los demás pueden obtener la naturalización si prueban la residencia y la integración en la sociedad holandesa (conocimiento de la lengua, principalmente). Los inmigrantes de Surinam (el grupo étnico más numeroso) poseen en su mayoría la nacionalidad holandesa.

### *La política de integración*

Desde hace mucho tiempo, los Países Bajos desarrollaron una política centrada en la defensa y expresión de las minorías culturales; por ejemplo, en 1980 se creó un organismo encargado de

la coordinación de las políticas gubernamentales en favor de las minorías. Actualmente tiende hacia una política de integración, no sin algunas divergencias en cuanto a las características.

La diversidad de nacionalidades produce, de hecho, una imagen muy heterogénea que convierte a los Países Bajos en un país de inmigración (cerca de un millón de inmigrantes en una población de aproximadamente 15 millones de habitantes), a pesar de que el gobierno ha negado durante mucho tiempo el carácter permanente de la inmigración, bajo el supuesto de que la mayor parte de los inmigrantes regresarían a su país de origen (en 1974, los Países Bajos elaboraron un programa especial de cooperación-retorno denominado Remplod). Hasta los años ochenta el gobierno no aceptaba que los Países Bajos fuesen un país de inmigración permanente, titubeante en apariencia entre dos estrategias: una integracionista, centrada en el individuo y enfatizando su participación, y otra pluralista, enfatizando el grupo y su herencia cultural.

Desde 1990, la política de integración y el tema del control de los flujos migratorios se han convertido en el centro de los debates parlamentarios. Dicha política se ha definido como una lucha contra la discriminación, tendiente a la inserción socio-económica y educativa y a la pluricultura. La discusión se ha concentrado en los instrumentos de integración que se deben reforzar, y no en los principios que los fundamentan: ¿acciones positivas o discriminaciones positivas? ¿Qué es preferible, concentrarse en lo sucesivo en una política de minorías, o preocuparse por dar prioridad a la igualdad de los individuos? La diversidad de las minorías étnicas refleja, en efecto, la historia de la inmigración a los Países Bajos: los moluqueses, que apoyaron al ejército holandés en la guerra contra los nacionalistas indonesios, llegaron a los Países Bajos en 1951; los surinameses y los antillanos provenientes de las antiguas colonias holandesas del Caribe; los turcos y los marroquíes que ingresaron como trabajadores inmigrantes.

La política antidiscriminatoria es el elemento básico de la política de integración reciente. Se caracteriza por la suspensión de la política de cuotas para las minorías, enfocándose inicialmente en favorecer su emancipación por medio de acciones positivas fundadas en el modelo canadiense, estimulando a los empleadores a contratar trabajadores miembros de minorías étnicas.

El segundo elemento se refiere a la educación de los niños:

se busca luchar contra los obstáculos socioculturales (siguiendo el programa realizado por los *kibbutz* de Israel) por medio de acciones en el nivel local y programas de capacitación para los jóvenes. Esta política goza de un consenso mayoritario en todos los sectores políticos: centro, derecha e izquierda. Sin embargo, sigue habiendo problemas, especialmente en relación con los solicitantes de asilo (5% de los que piden asilo en Europa llegan a los Países Bajos).

El nuevo giro de la política de integración se puso en práctica muy pronto cuando, en 1985, los extranjeros recibieron el derecho de voto en el nivel local, gracias a una reforma constitucional que desliga la nacionalidad holandesa del derecho al sufragio. El extranjero que haya residido por lo menos cinco años en ese país tiene el derecho de votar y de ser votado. Esta medida tenía un precedente en los años setenta: la formación de un parlamento de extranjeros en varias ciudades (por ejemplo, Utrecht y Migrantenraad), con base en el modelo belga de los consejos consultivos comunales de inmigrados. La participación asociativa data de tiempo atrás, estimulada fuertemente por una política preocupada por la expresión de las minorías: el artículo 9 de la Constitución otorga el derecho de asociación a los residentes (personas que viven en los Países Bajos sin interrupción durante los dieciocho meses anteriores). La organización, compacta, está constituida por federaciones interétnicas. Pero el pluriculturalismo tiene sus defectos: puesto que el reforzamiento de la influencia política de las minorías étnicas ha sido, desde hace tiempo, una de las opciones tomadas por el gobierno para su integración, las organizaciones étnicas resaltan constantemente su identidad para justificar que se les dé un trato especial, estrategia que frecuentemente ha dado resultados.

#### ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN 1993

La entrada en vigor, el día 1 de enero de 1993, del Acta Única Europea firmada en 1985 traerá consigo la libertad de circulación en la Europa de los doce de todos los nacionales de los Estados miembros de la CEE, a excepción de los residentes provenientes de terceros países. Esta disposición, determinante en cuanto a las futuras migraciones a Europa, da pie a una serie de cuestionamientos:

¿Se prevé una armonización de las políticas migratorias de los Estados europeos, a falta de la cual la libre circulación generará efectos negativos ligados a las diferencias jurídicas en cada país respecto de los extranjeros no comunitarios?

¿Cómo conciliar una libre circulación intraeuropea que excluye a los miembros no comunitarios con la existencia de acuerdos bilaterales establecidos entre los países de inmigración de la CEE y países no europeos?

¿Cómo seguir controlando, dentro de un contexto de eliminación de fronteras, la circulación de un Estado miembro al otro de varios millones de inmigrantes provenientes de terceros países, sin controlar a los inmigrantes de los países miembros de la Comunidad Económica Europea que tengan rasgos físicos del tipo de los residentes de origen mediterráneo? La existencia de dos calidades diferentes para las personas que viven en la CEE retrasará el proyecto de supresión de fronteras comunes. Por otra parte, las disparidades relativas al derecho de nacionalidad entre los países europeos probablemente agravarán el problema que supone poner en práctica la libre circulación.

¿Cómo circularán en el seno de los doce miembros de la CEE los inmigrantes ya instalados, provenientes de terceros países? ¿Cómo circularán los nuevos inmigrantes? ¿Cómo serán introducidos? ¿Por medio de un reglamento comunitario? ¿Mediante un acuerdo entre los Estados o mediante un acuerdo entre algunos de ellos nada más? Los países del Sur, convertidos ahora en países de inmigración, saben que un acuerdo como el de Schengen es inconveniente porque la economía informal los pone en competencia con el Magreb.

¿Se va a producir una doble condición migratoria, dependiendo de si el inmigrante proviene o no de un país miembro de la CEE? ¿Surgirán, entonces, nuevas formas de discriminación basadas en un etnocentrismo europeo, que reforzará tendencias xenofóbicas existentes? ¿Qué medidas complementarias están previstas para atribuir a los inmigrantes no comunitarios una calidad migratoria no discriminatoria?

¿Podrá evitarse que la nueva situación en el Este europeo, que ha incrementado el número de repatriados de origen alemán que se convierten en nacionales alemanes, no les impida la libre circulación en Europa y no origine una fuerte presión para que no emigren, como ocurre en el Mediterráneo?

Dada la flexibilidad del empleo, el trabajo para los negros,

el aumento de las tasas de desempleo y el rechazo de la opinión pública a los no comunitarios, la libre circulación prevista por el Acta Única Europea generará innumerables salvaguardias, que serán justificadas por el desempleo elevado y el rechazo general (prohibición de entradas regulares y obstáculos a la calidad de refugiados políticos).

Actualmente hay en Europa un total de más de 8 millones de extranjeros provenientes de terceros países, en relación con los 320 millones de europeos, además de refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales, a quienes preocupa la entrada en vigor del Acta Única Europea. La situación es inquietante, porque hay una tendencia natural en Europa occidental a no reconocer que la zona es un imán para la inmigración y el asentamiento y a negarse a revisar en forma radical las políticas migratorias, eliminar los reglamentos discriminatorios y adoptar una política con base en la información y el realismo. Intentaremos presentar las principales hipótesis que surgen de lo anterior, antes de proponer posibles medidas complementarias. En el horizonte de 1993 destacan cuatro hipótesis:

1) Un contexto de intensa presión migratoria del Este y el Sur.

2) Disparidad de las normas jurídicas y de las políticas nacionales respecto de la inmigración, que puede causar efectos negativos en un contexto de libre circulación.

3) Persistencia de una situación desigual entre los comunitarios y los no comunitarios en los acuerdos de Schengen y de Trevi. (Véase *infra*.)

4) Aumento del etnocentrismo y de la xenofobia en la opinión pública ante la presencia del Islam y de las fantasías que éste despierta. Estas fantasías también podrían ser animadas por la expresión sociocultural y religiosa de los grupos étnicos minoritarios que buscan negociar colectivamente su presencia en Europa, incluidas las decisiones y jurisdicciones europeas que van más allá de las políticas nacionales.

## PRESIÓN CONTINUA CONTRA LA EMIGRACIÓN

### *Presión del Sur*

Los países del Mediterráneo (el Magreb y Turquía) y del África sahariana siguen siendo exportadores de mano de obra a los paí-

ses europeos, a pesar del cierre de las fronteras en 1973 y 1974. Esta presión migratoria no parece cesar, debido a que no se ha encontrado un sustituto adecuado a esa inmigración: el crecimiento demográfico, el subempleo y la atracción que implica el liberalismo político y cultural son algunos factores que estimulan la emigración. Los flujos de ilegales, de solicitantes de asilo, de estudiantes, atestiguan lo anterior.

Pero existen otros factores futuros perfectamente previsibles. En primer lugar, el desarrollo en los países de Europa meridional, tales como Italia, España y Grecia, del sector de servicios y de una economía paralela que atraen mano de obra, más móvil y más flexible, a la vez que menos exigente en materia de salarios y servicios sociales que la mano de obra europea; además, los agudos desequilibrios demográficos y económicos que existen entre el norte y el sur del Mediterráneo. En fin, otros factores, como las solicitudes de asilo político, el bajo índice de retornos, la reemigración en Europa de los jóvenes que ingresan con sus padres, contribuyen a acentuar la tendencia a la inmigración. En conjunto, el balance demográfico, económico y sociopolítico de los países mediterráneos y del África sahariana, conjugado a su vez con la demanda de este tipo de mano de obra en Europa, fundan la posibilidad real de un crecimiento de los flujos migratorios extraeuropeos. Además, las remesas de los trabajadores constituyen una fuente importante de recursos para los países de origen, que ven en la emigración una forma de disminuir el desempleo y la concentración urbana, así como de exportar el conflicto social, aun si se trata de un remedio de corto plazo.

Por lo tanto, la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1993 plantea diversos escenarios posibles en los países de origen y en los países de la Europa comunitaria: una tendencia aislacionista europea enfocada al gran mercado interior; un control estricto de las fronteras exteriores de Europa; la erradicación progresiva de las relaciones bilaterales privilegiadas; una clasificación discriminatoria de los no europeos, aun de los que tengan largo tiempo de residencia; la continuidad del sistema de visado para turistas y comerciantes no europeos, y un mínimo interés por lo Mediterráneo, por razón de prioridades geoestratégicas y políticas europeas.

También, una integración regional periférica del Mediterráneo: una candidatura ficticia, aunque pretendida, de la membresía de Turquía y Marruecos en la CEE; una equivalencia

progresiva de calidad entre inmigrados residentes no europeos y residentes comunitarios y la liberación de los reglamentos para turistas, estudiantes y comerciantes. Sin embargo, el crecimiento demográfico, el contexto económico, la intensificación de la integración en el nivel religioso, la situación política interna de algunos países, el fracaso de las políticas de retorno e inserción, y la división del trabajo entre Europa y el Mediterráneo implican riesgos para estas perspectivas. Asimismo, la dependencia de las políticas migratorias europeas de la opinión pública de los nacionales europeos representa un obstáculo adicional para las condiciones de una buena colaboración.

No se puede excluir, además, la hipótesis de que se estimulen los flujos migratorios de mano de obra en el marco de una recuperación económica ya prevista y de presiones demográficas en los países de origen (que puede conducir a un incremento de solicitantes de asilo).

### *Presión del Este*

Los cambios en la situación política de Europa del este originan nuevas corrientes migratorias en esos países. Las leyes de nacionalidad en el derecho alemán, fundadas en la pertenencia a la nación alemana, son un factor de atracción para quienes pretenden ser miembros de la comunidad, lo que los pone en competencia con los inmigrantes ya establecidos. Estos cambios en el Este originaron en 1989 nuevos flujos de solicitantes de asilo y un incremento de la xenofobia (que en Alemania Federal llaman "trabirracismo", apelativo que los alemanes occidentales dan a los alemanes del Este y que se refiere a la marca de coches de la antigua RDA, Trabant). Ha surgido una nueva categoría: la de no refugiados, para personas provenientes de países que estuvieron gobernados por regímenes comunistas actualmente abiertos, víctimas de la confusión de nacionalidades en esas áreas, que aspiran a ser recibidos como asilados en Europa occidental. Sólo los alemanes y los judíos podían, hasta hace poco, aprovechar el nuevo derecho de salida (hasta que el 13 de septiembre de 1990 se suspendió la emigración de los judíos soviéticos). Pero la utopía de poder disolver el enredo de las nacionalidades puede crear nuevos conflictos que generen refugiados en Europa del este en un trasfondo de crisis en la concepción de refugiado político.

## LA DESAPARICIÓN DE LOS REGLAMENTOS JURÍDICOS QUE RIGEN A LOS INMIGRANTES Y LA CONSERVACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS NACIONALES

Si se toman en cuenta el ingreso y la circulación transfronteriza, la permanencia y el acceso al trabajo, las medidas prorrogatorias, las vías legales a las que se puede recurrir, el derecho a la nacionalización y los derechos sociales y de participación política de los inmigrantes de los Estados no miembros de la CEE, se constata que los gobiernos nacionales gozan de una autoridad exclusiva para definir y llevar a la práctica políticas nacionales de inmigración. Además, la situación es todavía más complicada en virtud de la existencia de reglamentos específicos para ciertas nacionalidades o categorías de inmigrados, justificada por los acuerdos bilaterales (Francia-Argelia), por viejas costumbres fundadas en relaciones históricas particulares entre los Estados (Francia-países africanos, Reino Unido-Commonwealth, Portugal-Brasil). En fin, la diversidad de políticas nacionales relativas a los residentes de terceros países, a los derechos de nacionalidad o a condiciones históricas propias de cada país explican que se conserven reglamentos preferenciales en relación con inmigrantes de los viejos imperios coloniales, mientras otros países han otorgado ciertas facilidades a algunos inmigrantes (Alemania Federal-Turquía) o aplican reglamentos considerados generales. Lo anterior demuestra que los sistemas de organización administrativa y judicial no están exentos de problemas en relación con la situación jurídica de los extranjeros, principalmente los de escasos recursos.

A pesar de la tendencia hacia la convergencia de las políticas migratorias, los instrumentos de aplicación siguen vinculados con las tradiciones de cada país, por lo que la determinación de los reglamentos para extranjeros no comunitarios y la aplicación de las políticas respectivas es uno de los últimos atributos simbólicos del ejercicio de la soberanía nacional.

### DOS SITUACIONES MIGRATORIAS, QUE CONTRAPONEN A LOS EXTRANJEROS PROVENIENTES DE LA CEE A TODOS LOS DEMÁS

1) La supresión de las fronteras en la CEE y la libre circulación resultante para los inmigrantes de los doce se yuxtapone a la conservación de los reglamentos nacionales relativos al ingreso,

permanencia y actividad económica de los inmigrantes provenientes de terceros países. Atrapados en un gran mercado interno, dichos inmigrantes son sometidos a un control fronterizo sin que exista concertación entre los países europeos, y el cual puede suscitar desigualdades de trato que contradicen la definición misma de un espacio común. Asimismo, la existencia de doce políticas diferentes de empleo crea situaciones diferentes para los trabajadores no comunitarios, lo cual también contradice los objetivos del mercado único europeo.

En otras palabras, las disparidades relativas al acceso al trabajo en cada país, en vista de que para la mayor parte de los empleos se requiere que el trabajador tenga autorización oficial y se someta a las prerrogativas del poder público, produce una tercera categoría migratoria: la de los nacionales de los países empleadores. El rechazo de los países europeos a reconocer oficialmente el trato que reciben los ilegales crea una cuarta categoría, estructurada sobre el mercado de trabajo. Por otro lado, los reglamentos relativos a la reunificación familiar, que varían considerablemente entre los países europeos, pese a que existe cierta convergencia de principios, penaliza fuertemente a las familias de los inmigrantes de terceros países, mediante la exigencia de condiciones de alojamiento y estabilidad económica que frecuentemente quedan al criterio de las autoridades locales. ¿Cómo, entonces, defender la integración, si en realidad se mantiene una jerarquización de categorías de residentes, sobre todo cuando las oportunidades de naturalización son diferentes según el país de inmigración?

2) La jerarquización de condiciones de los inmigrantes marcha a la par de la tentativa europea de armonización de políticas migratorias por medio de los acuerdos de Schengen, firmados el 19 de junio de 1990. El Grupo de Schengen, creado por un acuerdo firmado en Luxemburgo el 14 de junio de 1985 por los países del Benelux, Francia y Alemania Federal, formó un espacio sin fronteras entre los cinco países involucrados. Estos acuerdos establecieron la cooperación entre las autoridades policíacas y judiciales, para "poner fin al uso abusivo de solicitudes de asilo" y controlar las fronteras externas; también fijaron una política común de visado y un sistema de información automatizado sobre ingresos indeseables. La negociación se llevó a cabo en el más absoluto secreto, pues es un "laboratorio", pese a su carácter provisional, para la Europa de 1993. Su objetivo es evitar las solicitudes múltiples de asilo en varios Estados de

la CEE; responsabilizar al Estado que acoge al asilado correcta o incorrectamente; armonizar los procedimientos de admisión de refugiados en todos los Estados de la comunidad e intercambiar información acerca de las solicitudes de asilo.

Los acuerdos de Schengen impiden el libre acceso del solicitante de asilo al proceso nacional de cada Estado y representan un mandato internacional de represión que viola la Convención de Ginebra de 1951, que establece que la legislación relativa a refugiados es materia del Alto Comisariado para Refugiados. Los métodos de disuasión para el ingreso pueden ser indirectos —por ejemplo, se responsabiliza a las compañías aéreas en el momento del embarque de la repatriación del solicitante de asilo que carezca de la documentación necesaria—; o directos —el acuerdo establece la creación de una visa común para los inmigrantes no comunitarios, la condición de poseer recursos suficientes, listas de extranjeros indeseables, el rechazo de ingreso por motivos de orden público. También se puede prever un mayor control de la identidad para el caso de las minorías étnicas —lo opuesto al fin del control de personas en las fronteras internas, sin contar con una mejoría en la situación de los inmigrantes provenientes de terceros países que, en muchos casos, residen de tiempo atrás en un Estado regido por el Acuerdo de Schengen. Por lo tanto, se ha desaprovechado la oportunidad de reducir las diferencias entre los inmigrantes provenientes de terceros países y los inmigrantes europeos.

3) La persistencia de una condición desigual entre comunitarios y no comunitarios, aunada a la diversidad de estatutos jurídicos nacionales, apunta a dos escenarios posibles en la Europa de 1993: el primero, pesimista, es el de una armonización “por debajo” de las legislaciones relativas a la residencia y derechos sociales de los inmigrantes, fundamentada en la lógica del mercado. El segundo, optimista, es el de una armonización “por encima”, fundada en una Europa social y alineada con las directivas internacionales, donde el Ministerio Internacional del Trabajo determina directamente las normas.

### ETNOCENTRISMO Y XENOFOBIA

Más allá de las disposiciones jurídicas, lo que está en juego en la Europa del Acta Única también tiene un carácter socioeconómico y cultural: la recomposición eventual de los espacios eco-

nómicos regionales en torno a los nuevos polos transfronterizos y la selección que se haga de la sociedad en que se establezcan los inmigrantes de origen no europeo en la Europa del mañana. Esta selección se puede concretar mediante una nueva incorporación de inmigración de mano de obra temporal, para terminar con la hipocresía del discurso político acerca del control de las fronteras, y mediante una integración progresiva de los inmigrantes no comunitarios y sus hijos, dándoles acceso a la nacionalidad y al voto, puesto que no se puede ser restrictivo respecto a estos dos derechos sin contradecir la naturaleza misma de la integración. Una última alternativa sería reconocer a las minorías étnicas dentro de un contexto regional, nacional o supranacional, y reconocer su respectiva identidad, institucionalmente.

La segunda solución parece ser la más deseable, la condición para que la puesta en marcha de la Europa comunitaria no venga acompañada de una intensificación de la xenofobia respecto de los no europeos, y en tanto la persistencia de una condición de segunda clase para los no europeos no exacerbe sus reivindicaciones colectivas de naturaleza política, cultural o religiosa. Parece que es aquí donde reside el reto fundamental planteado por la inmigración a la Europa de los doce.

### *Medidas colaterales*

No obstante el contexto anterior, pueden plantearse algunas medidas colaterales para que los inmigrantes no comunitarios tengan derecho a una condición no discriminatoria. Pueden enumerarse por lo menos cuatro: armonización de las políticas migratorias de los doce, revisión de la cooperación con los países del Tercer Mundo, ampliación de la información relativa a los fenómenos migratorios y creación un estatuto que garantice la igualdad de derechos de los inmigrantes.

A pesar del carácter altamente simbólico que determina la condición de los extranjeros en los países europeos, parece difícil poner en práctica de manera eficiente la Europa única si no se armonizan los reglamentos relativos a los inmigrantes provenientes de terceros países. Si los problemas derivados de su diversidad no se resuelven, pueden desencadenarse efectos perjudiciales y conflictos entre los países de la CEE. La armonización se refiere al derecho de permanencia; al acceso al empleo para los inmigrantes legales, aunado a la libertad de circulación co-

munitaria; al derecho de reunificación familiar; al acceso a los puestos públicos, y al acceso a la ciudadanía local (sólo la concesión de derecho a voto en la localidad de residencia permitiría combatir con eficacia el racismo y la explotación demagógica del rechazo a los extranjeros en las contiendas electorales. Una reflexión común acerca del derecho a la nacionalidad puede también, en una primera instancia, contribuir a la larga a la eliminación de estas profundas disparidades.

Una cooperación planificada en materia de inmigración, sometida a una revisión bien fundamentada del cierre de las fronteras externas (fuente de inmigración ilegal), permitirá que se organice en forma más adecuada la inmigración proveniente de terceros países, en función de las necesidades del mercado de trabajo y de las posibilidades de incorporación a la infraestructura social.

En muchos países europeos, entre ellos Francia, la política de inmigración tiende a transformarse en una política de opinión, expuesta a los riesgos de reacciones xenofóbicas y a los temores que éstas provocan en los gobiernos. El resultado de este proceso es una escalada verbal de opiniones acerca de las medidas de seguridad (control de las fronteras, la persecución de ilegales y agitación del fantasma del Islam). Será más democrático sustituir esa política por una de información más abierta y sistemática acerca de los mecanismos del fenómeno migratorio, buscando una concordancia entre el discurso político y la realidad, en vez de intentar que la realidad se adapte al discurso político.

Por último, dado que la ciudadanía europea parece en la actualidad estar vacía de contenido, y que una Europa de ciudadanos permitiría poner fin a las políticas discriminatorias, se presentan varias posibilidades: la elaboración de un estatuto europeo de inmigración que evite la desestabilización de los inmigrantes no comunitarios y una explotación mayor de los nuevos inmigrantes; la igualación de los estatutos relativos a los inmigrantes no comunitarios residentes y a los comunitarios, en materia de libre circulación y acceso al empleo, aunado a un derecho de permanencia para los inmigrantes no activos (jubilados y estudiantes) y a una apertura que abarque distintas modalidades de participación política.

Pero aunque esas medidas se adoptaran, la Europa de los ciudadanos no será una realidad a partir de 1993, ni siquiera para los inmigrantes de la CEE. ¿No será, entonces, que la fecha clave del 1 de enero de 1993 no es más que una quimera?

## COMENTARIO

ILÁN BIZBERG  
*El Colegio de México*

Quiero destacar las disimilitudes entre los dos documentos. Trataré de comparar estas experiencias e intentar, de ahí, derivar algunas conclusiones generales acerca de las diferencias que pueden existir entre las migraciones en Europa, Estados Unidos y en México; es decir, con base en los temas expuestos, trataré de definir los distintos contextos de la migración.

En general, los trabajos sobre la migración de mexicanos a Estados Unidos destacan, en primer lugar, la importancia económica que tiene esta migración para ambas economías, mientras que los estudios de la migración en Europa, en Francia, enfatizan los temas sociales y políticos.

El trabajo de García y Griego resume en gran medida los temas y los modelos conceptuales que dominan la discusión de la opinión pública acerca de la migración mexicana a Estados Unidos, donde se considera que favorece económicamente a México y perjudica a Estados Unidos; luego, García y Griego planteó las diferencias entre las políticas migratorias; el énfasis que se ha puesto sobre la migración legal temporal, y en el caso de Estados Unidos, el interés por restringir lo más posible la migración indocumentada. En el caso de México, García y Griego ha expuesto que este país ha preferido la migración temporal, mientras que Estados Unidos favorece la definitiva, aunque restringida; el último punto se refiere al problema de la migración en un marco más amplio de política económica de inversiones. La tarea es identificar la política económica, en virtud de los efectos de los fenómenos migratorios y de las políticas de migración frente a las necesidades económicas de ambos países.

En Europa, especialmente en Francia, se enfatizan los temas sociales y políticos. Catherine Wihtol de Wenden expuso cómo la migración genera miedos e inseguridades entre la población

local y es utilizada políticamente. El debate más importante se ha planteado en torno a los derechos de los inmigrantes, a la manera de integrarlos en la forma de vida y en la cultura de los países europeos. Es interesante notar las diferencias de énfasis entre las dos experiencias, porque es obvio que el tema económico no se halla ausente en Europa, ni el social y el político en las relaciones migratorias entre Estados Unidos y México.

Las diferencias en las disposiciones sobre migración también se reflejan en el hecho de que, mientras en Estados Unidos el debate y la legislación que frecuentemente resulta de ello coinciden con los ciclos económicos, por lo menos en el caso de Francia, en la medida en que la cuestión ha estado siempre muy politizada —incluso existe un partido político que subsiste de la migración: el Frente Nacional—, el ciclo de auge y decadencia del debate en torno a la migración está definido mucho más por procesos políticos y sociales. Catherine Wihtol de Wenden ha mencionado la ley que se votó en los años setenta como respuesta a la crisis del petróleo; pero si el debate en torno a la migración empieza en los años ochenta realmente, entonces no coincide tanto con los problemas económicos de Francia —manifiestos desde la década de los setenta—, sino con el auge del integrismo islámico, con la toma del poder del ayatola Khomeini en Irán.

Es interesante tener en cuenta este contraste, porque nos hace pensar acerca de lo que significa la migración para estas dos distintas realidades. Es conocido que Estados Unidos es un país de inmigrantes, donde forman parte esencial, como lo señaló Catherine Wihtol de Wenden, del mito nacional. Estados Unidos es un país con una gran población —más de 230 millones de habitantes— que en el pasado tuvo la capacidad económica de integrar a los inmigrantes y cuya economía se ha beneficiado grandemente de las distintas olas de emigración.

En Francia, en cambio, aunque es un país de inmigración, este fenómeno no forma parte del mito nacional; en los otros países europeos, mucho menos. Estamos tratando con países menos grandes, con economías menos fuertes, elementos ambos que restringen la capacidad de absorción de las poblaciones inmigrantes. Además, en Europa, el problema de las nacionalidades ha sido un factor constante desde mediados del siglo pasado con el auge de la formación de los Estados nacionales en Europa central y del sur. Esto ha llevado a ímpetus culturales muy poderosos que se han concretado en expresiones filosóficas y artísti-

cas fundamentales; pero que también han generado las peores aberraciones políticas que ha conocido el género humano.

Pienso que existen muchos signos ominosos sobre la posibilidad de cooperación en torno a ambos tipos de migración, pero también me parece que existe una posibilidad de que puedan acercarse las posiciones entre migrantes y países a los que emigran. Para decirlo de forma simplificada: la cooperación depende de que la discusión sobre la inmigración en Estados Unidos y México se plantee cada vez más en términos sociales, que derive hacia la manera como se ve en Europa, mientras que la que existe en Europa habrá de evolucionar hacia una discusión más económica. Esto, a su vez, no depende de una voluntad de discutir, sino de la evolución de ambas realidades. Creo que está sucediendo. De hecho, en ambos trabajos se sugiere una situación que rebasa las actuales soluciones y es similar en ambas partes del mundo, donde se están adoptando la políticas de arraigar a los emigrados legales y hacer más frágil la situación de los ilegales. En ninguna de las situaciones esta solución ha funcionado, porque, si bien es cierto que hace más vulnerables a los ilegales y les complica la vida, no arraiga a los legales, que siguen sujetos a actitudes racistas en Europa, a diferencia de como son tratados en Estados Unidos.

Entiendo que hay muchas posibilidades de que el problema nacional en Europa se acentúe a raíz de la liberación de Europa del este, porque es evidente que en esta área del mundo las nacionalidades nunca han podido ser expresadas; siempre fueron reprimidas por estructuras supranacionales. No obstante, la construcción de una estructura supranacional —a la que ahora, de manera voluntaria, los diferentes Estados-nación están cediendo soberanía—, la Europa de 1993, y la creación de espacios más amplios, más heterogéneos, que probablemente darán lugar a economías fuertes que requieren de fuerza de trabajo para su expansión, me hace pensar que, quizás, hay una posibilidad de que después de una actitud defensiva inicial ante el resto del mundo, Europa asuma una actitud más orientada a las necesidades económicas de estos países y menos centrada en las cuestiones culturales que han dividido tanto esa parte del mundo.

Por su parte, con el tratado de libre comercio, aunque no toque el problema de la migración, se resuelve en cierta medida la tensión económica que significa esta población. Las economías de México y Estados Unidos serán todavía más interdependientes, la competitividad del socio fuerte dependerá más del socio

débil, y entonces, quizás, el problema de la migración, como lo subraya el trabajo de García y Griego, será visto menos en términos de un juego de suma cero, de quién gana económicamente y quién pierde, y más en términos de cómo lograr que la migración de mexicanos a Estados Unidos no genere temores en torno a las desventajas que supuestamente significan los migrantes, y más en términos del mito nacional de Estados Unidos como un país de inmigración.

## COMENTARIO

ROBERTA LAJOUS  
*Revista Examen*

Poco se conoce en México de la perspectiva europea sobre la migración, y aunque es muy distinta a la nuestra, por la naturaleza misma de las relaciones entre los países europeos, el futuro de la Comunidad Económica Europea a partir de 1993, y la problemática de los trabajadores de fuera de la comunidad dentro de la comunidad, representan una experiencia, un esfuerzo de reglamentación y de diseño político que no debemos ignorar. La primera vez que me acerqué al fenómeno migratorio europeo me causó una gran sorpresa enterarme de los múltiples detalles y las numerosas implicaciones culturales que parecen dominar el fenómeno migratorio en Europa. La experiencia no es comparable, es totalmente distinta; pero hay que tomarla en cuenta, así como la legislación que se ha desarrollado.

Los marcos conceptuales que nos presentó Manuel García y Griego me parecen muy importantes. Creo que lo primero que debemos hacer para atacar un problema es entenderlo, y a veces nos han faltado incluso los mecanismos teóricos para comprender el fenómeno migratorio, que es tan complejo.

Yo me atrevería a decir que, hasta muy recientemente, la política de México era la que García y Griego llama de suma cero; pero yo la llamaría la política del avestruz, porque conforme a esta idea de que lo que gana uno lo pierde el otro y de que los intereses nacionales son totalmente incompatibles, cualquiera que éstos sean, lo único que nos quedaba era ignorar el problema y dejar al azar su tratamiento. A mí no dejaba de sorprenderme la ausencia del tema de la migración en la agenda de las reuniones bilaterales de los encuentros de las comisiones bilaterales y de las entrevistas presidenciales.

Una vez un periodista me preguntaba cuáles habían sido los temas de la entrevista presidencial y yo quería responder: “Na-

da importante"; porque realmente los temas que había que abordar y que eran significativos no se tocaban, eran demasiado conflictivos, ásperos, espinosos. Para evitarlos, hemos pasado años y años sin incluir el tema migratorio en la agenda bilateral, salvo protestas aisladas por abusos de los derechos humanos. Ahora estamos en un momento muy importante porque se ha producido un cambio sustancial en la política del enfoque y del marco conceptual de la relación con Estados Unidos. Si se me hubiera preguntado al inicio del gobierno del presidente Salinas acerca de la conveniencia de un acuerdo, de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, yo habría respondido que lo consideraba deseable; pero no habría pensado que era viable o posible ni que veríamos un cambio así de radical en tan poco tiempo.

Cuando se inició la discusión en torno al acuerdo entre México y Estados Unidos, leí en un diario que el presidente Salinas había dicho que era conveniente incluir el tema de los trabajadores migratorios en las negociaciones del tratado bilateral; pensé que había leído mal o que el reportero había abusado de la interpretación. Luego, el tema fue abandonado y nuevamente reapareció como derivado de la posición presidencial. Como sabemos, aquí en México las políticas se inician en la cúspide, cuando el presidente de la República hace una declaración de este tipo; después, normalmente, siguen en cascada una serie de pronunciamientos. No es coincidencia el hecho de que, paralelamente a este pronunciamiento presidencial, el Senado de la República haya estado trabajando mucho más cuidadosamente que nunca antes el tema de los trabajadores migratorios y haya organizado audiencias en la frontera para escuchar los problemas de los abusos en su contra. También está muy claro que se ha reforzado el trabajo consular y que nuestros cónsules simplemente están recuperando una patriótica y nacionalista tradición de los años treinta. Simplemente, hay que recordar la insistencia del presidente Plutarco Elías Calles en que había que defender a los trabajadores migratorios y la importancia que se le daba a este respecto a la labor consular.

Creo entonces que, para México, estamos en un momento crucial, en el que vamos a tener, espero, la frescura y la capacidad de adoptar una nueva manera de ver el problema migratorio, una nueva manera de pensar cómo se pueden desarrollar los marcos dos y tres de Manuel García y Griego. No sé cuál de ellos será dominante, probablemente el dos y medio. Pero hay que

tomar en cuenta esta posibilidad, porque no es una vergüenza que muchos mexicanos emigren a Estados Unidos. El gobierno de México no tiene que cargar sobre sus hombros con la culpa de que no puede dar empleo a todos los mexicanos. El desempleo en México es un problema más complejo y la migración a Estados Unidos es un problema de desarrollo económico diferente. Es también un problema de diferentes salarios, cosa que todos los que hemos estado en el medio académico conocemos sobradamente.

Pero la gran pregunta es, ¿cómo va a negociar el gobierno mexicano con el gobierno americano? Creo que la respuesta, como lo señaló Manuel García y Griego, es en el sentido de la migración legal temporal. En gran medida esta alternativa ha sido aceptada en ciertos círculos, por lo menos entre los agricultores y entre quienes requieren la mano de obra mexicana, necesidades que se reflejan en la ley Simpson-Rodino y en la manera como ha sido aplicada. En cierta forma existe un consenso, aunque no es general, en Estados Unidos en cuanto a que este tipo de medidas es el mal menor; no es lo deseable, ni lo satisfactorio. Ojalá que no hubiera trabajadores migratorios, pero ya que no se puede prescindir de ellos, el mal menor es regular su salida y su entrada temporales.

Creo que México tiene que definir lo que quiere y aceptar, repito, sin vergüenza, sin culpa, que así es, que el flujo migratorio existe, que vamos a tratar de establecer ciertas reglas del juego con Estados Unidos, y que esto tampoco es una traición a la patria. Los meses por venir serán muy interesantes. Celebro que se incluya la intención anunciada del presidente Salinas de incluir el tema de los trabajadores migratorios, que me imagino también puede desatar reacciones negativas en algunos sectores del Congreso de Estados Unidos, que preferirían que no se mencionara el tema. Creo que ahora la tarea de las autoridades gubernamentales y de los académicos será generar ideas, propuestas y alternativas de negociación.



## COOPERACIÓN Y COMERCIO PESQUERO

CLARA JUSIDMAN DE BIALOSTOSKY  
Y DÁMASO LUNA CORONA  
*Secretaría de Pesca*

Agradecemos al Centro de Estudios Internacionales la oportunidad de comentar en este foro algunos aspectos de la cooperación y el comercio que se están presentando en el ámbito de la actividad pesquera mundial. Viejas controversias sobre el aprovechamiento de los recursos marinos y el libre comercio de productos pesqueros adquieren ahora nuevas modalidades de expresión. La cooperación es utilizada por los países de mayor desarrollo para aumentar la oferta exportable, mejorar su calidad y elevar la demanda de los servicios, productos y equipos que esos países generan; pero, también, para recuperar el acceso al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de los países en desarrollo. A la cooperación técnica, al apoyo financiero y a la inversión directa, se suman ahora modalidades legislativas que utilizan el acceso a los mercados de los países desarrollados como instrumento para orientar las corrientes internacionales de intercambio, instrumento que se agrega a otras medidas tradicionales de control cuantitativo y cualitativo del comercio. De esta manera, nuestra intervención se limitará a hacer una revisión somera de lo que está ocurriendo en el comercio y la cooperación en el ámbito pesquero. Estamos seguros de que otros participantes en este foro tocarán los aspectos más amplios de la cooperación y el comercio.

La aceptación del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), en 1982, modificó sustancialmente los términos de las relaciones de cooperación entre los miembros de la comunidad internacional. En el caso de los recursos pesqueros, el Convemar viene a sustituir la "libertad de los mares" por principios generales de cooperación orientados a la conservación y aprovechamiento racional de tales recursos, par-

ticularmente los de la zona económica exclusiva de los países ribereños. Con la suscripción del Convemar, concluye un extenso periodo de negociaciones internacionales que se desarrolló durante más de treinta años a partir de 1958, con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La agenda de estas consultas internacionales fue completada en 1973, al comenzar la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, que ha sido la más grande y completa de la historia. La convocatoria para esta última fue motivada por dos acontecimientos concomitantes y a la vez conflictivos: el primero se trataba de la dimensión marítima de la revolución científico-industrial que estaban atravesando los países industrializados, y el segundo, del descubrimiento de un fenómeno que se produce en el lecho del mar, consistente en el surgimiento de vetas de metales no ferrosos que, hasta ese momento, sólo se explotaban en las minas de roca en tierra. Por otra parte, el acelerado desarrollo tecnológico de la industria pesquera y su crecimiento habían descartado el concepto de que la pesca oceánica es inagotable, ya que había sido objeto de sobreexplotación.

Además, mientras la revolución científico-industrial de la segunda mitad del siglo XX emerge y se desarrolla bajo el impulso del hemisferio norte, el otro movimiento que dio forma al nuevo derecho del mar fue resultante de la unificación de los países del hemisferio sur, que demandaron ampliar la jurisdicción del Estado ribereño hacia el aprovechamiento de los recursos vivos localizados en las aguas adyacentes a sus costas hasta las 200 millas. En efecto, si bien en la primera conferencia en 1958 habían participado no más de 70 naciones, para 1973 la membresía de las Naciones Unidas se había duplicado como resultado de la incorporación de países de Asia, África y América Latina.

La adopción del régimen de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) representa un éxito político incuestionable para los países en desarrollo, que algunos críticos del derecho del mar han llamado "el arrebato territorial más grande de la historia". En la práctica, hasta ahora han resultado más beneficiados de esta expansión de la jurisdicción nacional sobre el mar países como Canadá y Estados Unidos. Este último inició, en 1945, reclamaciones nacionales sobre el océano y sus recursos, con las proclamas Truman sobre la plataforma continental y las zonas pesqueras extendidas.

El Convemar tiene casi una década de haber sido aprobado.

Durante la primera mitad de los años ochenta, el régimen de la ZEE de 200 millas marítimas había sido adoptado por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional. De hecho, desde mediados de la década de los ochenta, 90% de las capturas mundiales de pesca se obtienen en las zonas jurisdiccionales de los países ribereños. Aunque parezca paradójico, la expansión de la jurisdicción nacional en los espacios oceánicos no disminuye la necesidad de cooperación internacional; al contrario, aumenta esta necesidad, sobre todo, porque los miembros de la comunidad internacional deben establecer las nuevas condiciones para el aprovechamiento de los recursos vivos localizados en las aguas sometidas a la soberanía de los Estados ribereños.

Por lo que hace al comercio internacional de pescado y productos pesqueros, en la conferencia se reconoció que, como resultado de la adopción del nuevo régimen del mar, se han producido cambios estructurales en los intercambios comerciales de productos pesqueros y se advierte que aún subsisten obstáculos que impiden que los países en desarrollo obtengan todos los beneficios del comercio internacional de estos productos. A este respecto, los países en desarrollo propusieron el establecimiento de un foro de consultas multilaterales para abordar y proponer soluciones a la problemática que enfrenta el comercio pesquero internacional, particularmente el que realizan los países en desarrollo. Este planteamiento motivó la creación del Subcomité de Comercio Pesquero del Comité de Pesca de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El importante avance que se dio en el terreno político con la adopción del Convemar y con la aprobación de la Estrategia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros ha tenido precarios resultados en la práctica, debido a que, por encima de los principios acordados por la comunidad internacional, han prevalecido esquemas asimétricos en la cooperación pesquera bilateral y multilateral. Más aún, la cooperación internacional, que se ha planteado como un elemento sustantivo para la aplicación de los principios del nuevo régimen jurídico de los mares, se ha visto disminuida como consecuencia tanto de lo que se ha dado en llamar "crisis del multilateralismo", expresión con la que se designa la precaria situación de los organismos internacionales, como del condicionamiento de dicha cooperación a la adquisición de equipos y servicios de los países donantes, o bien a la obtención del acceso directo a la explotación de los recursos pesqueros de los países en desarrollo.

Evidentemente, luego de haber logrado el reconocimiento de los derechos soberanos para ordenar y aprovechar esos recursos, los países en desarrollo han orientado sus esfuerzos, principalmente, hacia el desarrollo de los conocimientos y a la captación de las tecnologías para evaluar la abundancia y distribución de su riqueza pesquera. Otra preocupación inmediata ha sido la relacionada con la determinación e incorporación de los equipos y modalidades más apropiados para el aprovechamiento de los recursos pesqueros y, desde luego, el desarrollo de la planta procesadora y de los esquemas de comercialización interna y externa. En el caso de México, y en general de los países en desarrollo, la actividad pesquera ha continuado sustentándose en las pesquerías que ya venían trabajando en las que ahora son sus aguas jurisdiccionales y cuya producción se orienta principalmente hacia la exportación. Estamos hablando, principalmente, del camarón, la langosta y el atún. Los esfuerzos para evaluar los recursos pesqueros destinados a desarrollar nuevas pesquerías se realizan con recursos provenientes de fuentes internacionales, cuya disponibilidad es cada vez más limitada; sólo en algunos casos, como en el de México, se ha logrado desarrollar una capacidad nacional media para evaluar los recursos por medio de instituciones de investigación especializadas. El establecimiento de empresas de coinversión ha sido considerado, al menos en el caso de México, una alternativa al simple otorgamiento de las licencias de pesca. Además, por medio de estas empresas se ha buscado captar experiencias y obtener la transferencia de tecnologías pesqueras que permitan un mejor aprovechamiento de nuestros recursos. Las experiencias iniciales en este ámbito han sido positivas.

En los países en desarrollo coexisten dos modalidades de pesca, cuyas características difieren sustancialmente. Por una parte se cuenta con pesquerías industriales en las que se ha logrado cierto desarrollo de las capacidades de procesamiento de productos pesqueros, aun cuando una parte importante de las exportaciones pesqueras continúa ofreciéndose como materia prima o bien con poco valor agregado, como los productos congelados. Por otra parte, la pesca artesanal se mantiene como la principal fuente de abastecimiento de proteína de pescado para los mercados internos de los países en desarrollo, cuya participación en la producción pesquera ha cobrado creciente importancia. A partir de 1986 se registró, por primera vez, una paridad entre los desembarques de los países en desarrollo y los países

desarrollados, alcanzando en su conjunto 97 millones de toneladas. Además, si observamos el origen de las capturas, podemos constatar que entre 50 y 70% se obtuvieron en las aguas de los países en desarrollo, aunque tales capturas fueron realizadas en su mayoría por flotas pesqueras de los países desarrollados. La paridad de las capturas no representa de modo alguno una equidad en la distribución de los beneficios del aprovechamiento de la riqueza pesquera. En efecto, los países en desarrollo se han convertido en exportadores netos de productos pesqueros a tal punto que, a partir de 1986, representan 45% del total de las exportaciones mundiales. En el caso de América Latina, se exporta 60% de su producción pesquera. Sin embargo, la zona produce alrededor de 20% de las capturas mundiales y sólo recibe 10% del valor de las mismas.

La configuración de nuevos grupos de países y la consolidación de procesos de integración representan, en la coyuntura actual, una valiosa oportunidad para diversificar la cooperación y ampliar los intercambios comerciales. La cuenca del Pacífico, por su dinámico crecimiento económico, es considerada en este momento como el esquema más ventajoso para incorporarse a la economía mundial. Sin embargo, los niveles de desarrollo observados en la zona no son homogéneos, tanto entre los países, como dentro de los mismos. La unificación de las políticas comunitarias, particularmente en materia de comercio y pesca, convierten a la Comunidad Económica Europea en un importante socio para diversificar los intercambios de productos y servicios. Este objetivo tardará bastante tiempo en lograrse, ya que si bien la CEE ha sustentado un discurso de apoyo a los países en desarrollo, los esquemas actuales de colaboración continúan dando prioridad al papel de estos países como abastecedores de materias primas, lo que incluye, desde luego, un interés expreso en el acceso directo de las flotas comunitarias al aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Por su parte, Estados Unidos y Canadá están desarrollando, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio suscrito en 1988, un complejo proceso de integración.

Sin un cambio a fondo en las políticas financieras y comerciales de los países desarrollados que participan en estos esquemas, difícilmente se podrá lograr una inserción ventajosa de los países en desarrollo en la economía mundial. Para América Latina, otro factor estratégico para lograr dicha inserción es su integración, concepto que no por haber sido desgastado en discursos y planteamientos de buenas intenciones deja de ser más

válido ahora que nunca. Si ya de por sí las negociaciones entre países desiguales resultan desventajosas para los menos desarrollados, el hacerlo individualmente frente a bloques integrados de países resultará aniquilante. En materia pesquera, el interés de los bloques de países desarrollados es negociar con cada país el acceso a zonas de pesca para sus flotas. De este modo, en las negociaciones comerciales internacionales, la cooperación y la complementación de intereses continúa condicionada al acceso o al manejo de nuestros recursos pesqueros. De hecho, las negociaciones en el marco del GATT sobre los productos de la pesca no han tenido avances significativos, porque los países desarrollados han reiterado su vieja tesis de acuerdo con la cual "el comercio podrá expandirse aún más si se aumentan las posibilidades de comercialización a cambio de oportunidades de pesca".

La actividad pesquera mundial atraviesa actualmente un intenso proceso de reestructuración, que en buena medida responde aún a las consecuencias de la ampliación de la jurisdicción de los países ribereños sobre los recursos de sus zonas económicas exclusivas. Sabemos que las grandes flotas pesqueras europeas han sido excluidas de caladeros de pesca de países africanos y que la negociación de licencias de captura está representando un costo político y económico que ha llevado a las autoridades comunitarias a optar por alentar, mediante la erogación de cuantiosos recursos, el desmantelamiento de las flotas de los países miembros. Al parecer, están pagando seis millones de dólares por barco atunero que cambie de bandera o se desmantele.

En este orden cambiante, presenciamos un creciente interés, particularmente de ciertos grupos de la sociedad de los países desarrollados, respecto a la conservación de los recursos naturales y de su entorno ambiental. En el caso de la pesca, se ha puesto énfasis en la protección de determinadas especies, particularmente las de mamíferos marinos como los delfines. Las iniciativas de agrupaciones ecologistas, muchas veces asociadas a las políticas de las grandes empresas pesqueras transnacionales, han trascendido las instancias legislativas de algunos países, dando lugar, como sucedió en Estados Unidos, a la adopción de normas que vinculan la conservación de especies marinas con el acceso a los mercados. Sin dejar de reconocer el mérito de las preocupaciones que motivan el activismo de los grupos ecologistas, es evidente que sus posiciones radicalizan el interés en la protección de las especies hasta llevarlas a una mística alienante. Si tomamos en cuenta que los delfines no están en peligro de ex-

ción, ya que la captura incidental de estos recursos representa menos de 1% de la población total, y si consideramos que la captura incidental de éstos y de otros mamíferos marinos en las operaciones de pesca del atún no es un fenómeno exclusivo del océano Pacífico oriental, podemos concluir que estamos ante una política evidentemente discriminatoria.

Los intereses detrás de estas normas y medidas de política comercial están orientados a marginalizar del mercado internacional de atún la producción del Pacífico oriental, donde la asociación entre atunes y delfines se da con mayor frecuencia. Desde luego, entre los países que participan en la pesca del atún en el Pacífico oriental el más afectado será México, ya que es el único que posee una flota propia, mientras que otros Estados mantienen esquemas de asociación con inversionistas de otros países, o bien otorgan banderas de conveniencia. La imprecisión de las reglamentaciones que regulan la aplicación de las normas estadounidenses ha dejado abierta la posibilidad de que se impongan embargos. Fue precisamente a iniciativa de un grupo ecologista que un juez de distrito ordenó al gobierno estadounidense imponer el embargo a México. Aunque el embargo fue temporalmente suspendido en el mes de febrero, esta decisión no beneficia a México, sino que más bien parece responder a la necesidad de Estados Unidos de contar con tiempo suficiente para presionar a los países que, como los integrantes de la Comunidad Económica Europea, comunicaron al gobierno de Estados Unidos que no se sumarían a la sanción comercial impuesta a nuestro país, o bien para encontrar alguna salida que les evite internacionalizar el problema, al verse obligado a embargar a todos los países que compran atún. México continúa convencido de que una solución de largo plazo a la problemática derivada de la captura incidental de delfines en la pesca del atún debe partir de la concertación de un esquema de cooperación internacional para reducir ese fenómeno, mediante los esfuerzos de los países cuyas flotas operan en el Pacífico oriental. En el marco de organismos regionales, como la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero, se ha logrado desarrollar los principios básicos de un programa internacional para reducir la captura incidental de especies marinas en las operaciones de pesca comercial. Este programa tiene un enfoque general, porque estamos convencidos de que el caso de los delfines es tan sólo el primer paso de una tendencia que en el futuro abarcará otros recursos pesqueros, con el argumento de que se producen capturas incidentales de

ciertas especies. En esta misma línea, se tiene ya la amenaza de un embargo de camarón por la pesca incidental de tortugas marinas.

De las cuestiones comentadas en esta intervención, se desprende que los avances para promover nuevos principios jurídicos y de cooperación internacional han sido significativos en el ámbito político; sin embargo, la colaboración y complementación de intereses entre socios con diferentes niveles de desarrollo arrojan saldos modestos. La reivindicación de los derechos de soberanía de los países ribereños sobre los recursos localizados en sus zonas económicas exclusivas, que parecía haber culminado con la aprobación del Convemar, no ha dejado de ser motivo de controversias. La recuperación de la presencia de los intereses externos en el aprovechamiento y control de nuestros recursos naturales continúa siendo uno de los ejes de las políticas de cooperación de los países desarrollados.

## COMERCIO EN CONDICIONES DE DESIGUALDAD\*

RICHARD LIPSEY  
*Universidad Simon Fraser*

He interpretado el título de esta conferencia de manera un poco diferente a la que sugiere de entrada, porque entiendo que la talla de un país es un aspecto de su dimensión, de manera que también lo es el nivel de desarrollo. Un país muy pequeño puede ser altamente desarrollado; pero corre el riesgo de estar a merced de las decisiones de un país grande, y, por consiguiente, tiene que estar atento a lo que ocurre. Una buena parte de las relaciones comerciales internacionales están dedicadas a proteger los derechos tanto de los países menos desarrollados como de los países pequeños: su intención es protegerlos de los abusos, a veces involuntarios, de países más grandes y más poderosos. Así pues, el tema de mi presentación es el comercio entre países cuya importancia económica es desigual. Primero voy a hablar en términos muy generales, luego voy a incluir en la discusión las implicaciones de los planteamientos iniciales para un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México que incluyera a Canadá.

Primero, dos precisiones de carácter contextual: Canadá y México son países pequeños en términos de su producto nacional bruto (PNB). Canadá tiene 25 millones de habitantes y su PNB es el doble del mexicano. A Canadá le gusta considerarse una economía mediana, aunque me parece que peca de modestia. En comparación con el enorme y poderoso vecino del sur, y del norte en el caso mexicano, Canadá y México son países pequeños en poder y en términos económicos. En segundo lugar, la economía mundial está experimentando cambios muy profundos. Ningún país puede aspirar a ser parte del comercio

\* Traducción de Soledad Loeza.

mundial en expansión y de la creciente prosperidad si al mismo tiempo es hostil a las corporaciones transnacionales que se han establecido en su territorio. No van a apoderarse de toda la producción, hay suficiente espacio para la producción de propiedad local en determinados nichos; pero la corporación transnacional es cada vez más importante. Este hecho fue reconocido hace algunos años en una publicación de Naciones Unidas que señalaba las profundas diferencias entre países menos desarrollados, algunos de los cuales, habiendo comprendido que para bien o para mal la corporación transnacional era un vehículo de crecimiento económico, habían abandonado la hostilidad formal y los temores del pasado que amenazaban las posibilidades de crecimiento. Ahora bien, cualquier solución tiene sus problemas. Yo podría hablar diez minutos acerca de las razones de mi hostilidad hacia las corporaciones transnacionales, exponiendo algunas de las cosas que hacen que me parecen mal; pero tenemos que ser realistas y entender que están aquí para quedarse y ningún país puede aspirar a ser parte del comercio internacional en expansión y del crecimiento que aporta si se mantiene hostil a las corporaciones transnacionales. —o a la inversión extranjera, si se prefiere.

Ahora, voy a hacer algunas precisiones en relación con los países pequeños, en términos de poder económico y del comercio con países más grandes. Para los países pequeños el comercio internacional es muy importante; mientras más pequeños sean y más elevado sea su ingreso, mayores son sus necesidades de comercio internacional. Cuando un país es pequeño, es evidente que lo que compra tiene que ser producido en otras partes del mundo. Mientras más elevado sea su ingreso, mayor es la variación de la demanda de productos. Si miramos lo que sucede en el mundo, nuevamente encontramos que los países pequeños comercian más que los países grandes, y que los países con ingresos más elevados comercian más que los países con bajos ingresos. Buena parte de este comercio debe hacerse con países grandes; está en la naturaleza de la economía globalizada que todo país que comercia mucho lo haga en buena medida con economías más grandes; así pues, el poder económico de estos socios comerciales es invariablemente desigual. Los países pequeños que tienen vecinos grandes por necesidad comercian mucho con ellos; así lo demuestran claramente Canadá y México, cuyo comercio está altamente concentrado en Estados Unidos. La proporción de las exportaciones y las importaciones mexicanas comprome-

tidas con Estados Unidos es casi la misma que la proporción de las canadienses, aun cuando sus respectivos niveles de ingreso sean muy distintos. Esto es así porque ambos son países pequeños, necesitan el comercio internacional y son vecinos de un gigante económico que es su socio comercial natural.

El hecho de que los países pequeños necesiten el comercio internacional más que los países grandes tiene muchas derivaciones. Voy a mencionar cuatro: primero, tienen más que perder con el proteccionismo que los países grandes. Las tarifas son el subsidio por excelencia, pues restan cierta cantidad al ingreso de los consumidores para transferirla a productores ineficientes. No sin razón, Carlos Marx y Federico Engels creían en el libre comercio, porque sabían que las tarifas eran, en buena medida, un impuesto para los pobres, porque suponen un incremento del precio de los productos, muchos de ellos de consumo de los grupos de bajos ingresos, y también porque las tarifas representan una transferencia al ingreso de los propietarios de las fábricas protegidas. También hay cierta creación de empleo, pero las tarifas son en buena medida acuerdos de subsidios redistributivos. Ahora bien, los países pequeños tienen más que perder que los países grandes, porque para ellos el comercio es mucho más importante: tienen que comerciar y el efecto de las tarifas es mucho mayor sobre ellos que sobre los países mayores. Hace veinte años, el comercio internacional representaba sólo 5% del ingreso nacional de Estados Unidos; se introdujeron tarifas y se redujo el comercio a la mitad, a una proporción casi ridícula de 2.5% del ingreso nacional. Pero, para un país cuyo comercio representa 40 o 50% de su ingreso, la introducción de tarifas equivale a inhibir el uso racional de 50% de sus recursos, y una medida de este tipo tiende a tener enormes efectos. Por estas razones los países pequeños tienen más que perder de su propio proteccionismo que los países grandes.

La otra cara de la moneda es que los países pequeños tienen mucho que ganar de políticas orientadas al exterior que reduzcan el proteccionismo y estimulen el comercio y su integración en el sistema de comercio internacional. También tienen más que ganar de la transferencia de tecnología que aporta el comercio. Un país pequeño no puede aspirar a inventar todos los nuevos procesos de producción y consumo que serán dominantes en diez años. La corporación transnacional es el vehículo mediante el cual las innovaciones tecnológicas de bienes y procesos que han iniciado algunos países son transferidas a otros. Las políti-

cas de apertura al exterior pueden ofrecer a los países pequeños y de menor ingreso muchas más ganancias que las que obtendrían en virtud exclusivamente de su talla, aun cuando sean ricos, porque esas políticas estimulan el comercio, que es tan importante para ellos, y la transferencia de una tecnología que cambia continuamente y que ellos no podrían desarrollar por sí mismos.

En tercer lugar, quiero destacar una de las implicaciones de la dependencia de los países pequeños en relación con el comercio: el riesgo que corren las políticas sociales progresistas frente al proteccionismo es mayor en los países pequeños que en los países grandes. Para poder tener políticas sociales progresistas que redistribuyan la riqueza de manera más o menos efectiva, al menos el tipo de políticas en las que creemos todos los buenos liberales, es preciso que haya riqueza para redistribuir. Muchos países han encontrado que, cuando quisieron poner en práctica políticas sociales progresistas, su riqueza no creció y ya no pudieron sostener esas políticas. Este problema es tema de preocupación también para los países ricos. Canadá es uno de los cinco países con mayor riqueza per cápita del mundo, y una de sus preocupaciones centrales actualmente es la escasez de recursos destinados a apoyar sus políticas sociales avanzadas; esto es así porque un país pequeño que se perjudica a sí mismo con políticas proteccionistas reduce su ingreso y crea situaciones más difíciles, porque también reduce su capacidad para mantener políticas sociales. Un país grande puede interferir con el comercio, pero el efecto de esta interferencia sobre su riqueza será muy pequeño; por consiguiente, sus políticas sociales apenas se verán afectadas.

Una cuarta implicación es que los países pequeños tienen más que temer de la ola proteccionista que está apoderándose del mundo, en particular si está centrada en su gran vecino. En la última década, Estados Unidos perdió la primacía de que gozaba en el comercio y la competencia mundiales, aun cuando no ha dejado de ser el país más importante desafiado por otros, en particular por Japón y Europa occidental. Estados Unidos está perdiendo la confianza en sí mismo, se está volviendo más proteccionista, y los socios comerciales, en particular los dos pequeños, Canadá y México, tienen más que temer del creciente proteccionismo de Estados Unidos que los otros países, mucho menos afectados que ellos por estas políticas.

Ahora bien, múltiples razones explican el creciente protec-

cionismo en Estados Unidos; sin embargo, para Canadá y México este fenómeno es motivo de alarma. No se trata de una política general, sino que el proteccionismo se ha estado introduciendo de manera casuística, por áreas, gradualmente. El gobierno del presidente Bush no tenía una gran estrategia proteccionista; nunca propuso elevar las tarifas para entorpecer el comercio con sus vecinos, por razones fundamentales. Lo ocurrido es que el Congreso de Estados Unidos respondió a los empresarios individuales que denunciaron que las importaciones japonesas o alemanas amenazaban su propia producción. La política del Congreso de elevación de tarifas responde a presiones individuales, es casuística y se ha aplicado producto por producto, área por área. Es muy difícil elevar las tarifas en vista de que existe un acuerdo mundial, o casi, que es el GATT; de manera que los países que quieren inhibir el comercio están recurriendo a lo que llamo barreras no arancelarias, que son otra manera de detenerlo.

Desde mi punto de vista, la barrera no arancelaria más grave son los así llamados impuestos compensatorios. En principio, son un instrumento comercial perfectamente razonable. En Estados Unidos se apoyan en la imagen de que el otro país está subsidiando sus exportaciones; por ejemplo, Canadá está subsidiando las exportaciones de madera, pero un pobre estadounidense que no cuenta con un subsidio equivalente no puede competir con la cartera inagotable del gobierno canadiense, que derrama subsidios sin límites. Por lo tanto, la teoría es la siguiente: si podemos probar que los canadienses están subsidiando su madera, introducimos un impuesto compensatorio equivalente al subsidio, y al hacerlo, únicamente estamos tratando de asegurar que haya igualdad de condiciones. Fue el caso cuando Estados Unidos demostró que Canadá estaba subsidiando la producción porcina con cinco centavos por libra e introdujo un impuesto equivalente. El argumento era que no estaban inhibiendo el comercio, sino que simplemente habían disminuido la capacidad canadiense de competir en las condiciones injustas que creaba el subsidio. En teoría, ésta es una reacción perfectamente razonable; pero en la práctica, la situación es muy distinta. Lo primero que ocurre es que cuando se diseña el impuesto compensatorio no se toman en cuenta los subsidios estadounidenses, en una acción que hemos llamado —y creo que el término lo inventamos Mary Smith y yo— del juez tuerto: mirar hacia afuera, pero nunca hacia adentro. En el caso de la producción porcina, Canadá ha demostrado que en Estados Unidos recibe

un subsidio de diez centavos por libra, es decir, superior al subsidio canadiense; pero la ley del impuesto compensatorio no incluye este elemento; según esta ley, si los extranjeros subsidian, los estadounidenses responden con un impuesto compensatorio.

En la negociación del acuerdo de libre comercio, Canadá peleó mucho para que el impuesto compensatorio fuera igual a la diferencia entre los subsidios de ambos países a diferentes productos; es decir, se trataba de compensar el resultado de la sustracción del subsidio canadiense del subsidio estadounidense, si es que entre ambos había una diferencia. Ésta es la teoría correcta de la igualación de condiciones, teoría que los proteccionistas por supuesto rechazan, porque según la norma vigente del impuesto compensatorio quien subsidia busca problemas. Desde luego, la teoría que sostiene esta ley es que los estadounidenses no subsidian, eso sólo lo hacen los gobiernos malvados —al menos así lo creen firmemente muchos congresistas, por una razón: en Canadá, los subsidios son muy populares políticamente y por eso son abiertos. A los políticos canadienses les gusta presentarse ante sus electores para decirles que los están subsidiando, que los están ayudando, de manera que los subsidios son transparentes, por así decirlo. En Estados Unidos prevalece el mito de la libre competencia y de que la intervención estatal es indeseable; así pues, los subsidios son ocultos y muy difíciles de encontrar. A la industria canadiense del acero le tomó más de un año y medio elaborar un estudio completo de los subsidios estadounidenses que tienden a estar ocultos y que en muchos casos se aplican en las ciudades en el ámbito local, mientras que los subsidios de Canadá fueron identificados en un mes; comparados unos y otros, se descubrió que dentro del margen los subsidios eran los mismos. Canadá hacía lo mismo que Estados Unidos, y no sólo en el caso del acero, de suerte que los subsidios ocultos son apenas uno de los problemas del impuesto compensatorio estadounidense.

El otro problema reside en que, anteriormente, el gobierno de Estados Unidos controlaba los subsidios, y entonces podía admitir que existían, pero también podía decir: “bueno, es cierto que este producto está subsidiado, pero el problema no es grave y este país es buen amigo nuestro, así que no vamos a demandar ninguna compensación”. Desde mediados de los años setenta, el gobierno perdió la discrecionalidad en este terreno, y hoy en día cualquier productor privado que considere que está siendo afectado por un subsidio extranjero puede presentar una solicitud de impuesto compensatorio. Una vez que lo ha hecho,

la solicitud pasa a manos de la burocracia, que decide si hay o no subsidio, si es perjudicial y a cuánto ascenderá el impuesto compensatorio. En este caso no hay discrecionalidad administrativa, lo que significa que cualquier productor americano que considere que el mínimo aumento de exportaciones extranjeras le afecta, sólo tiene que descubrir el subsidio en el país de origen para poder solicitar un impuesto compensatorio. Este fenómeno es muy irritante para Canadá. Quizá no lo sea tanto para México; pero me atrevo a predecir que si se pone en práctica un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y si los productos mexicanos logran acceder —que estoy seguro de que lo harán— al mercado norteamericano, los impuestos compensatorios también se convertirán en un asunto irritante para México, porque entonces los productores mexicanos serán víctimas de las solicitudes de impuestos compensatorios que presentarán las compañías que se vean afectadas por esa penetración.

Éstas son cuatro de las implicaciones que para un país pequeño acarrea la dependencia excesiva del comercio internacional. La última de ellas consiste en que el país pequeño tiene más que temer del proteccionismo. Expuse con cierto detalle el argumento de que en Estados Unidos se inicia una nueva era proteccionista y, por consiguiente, que Canadá y México podrán sentirse amenazados y deben hacer lo que puedan para protegerse.

Ahora voy a retomar algunas de las ideas relativas a los países pequeños. Esto lo repito una y otra vez en Canadá y sospecho que tendremos que pensarlo también para el caso mexicano. Los países pequeños tienen que ser menos apasionados en la consecución de sus intereses y contener sus reacciones emocionales ante lo que hace el socio comercial grande. Como pienso que este es un punto crucial, me voy a extender un poco más en esta discusión. Si México hace algo que a Estados Unidos le disgusta —como por ejemplo, pescar muchos delfines de manera accidental—, como represalia, Estados Unidos puede disminuir su comercio con México. Sabemos que semejante medida afecta a ambos países; pero reducir el comercio afecta poco al país grande que no depende tanto de él; en cambio, el país más pequeño se verá mucho más perjudicado. Así pues, el país grande puede darse el lujo de una reacción emotiva: puede imponer un embargo comercial o alguna otra medida de carácter punitivo al país pequeño cuya iniciativa le molestó, sin que esta acción traiga graves consecuencias para el país grande. El ejemplo clásico es Cuba. Estados Unidos reprueba el régimen cubano y lo ha so-

metido a un embargo comercial que en Estados Unidos pasa casi desapercibido. Si se examinan las cifras agregadas del comercio estadounidense, la ausencia cubana apenas se nota en algunos productos, en particular el azúcar. Pero el embargo perjudica enormemente a Cuba. Este caso ilustra perfectamente cómo, cuando el país grande cede a las reacciones emotivas y a otras de esta naturaleza, el que se ve afectado es el país pequeño.

Canadá rechazó el embargo comercial que Estados Unidos impuso a China en la década de los cincuenta; también ha rechazado el embargo cubano, porque considera que son políticas equivocadas. Ante reacciones emotivas del tipo “¿cómo se puede comerciar con un país que es tan malvado como para imponer sanciones de ese tipo?”, los menos emotivos respondían que Estados Unidos estaba ahí, que era el socio comercial más grande de Canadá y que había que vivir en la realidad. En más de una ocasión, estos últimos tenían que tragarse sus emociones y protestar ante Naciones Unidas o en algún otro foro internacional, pero cortar el comercio con Estados Unidos habría sido como escupir al cielo; es decir, hacer un gesto que le daña a uno mismo más que al adversario. El país pequeño que se deja llevar por reacciones emotivas ante las actividades negativas del país grande corre el gran riesgo de escupir al cielo.

Así pues, los países pequeños tienen que ser más racionales que los países grandes al tratar problemas de comercio. Daré un ejemplo: durante las negociaciones de un área de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, este último impuso un enorme impuesto a las exportaciones de madera canadienses. La madera representa 40% del total de exportaciones de la Columbia Británica; la consecuencia fue enorme: un subsidio gigantesco de 35%, como represalia por una política conservacionista que no era del agrado de Estados Unidos. La reacción en Canadá fue de indignación, porque se consideró que el tratamiento era injusto, y muchos canadienses quisieron interrumpir las negociaciones, porque pensaban que era imposible tratar con un país capaz de comportarse de esa manera. La respuesta de quienes sosteníamos que era preferible seguir adelante con las negociaciones, que fue finalmente la posición que prevaleció, era que si rompíamos saldríamos perdiendo, nos veríamos muy perjudicados porque habríamos perdido la oportunidad de controlar a los estadounidenses en el futuro y evitar que incurrieran en este tipo de comportamiento otra vez. Así pues, Canadá debe protestar, debe expresar su desacuerdo con el tratamiento que reci-

be de Estados Unidos; pero no debe ceder a reacciones emotivas porque sería contraproducente.

Es muy importante que los países pequeños entiendan que no pueden incurrir, como los países grandes, en el mismo tipo de conductas indulgentes consigo mismos y utilizar el comercio en formas no comerciales; es decir, para un país grande, el comercio puede ser un instrumento político; para un país pequeño, la política debe ser un instrumento de comercio, porque como sus relaciones comerciales son vitales, debe utilizar todo lo que pueda para garantizarlas. Además, dado que los países pequeños tienen más que ganar del comercio y también más que perder del proteccionismo, los países pequeños tienen mucho más que ganar que los países grandes del imperio de la ley en el comercio internacional. Un país grande puede hacer sus propias reglas y modificarlas cuando ya no le convienen. Estados Unidos lo hace continuamente y constantemente afecta a nuestros intereses. Algunas reglas del GATT acerca de lo que se puede y no se puede hacer y la historia de los problemas de Canadá con Estados Unidos demuestran que tan pronto como este último país pierde alguna disputa, modifica las leyes locales para que no vuelva a suceder. El país grande hace las reglas y, por las razones que he expuesto, es muy poco lo que puede hacerse para evitarlo. El país más pequeño se verá mucho más perjudicado por la anarquía internacional, porque es el que gana del imperio de la ley en las relaciones comerciales; el país pequeño se verá favorecido por reglas que señalan cuáles son las normas a seguir y que quien no se someta a esas leyes será sancionado.

El GATT representa un avance extraordinario en la definición e imposición del imperio de la ley en el libre comercio, porque también definió sanciones y mecanismos de resolución de disputas que entran en operación cuando las reglas no son respetadas. El problema del GATT estriba en que las reglas son bastante débiles y en ocasiones difíciles de aplicar. Uno de los objetivos de un área de libre comercio es el desarrollo de normas estrictas, conforme a los lineamientos del GATT, pero más rígidas. Si las normas fueran más estrictas, Canadá estaría mejor protegido de los cambios arbitrarios de Estados Unidos en las reglas del juego. Esta afirmación no es simple retórica: Estados Unidos altera esas reglas todo el tiempo. Los críticos del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sostenían que, de negociar con el primero, el resultado serían reglas inadecuadas para el segundo. Pero la respuesta de quienes apoyábamos el acuerdo era

que en ese momento no había reglas de ningún tipo y todas las hacía Estados Unidos; pero si lográbamos establecer unas reglas moderadas y razonables saldríamos ganando. Creo que la experiencia posterior de la manera como resolvimos las diferencias demostró que fuimos los ganadores del establecimiento de normas más estrictas para la regulación del comercio internacional, previniendo con ello que el otro país modifique las reglas cada vez que considere que ha perdido en el juego de la competencia.

De todo lo anterior se desprenden buenas razones para pensar que Canadá y México tienen mucho que ganar de un acuerdo de libre comercio, en particular con su principal socio comercial, Estados Unidos. Para resumir algunos de los puntos expuestos, diré lo siguiente: los países que no logran insertarse en el proceso de globalización del comercio mundial se quedarán atrás, y el mejor camino para que países como Canadá y México puedan acceder a ello es mediante los mecanismos multilaterales que ofrece el GATT, y también iniciando un viraje muy importante —mucho más que el que lograrían en el marco del GATT— con su principal socio comercial. El proteccionismo de Estados Unidos tiene que ser contenido, y una manera muy importante de hacerlo es mediante un acuerdo de libre comercio, cuyo objetivo sea establecer normas legales con ese propósito. Las tarifas elevadas perjudican a uno mismo, afectan al ingreso y la capacidad para mantener programas de política social, de suerte que lo más conveniente son las tarifas bajas.

Ahora bien, en más de un caso los países pequeños se preocupan porque consideran que al acercarse demasiado a un país grande por medio de las relaciones comerciales puede significar la pérdida de su identidad o de la soberanía. Este tema estuvo muy presente en los debates canadienses en torno al acuerdo. Dado que hablamos el mismo idioma que los estadounidenses, nuestras diferencias culturales son mucho menores que las que existen entre Estados Unidos y México; por consiguiente, tendemos a sentir que nuestra identidad nacional está más amenazada. No puedo imaginar que ningún mexicano crea que, sólo porque aumente algo el comercio con Estados Unidos, México se volverá estadounidense en un sentido cultural profundo. Este país es tan clara y maravillosamente distinto de su vecino del norte que es imposible pensar que algo como eso pueda ocurrir.

En todas partes los países pequeños han logrado comerciar libremente con países más grandes, distintos en tamaño y en nivel de desarrollo, sin que por ello hayan perdido su soberana ca-

pacidad de adoptar políticas diferentes en muchos otros terrenos distintos de las tarifas. Cuando un país firma un acuerdo de reducción de tarifas, renuncia a su derecho soberano a modificarlas, ése es el objetivo del acuerdo; pero eso no significa que también está renunciando al derecho de diseñar y seguir políticas distintas. Dinamarca, Suecia, Holanda y Bélgica son países pequeños que comercian libremente con sus vecinos más grandes y también tienen políticas distintas. Suecia es un ejemplo clásico: se mantuvo fuera de la Comunidad Económica Europea (CEE) porque estaba en desacuerdo con los aspectos sociales e integracionistas de la comunidad; pero estableció un acuerdo de libre comercio con la CEE, lo que le ha permitido tener un ingreso creciente y también uno de los sistemas de bienestar social más avanzados del mundo. Esta experiencia prueba que se puede mantener la independencia y utilizar los propios esquemas de bienestar social comerciando con vecinos grandes, siempre y cuando el comercio sea justo.

Ahora bien, el sustento central de la soberanía, principio que muchos críticos del acuerdo de libre comercio no entienden, es el principio del tratamiento nacional, principio legal derivado de las normas del GATT. El tratamiento nacional persigue dos objetivos: prevenir el recurso a políticas que aparentemente nada tienen que ver con el comercio, pero que son barreras comerciales disfrazadas; esa prevención se compensa con la garantía de que cada país tendrá la máxima independencia para llevar a cabo la política que prefiera en materia de bienestar social, protección ambiental, control de pesquerías, disminución de la contaminación o cualquier otro tema. Según el principio del tratamiento nacional, cada país puede tener las leyes que le convengan para actuar en su jurisdicción. Así pues, Estados Unidos puede tener leyes muy estrictas en materia de control de la contaminación, siempre y cuando las aplique a las compañías de propiedad estadounidense, japonesa o mexicana. México puede tener leyes menos estrictas, con el argumento de que es un país pobre que no puede darse el lujo de leyes más exigentes en por lo menos diez años. Si esas leyes se aplican por igual a todas las compañías establecidas en México, entonces no hay problema. El principio del tratamiento nacional permite que cada país haga lo que considere conveniente en relación con políticas en materias distintas a lo comercial, siempre y cuando esas leyes no se apliquen en forma discriminatoria. Puede, por ejemplo, aprobarse una ley que exija a las compañías extranjeras limpiar el

aire que contaminen, pero, si no demanda lo mismo a las compañías mexicanas, se trataría de una discriminación disfrazada, misma que prohíbe el principio del tratamiento nacional.

He dado mucha importancia a explicar por qué los países pequeños, en particular Canadá y México, pueden beneficiarse de acuerdos de liberalización comercial con su principal socio. Considero que esta iniciativa debe ser tripartita e incluir Canadá, Estados Unidos y México. Los países pequeños tienen mucho en común y pueden apoyarse mutuamente en una negociación difícil con Estados Unidos. A este respecto no se equivocan; los estadounidenses son negociadores muy duros, como lo ha demostrado la experiencia del acuerdo con Canadá; son honestos, pero duros. Conocen todos los trucos y utilizarán todos aquéllos de los que honestamente puedan echar mano para negociar. Los países pequeños tienen mucho en común y pueden apoyarse mutuamente en algunos puntos importantes de la negociación. Canadá tiene numerosas experiencias sobre este tipo de negociación con Estados Unidos. Como les gusta decir a los economistas, hay una línea de aprendizaje. Uno comete un error que es también una lección para la próxima vez; pero si los errores están escritos en un acuerdo, el proceso de aprendizaje resulta costosísimo, porque los cambios son poco frecuentes.

Lo más importante es lo siguiente: veo en los próximos cincuenta años un movimiento creciente hacia el libre comercio en todo el hemisferio occidental. Puede desarrollarse de tres maneras posibles: siguiendo el llamado modelo de Hubbins, en el cual Estados Unidos tiene un acuerdo bilateral con cada uno de los países del hemisferio. Este modelo equivale a la receta para establecer la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio, porque sería el único país que tendría libre acceso al comercio de todos los demás. El desarrollo de una serie de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y cada uno de sus socios comerciales sería, en mi opinión, muy desafortunado, porque es la regla de divide y gobierna. En un esquema de este tipo, los cálculos de inversión se harían en los siguientes términos: colocada la inversión en Estados Unidos, tendría acceso al libre comercio en todas partes; pero México sólo tendría acceso a Estados Unidos y no a Brasil, Chile o Guatemala, por ejemplo.

En segundo lugar, es muy posible que se desarrollen áreas de libre comercio paralelas que se superpongan unas a otras. México sería parte de algunas de ellas; Brasil de otras, por ejemplo. No se necesita mucha imaginación, pero puede afirmarse seriamente

que una situación de acuerdos comerciales sobrepuestos se tornaría caótica rápidamente. De manera alternativa, puede negociarse un único acuerdo abierto al país que desee ingresar, pero cuyo núcleo duro esté constituido por Estados Unidos, Canadá y México. El núcleo puede ser de tal naturaleza que quede abierto a la firma individual de los países de América Latina. Después habría un segundo grupo de acuerdos, que llamo la penumbra, que resolverían asuntos específicos de manera bilateral, pero cuyo núcleo de libre comercio estaría abierto a otros países. Me parece que conforme avancen las negociaciones de libre comercio entre los tres países, y se perciban los beneficios del acuerdo, otros países que han empezado a dismantelar sus respectivos aparatos proteccionistas querrán participar en el acuerdo mencionado.

Mi sueño es ver, antes de morir, que el libre comercio se impone en América, desde el océano Glacial Ártico hasta Cabo de Hornos. No creo que lo realice. En mi opinión, esta evolución permitiría al hemisferio desarrollar sus enormes recursos en formas que los países por sí solos no han podido hacerlo. Sería una manera de elevar los niveles de vida y de reducir los niveles de pobreza a los estándares de la Comunidad Económica Europea. Creo que éste es un sueño que vale la pena alimentar. Muchos piensan que es imposible. A quienes lo sostienen siempre respondo que en mi vida sólo he tenido otros dos sueños: cuando era estudiante graduado en la London School of Economics, soñaba que Europa enterraría sus animosidades para integrar un mercado común; así lo dije en 1953 y la gente me decía que estaba loco. Pero junto con otros, pensé que ocurriría y ha ocurrido. En 1983 publiqué un libro, pensando que sería yo un solitario, en el que proponía que Estados Unidos y Canadá establecieran un área de libre comercio. Me dijeron que estaba loco y cinco años después ocurrió. Puedo ver las fuerzas que están en marcha y no creo que sea un sueño irrealizable el de un hemisferio en el que prevalezca el libre comercio, un desarrollo que sería el resultado de la evolución exitosa del libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Es importante que miremos hacia adelante y que adoptemos instituciones que favorezcan ese desarrollo, que lo faciliten. No se me ocurre ninguna herencia mejor para mis hijos que niveles de vida superiores y menos pobreza en el hemisferio occidental.



## COMENTARIO

GUSTAVO VEGA

*El Colegio de México*

Las dos ponencias que hemos escuchado ofrecen puntos comunes que quisiera destacar. En particular, me refiero a la noción de cómo podríamos o cómo se puede lograr el avance de la cooperación o beneficios equilibrados en el comercio para países de distintos niveles de desarrollo.

Clara Jusidman y Dámaso Luna hablaron de los avatares, de las dificultades que ha enfrentado el intento de conformación de coaliciones y alianzas entre los países en desarrollo; el tratar de obtener mayores beneficios de los recursos pesqueros en las relaciones con los países desarrollados. Toda la presentación mostró que, pese a logros tan importantes como pudo haber sido el establecimiento de la zona económica exclusiva, este tipo de regímenes siempre está expuesto a cambios unilaterales por parte de los países desarrollados; Jusidman y Luna expusieron el caso del embargo del atún, para ilustrar este tipo de problemas. Esta experiencia destaca la importancia de que encontremos mecanismos, arreglos, acuerdos o instituciones que sirvan para equilibrar y aminorar el problema que plantea la asimetría de poder, por ejemplo, entre países como Estados Unidos y México. Subrayaron, asimismo, la ausencia de grandes avances en el GATT en esta materia.

Richard Lipsey nos presentó cuatro puntos en los que resume la importancia del comercio para los países pequeños: cómo se benefician más participando en el comercio mundial que marginándose; cómo los perjuicios del proteccionismo son mayores para los países pequeños. La historia del comercio mexicano proporciona ejemplos muy claros de esto: las crisis continuas que atravesamos, sobre todo a finales de los años sesenta, cuando ya se conocía la importancia de los grandes cuellos de botella que había planteado el modelo de sustitución de importaciones,

y la necesidad de abrir la economía y participar más intensamente en el comercio; pero estos problemas fueron ignorados y se produjeron los retrocesos de 1976 y de 1982. Parece que ahora sí estamos en camino hacia una participación mayor en la economía internacional, en forma aparentemente definitiva. Nuestra apertura es muy clara, no sólo en el ámbito de la política de racionalización de la protección, sino también en materia de liberalización comercial; actualmente, el arancel máximo que tenemos es de 20%, aunque el compromiso como miembros del GATT es de 50%; por razones unilaterales y de búsqueda de competitividad de la economía, hemos decidido establecer un 20% con otros aranceles de 10 y de 5%. También hemos tomado medidas de liberalización en inversión extranjera, por ejemplo.

Un punto que hay que destacar es que México, en los últimos años, ha destruido algunos mitos que prevalecieron durante la era proteccionista; por ejemplo, se decía que no había posibilidades de exportar, que no teníamos capacidad, precisamente por nuestro escaso nivel de desarrollo; pero la experiencia ha probado que estos juicios eran equivocados. Hemos aumentado enormemente nuestras exportaciones, además, en rubros como manufacturas que son, como ustedes saben, de gran importancia; es decir, estamos en un proceso de búsqueda de mercados internacionales como mecanismos de crecimiento. Aun así, tenemos el problema ya planteado por Richard Lipsey, de que nuestra economía, nuestras exportaciones se han concentrado fundamentalmente en un mercado. La pregunta que este hecho plantea es, ¿cómo lidiar con esta situación? Aquí vinculo las dos presentaciones anteriores. De la presentación de Jusidman y Luna deriva la pregunta de si se nos puede asegurar que el incremento de la cooperación económica con Estados Unidos nos evitará que se apliquen medidas de tipo unilateral, como ha ocurrido en el ámbito pesquero. Queremos decir, ¿cómo podemos asegurarnos de que esto no ocurra, si estamos tratando de atraer inversión e invertir en empresas que de alguna manera se dediquen a la exportación? ¿Qué nos puede garantizar que esas inversiones podrán madurar y posteriormente penetrar en el mercado? El caso del cemento, por ejemplo, también ilustra cómo cuando México empieza a aumentar sus exportaciones tiene que responder a una acción *antidumping* de Estados Unidos. Richard Lipsey ha puesto sobre la mesa dos respuestas posibles que, por cierto, ya ha adoptado México. Uno podría pensar en el ingreso en una institución que estableciera reglas que limitaran las acciones uni-

laterales de la economía grande; en este caso, el ejemplo más notorio obviamente es el GATT, del que México ya forma parte. El problema, señalado por Richard Lipsey, es que el GATT —parte de cuya problemática se está tratando de resolver en la actualidad, en la Ronda Uruguay— ha dejado de funcionar como una organización capaz de frenar acciones unilaterales por parte de grandes potencias, como en este caso Estados Unidos, por medio de un mecanismo eficaz de regulación de disputas.

México ha adoptado una política de dos vías: primero, participar activamente en el GATT, buscando avanzar en la reforma del organismo en esas áreas y lograr cambios que de alguna manera nos permitan contener acciones unilaterales y asegurar que nuestro comercio se incremente y diversifique.

La segunda vía que se ha utilizado es la negociación de un acuerdo de libre comercio, que podría ser un camino para establecer mecanismos del tipo de los negociados por Canadá. Mediante reglas claras podrá evitarse medidas unilaterales como las que toman jueces de distrito para establecer embargos. En la medida en que existan capítulos como el 18 y el hoy 19, por ejemplo, para hablar también de *antidumping* y de subsidios, habrá posibilidades de mecanismos para establecer frenos a acciones arbitrarias y unilaterales que, como dijo Richard Lipsey, cada vez son más frecuentes en Estados Unidos, por razones de diversa naturaleza.



## COMENTARIO

JAIME ZABLUDOVSKY  
*Secretaría de Comercio*

Me es muy grato estar aquí hoy, en la celebración del Centro de Estudios Internacionales del aniversario de la fundación de El Colegio de México. Obviamente, es difícil comentar dos ponencias tan completas, que han cubierto de manera profunda tanto un caso particular de problemas de comercio internacional, como es el de la pesca, que ha hecho Clara Jusidman, como una presentación general no sólo de un acuerdo de libre comercio, sino casi una cátedra resumida de las ventajas del comercio internacional desde la perspectiva de un país pequeño. Voy a tratar de complementar estas dos presentaciones, ofreciendo la visión mexicana de la racionalidad de un tratado de libre comercio con Estados Unidos en estos momentos.

Richard Lipsey y Gustavo Vega mencionaron la importancia para un país pequeño de una actividad notable de comercio exterior. Esto, que puede parecer muy obvio, que puede parecer una recomendación clara de cualquier libro de texto de política económica, no era tan claro en México hace unos años. No hace mucho, todavía éramos una economía cerrada que privilegiaba la actividad orientada al mercado interno. Uno de los resultados de esa perspectiva es que hacía a un lado los problemas de eficiencia y de competitividad que esbozó Richard Lipsey. Esta política, obviamente, también tenía como resultado que el interés por las negociaciones internacionales fuera relativamente secundario, puesto que la actividad del empresario nacional estaba concentrada predominantemente en el mercado interno. La actividad negociadora, la participación en foros de comercio exterior, como fue el GATT, como fue la presencia bilateral, eran importantes, pero relativamente secundarios, porque la actividad económica primordial era atender el mercado interno.

Con el proceso de liberalización económica que ha llevado a

cabo México, y sobre todo la apertura comercial y el auge exportador mencionado por Gustavo Vega, esto ha cambiado de manera radical, en la medida en que se han diversificado las exportaciones, concretamente las exportaciones manufactureras. Se han probado, pues, las mieles de participar exitosamente en los mercados internacionales y entrar en las grandes competiciones, y en muchos productos somos hoy los proveedores más importantes en mercados muy competitivos; pero al mismo tiempo se han probado también los sinsabores del proteccionismo y del levantamiento de las barreras no arancelarias. Creo que esto está claro en la experiencia mexicana. Hemos visto cómo en la medida en que productos mexicanos empiezan a ser competitivos en mercados externos, y concretamente en el mercado norteamericano, aparecen una serie de obstáculos de acceso: barreras no arancelarias, como cuotas por restricciones cuantitativas —en los casos de productos del vestido, textiles y siderurgia—, hasta obstáculos más disfrazados, como los impuestos compensatorios.

Uno de los resultados del proceso de cambio estructural en México ha sido que, paralelamente, ha aparecido una demanda o una presencia negociadora. Los empresarios mexicanos, que antes eran relativamente indiferentes a participar en foros internacionales o a estar presentes en la mesa de negociaciones, se han dado cuenta de que esto ya es un lujo que el país no se puede permitir. En la medida en que existe competencia internacional, no sólo en los mercados externos, sino en los mismos mercados internos, como resultado de la apertura, la necesidad de tener mecanismos y foros de negociación para ventilar problemas y dar certidumbre y permanencia a la apertura de los mercados se ha vuelto prioritaria. Así se explican las diferencias, por ejemplo, en el proceso de adhesión de México al GATT, entre 1986 y 1987 y el proceso fallido de 1979. En 1986 ya había un consenso creciente entre los exportadores, en relación con las ventajas de un proceso de apertura económica, cuyas bases se habían asentado, y el interés en participar en mercados internacionales. Lo mismo ha pasado con la relación bilateral, que hoy, en términos de comercio exterior, es cercana a los 60 000 millones de dólares al año. La pregunta no es si esa relación va a existir o no, pues se trata de una realidad del mercado y de la geografía, por la que vamos a seguir teniendo una relación muy intensa y creciente con Estados Unidos. La pregunta que hay que hacerse es si contamos con un foro para negociar todos los problemas que se desarrollen en esa relación o dejamos que esos problemas aparezcan y

no existan instancias negociadoras que permitan encauzarlos.

Desde mi punto de vista, la respuesta es clara. Hay que tratar de establecer un foro que, incluso, permita reducir nuestra vulnerabilidad como país pequeño y negociar de manera comprensiva y global, para tratar de erradicar y eliminar el mayor número de barreras posibles de acceso a ese mercado. La negociación bilateral, o trilateral, si se incluye Canadá, es enteramente complementaria de la relación y de la negociación multilateral. Sin embargo, para algunos problemas, la velocidad de avance que se puede obtener en la negociación multilateral no responde a los intereses que se pueden encontrar en relaciones bilaterales o en negociaciones regionales, en las que existen condiciones previas que permiten alcanzar grados de avance que no se pueden obtener en el GATT —donde las negociaciones concluyen por consenso entre más de cien países, en virtud de lo cual los acuerdos están sujetos a la dictadura del miembro más lento y del más conservador. Por esta razón, muchas veces el foro de negociaciones del GATT obstaculiza resultados que se pueden obtener de manera más rápida. Creo que, en este sentido, un acuerdo o tratado de libre comercio es, de alguna manera, un paso lógico en el proceso de apertura o cambio estructural de México, porque es una manera de reducir la vulnerabilidad de los productores y de los exportadores mexicanos, en particular ante medidas unilaterales. Un acuerdo de libre comercio ofrece la posibilidad de crear un foro para ventilar problemas como el del atún, la acción *antidumping* que se impuso al cemento y, en fin, una serie de asuntos que surgen cotidianamente en la relación.

Respecto a cómo encaja Canadá con México en una zona de libre comercio, una inquietud manifestada por Richard Lipsey, creo que existe un claro consenso en cuanto a que una zona de libre comercio en Norteamérica es una primera etapa, previa a la incorporación del resto del continente. De hecho, Estados Unidos y Canadá ya tienen su propio acuerdo. México está en proceso de iniciar una negociación, y se está discutiendo la mejor manera de proceder para la creación de una zona trilateral de libre comercio: si se hace gradualmente, estableciendo primero un acuerdo Canadá-México, luego otro México-Estados Unidos, y finalmente un mecanismo que los haga compatibles, o iniciar negociaciones trilaterales desde un principio. En ese sentido, coincido plenamente con Richard Lipsey en que lo natural sería construir una zona de libre comercio; sin embargo, habría que precisar todavía los detalles y cuál sería el mejor mecanismo

para hacerlo. Este paso, que a mis ojos parece lógico en términos de la política económica del país, como resultado del proceso de cambio estructural llevado a cabo a partir de 1983 y acelerado en los últimos años, tiene una profunda lógica interna, como consecuencia de las medidas internas, pero también en relación con el papel que desempeñan las grandes corporaciones, con la interdependencia de proveedores y productores, que se está exacerbando, y con lo que ha pasado recientemente en Europa del este. Todo ello indica que va a existir una economía continental europea que tendrá acceso a un mercado nuevo, totalmente inexplorado, una veta riquísima para los productos de la CEE en particular, y en general para todo el mundo, así como una oferta potencial de mano de obra calificada y relativamente accesible en el continente europeo, la cual va a abrir una gama de posibilidades tecnológicas que hace unos años era todavía inimaginable para las empresas del continente europeo.

La necesidad de responder los retos y de aprovechar las complementariedades, las ubicaciones geográficas y la potencialidad de cada economía es también una lógica importante detrás de una negociación de libre comercio.

# LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ARTURO O'CONNELL\*

*Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina*

## EL CUADRO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA

El tema de la deuda externa es en gran parte un tema latinoamericano porque, desde el punto de vista de los deudores, afecta decisivamente a la evolución económica de los países de la zona y porque, desde el punto de vista de los acreedores, más de un tercio del total de la deuda de los países en desarrollo es de los países de América Latina. Para corroborar el efecto de la deuda externa sobre los países de la zona, basta recordar el cambio de hasta cinco puntos en la transferencia neta de recursos al exterior —de unos dos puntos positivos del producto bruto, antes de 1982, a entre tres y cuatro puntos negativos desde ese entonces. Lo anterior significa que se vive en la paradójica situación de que un continente en desarrollo entero exporta capitales a los países industrializados. El monto acumulado negativo a partir de 1982 es de más de 200 000 millones de dólares. Una cuenta sencilla permitiría comprobar que, de haberse invertido esos recursos en el crecimiento de América Latina, se podría haber alcanzado, en ese mismo periodo, un aumento del orden de 70% en su producto, cuando, en realidad, fue de sólo 12 por ciento.

Respecto a la magnitud de las economías y del sector externo, los países latinoamericanos estaban más altamente endeudados que el resto de los países en desarrollo. Por ejemplo, la relación entre deuda externa y producto bruto interno era para América Latina de 47% en 1989, mientras que para la totalidad de los paí-

\* El autor es consultor del Proyecto Relaciones Internacionales y Política Económica (PRIPE), financiado con parte del préstamo 2712AR del Banco Mundial, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Las opiniones vertidas lo son a título exclusivamente personal.

ses en desarrollo era de 42%. En cuanto a la relación entre deuda externa y exportaciones, ese mismo año para América Latina era de 284%, mientras que para los países en desarrollo, en general, era de 186 por ciento.

La deuda externa de América Latina está extremadamente concentrada en los cuatro mayores deudores: Brasil, México, Argentina y Venezuela, en ese orden por magnitud absoluta de las obligaciones externas. En efecto, casi tres cuartas partes de la deuda latinoamericana es de alguno de esos cuatro países. En cuanto a los acreedores, la deuda de América Latina estaba altamente concentrada en los bancos comerciales; mientras que para los países en desarrollo, en general, la deuda con estos acreedores significaba 44% del total, para América Latina sus obligaciones con los bancos comerciales constituían casi 60% del total, y para los cuatro grandes deudores, 66%. Por otra parte, la deuda de esos cuatro países con los bancos comerciales alcanzaba casi 50% del total de la deuda externa de América Latina. A su vez, esta deuda significaba para los bancos cerca de 80% de sus préstamos totales en la zona. Por esa razón, se puede decir que, en gran medida, el problema de la deuda externa de América Latina —en esta década— es el de la deuda de algunos grandes países con los bancos comerciales.

Desde este punto de vista, el problema actual de la deuda de América Latina es bien distinto del que existió en la década de los treinta, con el que, a veces, se tiende a establecer paralelos, porque entonces, la casi totalidad de la deuda estaba constituida por títulos y valores mobiliarios, ampliamente distribuidos entre el público inversionista, las famosas viudas y huérfanos de la expresión inglesa. Los bancos, específicamente, sólo habían actuado como intermediarios en la colocación de estos títulos en los respectivos mercados financieros y no estaban demasiado comprometidos con recursos propios. Asimismo, esta circunstancia supone una diferencia importante con el problema de las reparaciones alemanas después de la Primera Guerra Mundial, ya que en este caso se trataba de deudas con los gobiernos de los países aliados y no con sus bancos.

En cuanto a la nacionalidad o localización de la casa matriz de los bancos comerciales acreedores de América Latina, algo más de 36% del total de las deudas están en manos de bancos estadounidenses. Para los países en desarrollo, en general, la proporción detentada por los bancos de esta nacionalidad es algo menor de 25%. O sea, que la deuda externa de América Latina

—en gran medida una cuestión de deuda con la banca comercial de algunos grandes países— afecta, además, especialmente a los bancos estadounidenses. Sin embargo, 17% de la deuda bancaria latinoamericana estaba contraída con bancos japoneses, 15% con bancos británicos, 11% con bancos franceses y 11% más con bancos alemanes. El problema de la deuda externa latinoamericana, por lo tanto, no es exclusivamente un problema estadounidense.

Adicionalmente, la deuda externa de América Latina con los bancos comerciales de Estados Unidos está fuertemente concentrada en los mayores bancos de este país: alrededor de dos tercios en los nueve mayores bancos. El problema de la deuda latinoamericana, en consecuencia, no es sólo, en gran medida, un problema de los bancos estadounidenses, sino de los principales bancos de Estados Unidos. Además, para estos grandes bancos, así como para los de Gran Bretaña, Canadá y algunos del continente europeo, la deuda externa de los países en desarrollo, y aun la de los países latinoamericanos, sobrepasaba de lejos su patrimonio al comienzo de la crisis en 1982, y en 1989 era, prácticamente, similar al monto de este patrimonio. La situación era distinta para muchos bancos pequeños y medianos en Estados Unidos, así como para algunos grandes bancos del continente europeo; la “exposición” de éstos al riesgo de incumplimiento por parte de los países latinoamericanos era baja. La implicación es clara: el cese de pagos por parte de los países latinoamericanos o, incluso, sólo de los cuatro grandes, podría haber acarreado la quiebra de las mayores entidades bancarias de Estados Unidos, Gran Bretaña y algunos otros países. Las pérdidas para las instituciones pequeñas y medianas estadounidenses, en cambio, serían menores.

Desde el punto de vista de los deudores, es importante subrayar que la deuda latinoamericana es, casi exclusivamente, deuda de los gobiernos, y no de empresas o de particulares. Esto ya era así, en gran medida, al comienzo de la crisis, en 1982, pero se ha visto reforzado por la instauración de distintos esquemas por medio de los cuales los gobiernos han terminado asumiendo una gran parte de la deuda privada preexistente. Los procedimientos empleados han involucrado, en casi todos los casos, transferencias patrimoniales de suma importancia del sector público al sector privado. Por ejemplo, en el caso de Argentina, las estimaciones efectuadas sitúan esa transferencia en magnitudes que van de 10 a 20% del país en cuestión.

El sector privado se vio involucrado, en casi todos los países, en la colocación de fondos en el mercado internacional, en buena parte en los mismos bancos acreedores, en un proceso que se ha dado en llamar de "fuga de capitales". Puesto que los movimientos de capital eran legales en varios de los países donde el proceso fue masivo, la expresión induce a equívoco al teñirla con un dejo de clandestinidad. Sin embargo, lo que hay que retener es que por medio de esa internacionalización financiera de su patrimonio y de la estatización de su propia deuda externa, el sector privado de muchos países de América Latina y de los cuatro grandes deudores quedó en una situación de acreedor neto indirecto de sus gobiernos. Esto es, el sector privado latinoamericano se encontró comprometido, desde este punto de vista, con los acreedores, más bien que con sus connacionales.

#### LAS RELACIONES ENTRE EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA Y LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LOS PAÍSES INDUSTRIALES

Existe una doble relación entre la evolución de la economía y la política económica de los países industrializados y el problema de la deuda externa de América Latina. Estas relaciones van en sentido contrario. Por una parte, la economía y la política económica de los países industrializados afectan al problema de la deuda externa latinoamericana y, por el otro, este problema afecta, a su vez, a la economía de los países industrializados.

Es bien conocido el hecho de que la evolución de la política económica y de la economía de los países industrializados afecta decisivamente a la situación de los países en desarrollo y, en particular, a la cuestión de la deuda externa de América Latina. Se acepta, comúnmente, que el nivel de actividad económica en los países industrializados y su política comercial, que facilita o no el ingreso de las exportaciones latinoamericanas, tienen efectos importantes sobre la economía de los países latinoamericanos.

Sin embargo, no se ha reconocido suficientemente hasta qué punto el desencadenamiento y la persistencia del problema de la deuda externa de América Latina obedece a opciones específicas de política económica en los grandes países industrializados. En realidad, se puede ver que fue el cambio en la política económica hacia políticas de restricción monetaria, primero en Estados Unidos y después en la mayoría de los países industrializados,

a fines de los setenta, lo que desencadenó la crisis de la deuda y determina su persistencia. En efecto, ese cambio redundó en un alza espectacular de las tasas de interés —a niveles de hasta 20% anual—, que obligó a los países endeudados a refinanciar con crédito de corto plazo parte de sus pagos de intereses. Al persistir las altas tasas de interés, y no sólo en términos nominales, sino en términos reales, la situación de pagos externa de los países endeudados se tornó cada vez más delicada. A esto vinieron a sumarse dos efectos adicionales de aquella política restrictiva. Uno, el descenso del nivel de actividad económica. El segundo, en parte unido al primero, la fuerte caída en los precios de los productos de exportación latinoamericanos. En conjunto, estos tres hechos pusieron a los países endeudados en una situación extremadamente delicada. El golpe de gracia lo dio el “cese de préstamos” por parte de los bancos comerciales que, tardíamente, advirtieron la gravedad de la situación en la que se veían involucrados (recuérdense los datos sobre el grado de exposición al riesgo de incumplimiento de los deudores mencionado *supra*).

Las repercusiones externas totales han sido estimadas por el Banco Mundial en una magnitud cercana a 10% del producto de la zona. Los países latinoamericanos se vieron obligados a efectuar un profundo “ajuste” macroeconómico que en apenas un año redundó en una cuenta corriente casi equilibrada. Pero, de haber retornado las tasas de interés reales no a los niveles negativos vigentes durante el periodo de acumulación acelerada de deuda en los años setenta, sino a un nivel normal —tasas reales de entre 1 y 2% anual han sido lo habitual en más de medio siglo—, esa cuenta corriente habría sido superavitaria. En estas condiciones, se podría haber pagado la totalidad del servicio de intereses sobre la deuda y vuelto a aumentar las importaciones a un nivel adecuado para el mantenimiento del nivel de actividad económica y para las inversiones destinadas al crecimiento. A su vez, una situación desahogada de este tipo habría inducido una reanudación de corrientes normales de préstamos e inversiones en la zona, lo que habría facilitado aun más la reanudación del proceso de crecimiento.

Lo anterior no ha ocurrido porque la persistencia de serios desajustes macroeconómicos en los países industrializados —en Estados Unidos, en primer lugar—, así como la convicción de que una política monetaria restrictiva constituía la forma fundamental de enfrentarlos, ha resultado en una década entera de al-

tas tasas reales de interés, hasta cuatro puntos por arriba de los niveles habituales (al ser la deuda casi igual a la mitad del PIB de América Latina, esos cuatro puntos significan un servicio de intereses extra igual a dos puntos de ese producto). Por lo tanto, son los desajustes de las economías de los países industrializados y su particular manera de enfrentarlos —sin éxito, hasta el presente— los que han determinado la crisis de la deuda externa de América Latina y no el desajuste propio. En realidad, lo que se pretende es que los países latinoamericanos se “ajusten” a un desajuste ajeno.

La conciencia de este fenómeno es lo que fundamentaba el llamado a un “diálogo político” del Consenso de Cartagena desde su primera reunión en junio de 1984. Por cierto, pocas expresiones han inducido a un mayor equívoco, porque lo que se entendió es que en este diálogo se trataba de discutir las supuestas consecuencias políticas del problema del endeudamiento sobre los países de América Latina; por ejemplo, sobre la solidez de los regímenes democráticos recién recuperados o en proceso de recuperarse (Brasil, Chile y Uruguay estaban, en ese momento, aún bajo regímenes militares). Tampoco esto hubiera estado mal, porque tales consecuencias son más o menos obvias. Pero, en realidad, se proponía que el “diálogo” discutiera un esfuerzo conjunto —y no sólo por parte de los países endeudados— para reorientar las políticas y llevar a cabo un “ajuste” más simétrico y, además, exitoso. Porque, con los esquemas puestos en marcha para enfrentar el problema de la deuda, la política de los países endeudados se examinaba acuciosamente, por ejemplo, por los organismos financieros internacionales, en tanto que la de los países industrializados quedaba fuera de discusión. En particular, mientras a los países de América Latina se les exige un “ajuste” externo de 10% de su producto, Estados Unidos —en gran parte, responsable— se manifiesta reiteradamente incapaz de mejorar en unos pocos puntos de su producto sus desajustes externo e interno.

La explicitación del verdadero sentido del “diálogo político”, aunque elimine ambigüedades, no deja de explicar el porqué del fuerte rechazo que suscitará. Recuérdese, por ejemplo, la actitud del gobierno británico que, inmediatamente antes de la segunda reunión del consenso, en agosto de 1984, convocó a varios embajadores latinoamericanos para expresarles que el gobierno de Margaret Thatcher vería como un gesto no amistoso la insistencia en el llamado al “diálogo”. Hay quienes han tratado de explicar

la actitud de los países industrializados, no como consecuencia del desafío que el diálogo podía representar para las estructuras verticales de poder en el plano financiero internacional, sino a la indiferencia de los países industrializados, frente a un problema que no los afectaba o, quizás, incluso, los beneficiaba. ¿Pero es esto así? A primera vista, los países industrializados han sido claros beneficiarios de esos 20 000 a 30 000 millones de dólares anuales de transferencia neta de recursos efectuada por los países latinoamericanos al exterior. Esto explicaría la actitud de, al menos, indiferencia frente al problema. Sin embargo, un examen más cuidadoso de ese proceso muestra, precisamente, lo contrario. Las simulaciones efectuadas con dos de los más completos modelos matemáticos de la economía mundial lo confirman. Se trata de los modelos Link —iniciado por Lawrence Klein en Pennsylvania y actualmente bajo administración de Naciones Unidas— y Multimod, elaborado por el Fondo Monetario Internacional. Con ambos modelos se llega a conclusiones semejantes: a saber, que una reducción de cierto monto en el servicio de la deuda de los países en desarrollo generaría un aumento de un monto mayor —hasta de un 50% superior— en el ingreso nacional de los países industrializados. Por cobrar parte del servicio de la deuda externa, Estados Unidos y otros países industrializados pierden prosperidad por un múltiplo de lo que cobran.

La razón de tal paradoja ya había sido intuida por algunos miembros del Congreso estadounidense. Para poder pagar el servicio de la deuda, los países latinoamericanos han debido recurrir a un fuerte corte en sus importaciones y a una expansión de sus exportaciones, aunque, en este caso, la caída de sus precios no haya rendido resultado alguno en términos de una mayor disponibilidad de divisas. Así se han generado los saldos de balance comercial que representan la otra cara de la medalla de la transferencia de recursos, pensados como servicio de la deuda no compensados por una corriente de nuevos préstamos. En efecto, esta transferencia no habría podido materializarse sino con uso de reservas —fórmula utilizada por Venezuela, pero aun en este caso con límites obvios— o generando divisas por medio de un saldo positivo de balance comercial. Ahora bien, la reducción de las importaciones latinoamericanas significa una reducción similar en las ventas de los países industrializados y, por lo tanto, de sus niveles de producción y ocupación. Y la expansión de las exportaciones latinoamericanas significa mayores compras y una competencia acrecentada en el mercado de los países industriali-

zados, en particular, en ramas de la producción que ya encontraban difícil competir con tales exportaciones. Por ambos lados, el pago del servicio de la deuda externa redundaba en un menor nivel de actividad y ocupación en los países industrializados, en particular —para el caso de América Latina— en Estados Unidos, que tiene relaciones comerciales más estrechas con los países de este continente. Por lo tanto, el problema de la deuda externa de América Latina y, más en general, de los países en desarrollo no sólo ha sido consecuencia, en gran medida, de la evolución de la economía y de la política económica de los países industrializados, sino que, a su vez, ha repercutido negativamente sobre ellos. Ésta es la doble relación existente entre ambos fenómenos.

#### DEUDA EXTERNA Y COOPERACIÓN

Si se toma en consideración lo anterior, no hay razón para que el problema de la deuda externa sea materia de conflicto entre los países de América Latina y los países industrializados, a no ser que los segundos prefieran la recesión al crecimiento. Ambos grupos se ven perjudicados por la persistencia del problema; por lo tanto, su solución podría ser materia de cooperación entre ambos. Sin embargo, ha sucedido lo contrario. La cuestión de la deuda externa ha enfrentado a los gobiernos de los países industrializados con los de América Latina, pese a los esfuerzos hechos por los últimos para plantear el asunto en términos de un “diálogo”. ¿Cuál sería la razón de esto?

No puede descartarse totalmente la hipótesis de que la adopción de políticas más adecuadas haya sido impedida por la complejidad de un proceso cuyo resultado final —sólo plenamente inteligible por medio de un razonamiento igualmente complejo— desafía las apariencias. Tampoco puede descartarse del todo que, por lo menos, durante algunos años, los gobiernos de los países industrializados hayan preferido la recesión al crecimiento, obsesionados como han estado por dominar las presiones inflacionarias a cualquier costo. En particular, muchos países han experimentado niveles de desempleo poco habituales en las décadas de la postguerra, una opción que implica un castigo a los intereses de los trabajadores. Pero, sobre todo, debe haber primado la negativa a entender el fondo de un proceso, porque no concordaba con una concepción determinada del mundo ni con los

intereses más inmediatos de un sector que detenta un gran poder económico y político, como son los grandes bancos comerciales.

En la conservadora década de los ochenta, habría sido difícil que gobiernos y formadores de opinión pública aceptaran abiertamente que el sacrosanto “mercado” podía no ser apto para resolver algunos problemas, como el de una acumulación excesiva de deuda (excesiva, por la persistencia de altas tasas reales de interés). También, que reconocieran validez a un argumento que comprendería un proceso en términos de beneficios colectivos distintos de los individuales. En cuanto a lo primero, se adujo una y otra vez que el problema de la deuda era uno entre agentes privados, originado en un mercado, el mercado de préstamos bancarios, y que, por lo tanto, debía ser solucionado dentro de sus mecanismos. Sin embargo, ocurrió lo contrario. Los gobiernos de los países industrializados intervinieron e intervienen decisivamente en la cuestión, y, además, lo hacen en el sentido de una evolución conveniente para los bancos. Así fue como se les aclaró a los países endeudados que un incumplimiento en el servicio de la deuda sería considerado un gesto poco amistoso por el gobierno en cuestión, y que, detrás de la apariencia de una negociación con el Comité de Bancos, en realidad, era en la Tesorería de Estados Unidos donde se negociaba todo lo importante.

El mercado ha resuelto los problemas de acumulación excesiva de deuda por medio de la quiebra del deudor, primero, y de los acreedores, después, cuando éstos han estado demasiado comprometidos con la situación del deudor. Pero aquí es necesario recordar que en esta década se habría tratado —a diferencia de lo ocurrido, en los años treinta— de la quiebra de las mayores instituciones bancarias de Estados Unidos y algunos otros países. En consecuencia, los bancos se organizaron en un cartel —los *steering committees*—, y es sólo natural que los gobiernos y las instituciones financieras internacionales (IFIS) se aseguraran de que esos bancos no quebraran, para lo cual los países en desarrollo tenían que seguir pagando una parte significativa del servicio de sus deudas. Por lo tanto, la ausencia de un mercado atomizado en el terreno de los préstamos bancarios, circunstancia en la que no hubiera preocupado la quiebra de una institución marginal, condujo a los gobiernos a intervenir activamente para evitar una catástrofe no previsible en su concepción explícita del mundo. Pero, además, en este caso, el mercado se topaba, también, con una situación en la que los beneficios colectivos

eran distintos de los individuales, porque si bien la reducción en el servicio de la deuda habría aportado beneficios a las economías de los países industrializados, en su totalidad los bancos acreedores, sin duda, habrían visto su situación deteriorarse, al perder ingresos y capital. Que el beneficio global sea mayor que la pérdida individual —recuérdese que el aumento global de ingresos habría sido hasta 50% mayor que la pérdida individual, por reducción o simple eliminación del servicio de la deuda— no es suficiente cuando el perdedor está perfectamente identificado y tiene poder de presión, en tanto que los ganadores están dispersos y no son conscientes de su posición (los países deudores son, en parte, responsables de esto, porque no intentaron ganarse las empresas exportadoras y los sindicatos a su favor). De todos modos, los perdedores principales, una vez más, han sido los trabajadores (por la pérdida de potenciales).

## RELACIONES DE PODER Y DEUDA: EL CASO DE MÉXICO

JOSÉ ALBERRO  
*El Colegio de México*

La discusión respecto a la deuda se ha dado en un contexto que supone que los socios desiguales son diferentes países. A mí me gustaría insistir en que esta tipificación confunde, más que aclarar, el análisis del problema de la deuda. La línea que divide a los socios desiguales es para mí la moneda en la que están denominados los activos y los pasivos del portafolios de una persona, punto que ya se ha mencionado y que quisiera abordar. De manera más llana, quiero subrayar que, en el caso de México, el problema del peso del servicio de la deuda no debe analizarse de manera maniquea, como un problema entre México conjunto y la otredad representada por acreedores extranjeros. Lo propio es pensar en un gobierno que tiene un portafolios con activos y pasivos denominados, tanto en pesos como en dólares, que tiene relaciones con otros agentes económicos, algunos de ellos mexicanos que residen en México y otros que no cumplen ninguna de estas dos características.

En la medida en que no ha sido posible tener un control de cambios efectivo en México, y me parece que la experiencia en 1982 y 1983 prueba que la efectividad de tal medida se desvanece rápidamente, no hay necesariamente una relación entre la nacionalidad del inversionista y la denominación de sus activos. No sólo los no mexicanos pueden tener activos y pasivos denominados en pesos, sino que también muchos mexicanos hacen lo propio con instrumentos denominados en dólares. Por ello, la relación de poder que surge de las dificultades de mantener el servicio de la deuda se establece a lo largo de líneas que no necesariamente coinciden con las de la nacionalidad de los protagonistas.

Mi breve intervención tratará de presentar cuatro argumentos. El primero sugiere que, durante los años setenta, el endeu-

damento externo de México constituyó el margen de libertad de un gobierno que pretendía crear un modelo de desarrollo que no coincidía con el que deseaban las fuerzas políticas; sin embargo, la mala administración de estos recursos los convirtió en el instrumento de presión de los que se oponían a esa opción, iniciándose una lógica que habría de desembocar en la crisis de 1982. El segundo tratará de explicitar la naturaleza ambigua de una deuda y la relación de poder que se transparenta cuando su servicio no puede mantenerse en las circunstancias previstas. El tercero procurará hacer algunos comentarios sobre la relación desigual entre deudores y acreedores de deuda mexicana después de 1982. Y el último sugerirá que el éxito del programa de estabilización introducido en diciembre de 1987 en México ha aumentado el margen de maniobra del gobierno frente a los tenedores de activos denominados en dólares. Ello parece coincidir con una disminución de la importancia política de estos rentistas frente a aquellos que por sus inversiones físicas en México tienen en su portafolios una mayor proporción de activos denominados en pesos; importancia que parecería estar en ascenso si, efectivamente, se firmara un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos.

Cuando a finales de los años sesenta el modelo de sustitución de importaciones mostró sus limitaciones, se hizo patente la necesidad de un cambio en la estrategia de desarrollo y, en particular, de una reconsideración del papel del Estado. El cambio que se dio a partir de 1970 pretendía crear las condiciones de un nuevo patrón de desarrollo. El crecimiento acelerado bajo la tutela del Estado debía permitir la eliminación paulatina de las desigualdades. Sin embargo, esta propuesta de mayor intervención estatal en el ámbito económico no contó con el consenso político necesario, por lo que se agudizaron las tensiones entre los principales sectores de la sociedad. El sector privado veía con gran recelo su desplazamiento como promotor del crecimiento. Para dificultar el financiamiento de este modelo de desarrollo, un sector importante del empresariado se opuso vehementemente a cualquier aumento de la carga impositiva y reclamó con insistencia que el gobierno observara sus restricciones presupuestarias. Para disminuir estas fricciones, el gobierno pospuso el esfuerzo fiscal que, de hecho, se requería para financiar los nuevos proyectos e instrumentó el endeudamiento externo. El gobierno adquirió pasivos en dólares y activos en pesos, bajo el supuesto de que el crecimiento que resultara de esta actividad

generaría un flujo neto de dólares suficiente para pagar las deudas que estaba contrayendo. Debe subrayarse que, desde entonces, una parte de los activos denominados en pesos que el gobierno adquirió resultaban de lo que ha venido a llamarse eufemísticamente la socialización de la deuda privada, de suerte que el valor de estos activos era muy dudoso.

El intento de imponer este nuevo patrón de desarrollo no resolvió los desequilibrios estructurales fundamentales; por el contrario, agudizó numerosas distorsiones existentes y difícilmente se caracterizó por un gobierno prudente y conservador. Por ello, algunos ahorradores decidieron diversificar su cartera, como se ha mencionado, incluyendo, a diferencia del gobierno, más activos denominados en dólares. Así, la adopción de esta nueva estrategia económica coincidió, como señaló Arturo O'Connell, con la mal llamada fuga de capitales. El que esta solución era ficticia lo demuestra la acumulación de desequilibrios macroeconómicos que culminaron en la crisis de 1976. Por lo tanto, ya a finales de los años setenta nos encontramos con un gobierno que tenía deudas fundamentales, deudas en dólares y activos en pesos, y ahorradores privados que a su vez tenían activos en dólares en su portafolios. Se pensó que el posterior auge petrolero permitiría aplazar los altos costos de corregir los desequilibrios fundamentales que habían subsistido a los intentos de los años setenta. La exportación de petróleo y sus derivados proveería al país de suficientes recursos para iniciar una nueva etapa de desarrollo con mayor participación del sector privado. La alianza para la producción debía cimentar una nueva relación entre los sectores productivos y permitir el acceso a un modelo de desarrollo diferente. Ciertamente, se inauguró una época de prosperidad; pero duró muy poco tiempo y concluyó bastante violentamente, cuando la situación internacional se tornó adversa a mediados de 1981, agudizándose los problemas estructurales que no habían sido resueltos. En ese solo año, debemos recordar que el déficit del sector público, como proporción del PIB, aumentó 40%; el endeudamiento externo neto, 84%. Obviamente, esto reavivó las dudas respecto a la viabilidad de la política económica. Los ahorradores respondieron a la disonancia entre su concepción de lo que ésta debía ser y lo que de hecho se estaba adoptando exportando capitales una vez más, lo que les permitió independizarse del control estatal y de las presiones políticas en México. Como es ampliamente reconocido, entre 1981 y 1982 se fugaron probablemente 20 000 millones de dólares de México.

La crisis de 1982 fue la culminación de un deterioro que se había gestado en la década anterior. Los compromisos financieros heredados no podían ser cumplidos en ese momento. Los problemas estructurales ancestrales habían aumentado la vulnerabilidad de la economía nacional frente a los choques externos. La planta productiva no podía generar los excedentes exportables necesarios para dar servicio a una deuda denominada en dólares, por lo que ésta tuvo que reestructurarse. Los errores de la política económica desempeñaron un papel muy importante en la explicación de la crisis de la deuda, pero fueron factores externos los que la provocaron y empeoraron, al crear una escasez de liquidez para los países que querían aliviar su situación, lo que simultáneamente fortaleció el poder de negociación de los acreedores. La exclusión de México de los mercados voluntarios financieros internacionales aumentó la vulnerabilidad del gobierno. La redistribución intertemporal de la carga de los gastos petroleros y su absorción interna no se pudieron financiar en el mercado, sino que tuvieron que ser objeto de negociaciones; por lo tanto, de supervisión; por lo tanto, de relaciones de poder. Por otra parte, la transferencia neta de recursos al exterior, que se tuvo que efectuar a partir de 1982, se financió con ahorro gubernamental, lo que también limitó el margen de acción interna del gobierno.

La reversión en el flujo neto de recursos desde el exterior no sólo privó al Estado de una fuente importante de financiamiento y de margen de acción, sino que lo obligó a generar ahorro en pesos para transferirlo al exterior en dólares. La debilidad de la estructura tributaria de entonces obligó al gobierno a más que duplicar su endeudamiento interno entre 1984 y 1987, y a aumentarlo en más de 50% en 1988; por ello, el Estado se volvió cada vez más dependiente en lo financiero del sector privado interno (que era el comprador de estos pasivos gubernamentales, que eran activos del sector privado, pero denominados en pesos), y, por lo tanto, cada vez menos capaz de ser intermediario en los conflictos sociales y ofrecer soluciones.

Quisiera ahora desviarme un poco para pasar al segundo argumento y especificar la razón por la cual toda renegociación de deudas es de manera innata una relación de poder y no algo que se resuelve por medio de mecanismos de mercado. La naturaleza de la deuda es durable. Originalmente, fue suscrita por los beneficios que ofrecía a los contratantes, aunque su servicio representa hoy una carga onerosa. Sin embargo, puesto que un préstamo se

contrata para cierto periodo, los contratantes establecen supuestos sobre el comportamiento de algunas variables aleatorias que determinan el desempeño de este mismo préstamo. Estos supuestos se refieren tanto a variables exógenas al proyecto —como castástrofes naturales o el comportamiento de la economía mundial—, como a variables inherentes a él, es decir, a la política económica del gobierno sin deuda. Todo préstamo implica una delegación de responsabilidades y una cesión de control sobre los fondos transferidos. Por su falta de pericia en el esfuerzo que emprende el prestatario y por su desconocimiento del contexto exacto en que se desarrolla ese esfuerzo, un prestamista no puede evaluar el desempeño del deudor de manera inequívoca, de suerte que se ve obligado a equipararlo con una variable aleatoria.

Al no poder dirimirlo, el resultado está sujeto a acontecimientos que escapan al control del prestatario, o si es atribuible a su incompetencia, el prestamista enfrenta un problema de no observabilidad de las causas del desempeño del préstamo. Cuando el deudor tenga dificultades para dar servicio a su deuda, el acreedor tratará de determinar el grado de responsabilidad del deudor. Puesto que el desempeño de un préstamo es una variable aleatoria y el prestamista no quiere asumir la totalidad del riesgo inherente al proyecto, en el caso de una deuda privada, el prestatario establece garantías que amparan el cumplimiento del contrato original. Si los términos de este contrato no se respetan, el prestatario deberá ceder los activos que ofreció como garantía. En caso de acontecimientos catastróficos, las estructuras jurídicas liberan parcialmente al deudor de sus compromisos y permiten que el prestamista se resarza con las garantías que ofreció el prestatario.

La deuda soberana, por otra parte, sólo está garantizada por el gobierno que la contrae y no por activos cuya propiedad pueda ser transferida. Al no poderse resarcir con un colateral, las pérdidas de un acreedor en caso de incumplimiento podrían ser por la totalidad del préstamo. Dado el problema de no observabilidad de las causas del desempeño de un préstamo, una vez que éste ha sido contratado, no es ya la lógica en las relaciones mutuamente provechosas la que norma su servicio, sino la lógica de la desconfianza y de las relaciones de poder. Cuando el deudor tenga dificultades para mantener el servicio de su deuda, argumentará que se debe a circunstancias fuera de su control, y el acreedor tenderá a pensar que es por incompetencia. El primero tratará de corresponsabilizar al acreedor tratando de

repartir la pérdida. El acreedor, a su vez, tratará de eximirse de tal responsabilidad.

En la década de los años ochenta, la amortización de la deuda externa mexicana dependió de la capacidad del gobierno mexicano, como indiqué con anterioridad, de disminuir la absorción interna para crear el superávit comercial, y en esto concuerdo también con Arturo O'Connell: el superávit comercial en el caso de México ocurrió fundamentalmente por medio de la contracción de las importaciones, y no del crecimiento de las exportaciones, puesto que la cantidad total, el valor en dólares de las exportaciones durante la década, se mantuvo prácticamente constante, aunque haya aumentado el *quantum* y cambiado la proporción entre exportaciones petroleras y no petroleras.

México optó por tener un comportamiento ortodoxo en la renegociación de su deuda externa por dos razones: primero, porque no pudo establecer un control efectivo de cambios o, por lo menos, uno que durara una década o algún tiempo semejante —un comportamiento más agresivo, como el de algunos países sudamericanos, habría limitado la capacidad del gobierno de emitir deuda denominada en pesos, lo que habría redundado en un colapso financiero interno, dada la debilidad fiscal heredada. Segundo, porque entre 1983 y 1988 el país había adquirido 13 000 millones de dólares, lo que claramente no es una cifra comparable con la transferencia de recursos que efectuó México durante el mismo periodo; pero en la misma medida en que lo haría el financiamiento neto adicional, funcionaría proveyendo a México de altos incentivos para no romper las negociaciones.

Me gustaría ahora pasar al tercer argumento, que es tratar de caracterizar la renegociación de la deuda mexicana de 1982 a 1991 y ver cómo ha implicado alianzas entre socios desiguales muy diferentes con el paso del tiempo. Empezamos en 1982, cuando México declaró una suspensión momentánea del pago de sus intereses, por las razones que apunté antes. En ese momento se enfrentan un gobierno que tiene, como dije, enormes deudas en dólares y los tenedores de esos activos, que son, fundamentalmente, los nueve bancos internacionales, de los que se ha hablado con anterioridad y que tienen activos en pesos, muchos de los cuales —según se sabía desde tiempo atrás—, tenían un valor limitado; además, por la caída del precio del petróleo, por la crisis que implicó y por el subsecuente cambio masivo de los precios relativos que siguió; activos denominados en pesos, cuyo valor en ese momento disminuyó considerablemente.

En la negociación con los bancos internacionales, el argumento de la importancia de los errores de política tenía peso, era creíble, sobre todo a la luz de la fuga de capitales masiva que había ocurrido durante los dos años anteriores, en la medida en que los negociadores de los bancos no podían tener información exacta acerca de la razón por la cual México no mantenía el servicio de la deuda; pero consideraban que los mexicanos tenían más información que ellos, y, como al mismo tiempo ponían más dólares en su portafolios, no podían más que interpretar esta contradicción como una señal de que efectivamente los errores de política habían sido importantes. Por ello, una vez que fue resuelto el problema del *cash-flow* inmediato a finales de 1982, en los primeros meses de 1983 la carga del ajuste recayó fuertemente sobre México y fue un ajuste recesivo brutal. En buena parte, porque el gobierno no podía emitir deuda en pesos, pues los compradores potenciales de esos activos no querían saber nada de deuda de ese tipo. Éstos estaban tratando de comprar tantos dólares como podían y una buena parte de ellos tenía problemas a su vez, porque también se habían endeudado en dólares, de suerte que tenían que pagar los intereses de la deuda con activos reales muy menguados. Por ello, el gobierno tuvo que disminuir brutalmente su déficit operativo y poner en orden violentamente sus finanzas públicas.

La segunda etapa de la renegociación de la deuda, de 1985 a 1987, coincide de alguna manera con el Plan Brady. El argumento que entonces se utilizó fue que para poder pagar la deuda era necesario crecer. La credibilidad del gobierno había aumentado, tanto interna como externamente. El sector privado ya había reestructurado una buena parte de su propia deuda denominada en dólares; una parte de ella la había transferido al gobierno y la relación entre gobierno y rentistas locales cambió; tan es así que como proporción del PIB la deuda interna en pesos aumentó de 23.8% del PIB en 1985 a 36.2% dos años después. Es decir, es una época en la que los rentistas nacionales están dispuestos, a cambio de conceder más confianza al gobierno, a comprar sus pasivos denominados en pesos. Por esta razón aumenta el margen del gobierno, tanto interna como externamente, y, como ya se dijo, parte de las explicaciones sistémicas y de los costos para los países acreedores empezaron a manifestarse.

De ahí que en la tercera fase de la renegociación de la deuda —es decir, de 1988 a la fecha, años que coinciden con el Plan Baker—, el ambiente internacional haya cambiado fuertemente.

Este cambio ocurre por los costos de la disminución acumulada de las importaciones, porque se acepta más la idea del carácter sistémico de la crisis —se habla un poco más de corresponsabilidad entre acreedores y deudores— y porque empiezan a aceptarse las dudas acerca de la razón por la cual los préstamos no cumplieron con las expectativas y se inicia un proceso de privatización de la deuda soberana. Como apunté en mi segundo argumento, la diferencia entre una deuda soberana y una privada es que en el caso de la deuda soberana no hay colateral —cosa que no sucede en el caso de una deuda privada—, y que la existencia de un colateral delimita las pérdidas potenciales del acreedor, lo cual no sucede en el caso de la deuda soberana, características que hacen la relación de poder más violenta, más cruda.

La última renegociación implicó un proceso de colateralización de la deuda soberana que fue, sin duda, imperfecta, porque lo único que se ha colateralizado es el principal; es decir, una proporción pequeña de la cantidad total que se debe. Pero, sobre todo, la renegociación le restó a la deuda el carácter de deuda de Estado, porque si bien formalmente sigue siendo una deuda del gobierno, se la equipara con una deuda privada en la medida en que ya tiene colateral. Este cambio ha disminuido la violencia de la relación de poder entre el gobierno y los bancos acreedores, en cuanto que el riesgo que tienen los bancos sobre la deuda mexicana disminuirá con el paso del tiempo. Lo anterior significa que ha habido una redefinición en las relaciones de poder. Los socios desiguales han vuelto a cambiar: el gobierno ha adquirido un margen de negociación frente al acreedor externo y también frente a los rentistas internos, y la prueba de ello es que ha podido colocar deuda en pesos.

Repito, ahora, mi cuarto argumento. Conforme llegamos al final de la década y a principios de una nueva, todo coincide con un cambio político importante y el éxito del programa de estabilización adoptado a partir de finales de 1987. La última renegociación del Pacto de Estabilización y Crecimiento fue bastante transparente al respecto. El éxito de esta fase del programa de estabilización y crecimiento descansa completamente sobre la posibilidad de tener tasas de interés real considerablemente menores y estables.

La esperanza es que esta situación desate cierto número de círculos virtuosos en las finanzas públicas, aumente los márgenes de maniobra del gobierno, libere recursos que ahora podrán ser utilizados para otros fines, y creo que señala un reacomodo

político en el que los tenedores de activos financieros denominados en pesos están perdiendo importancia, frente a los tenedores de activos reales que la están ganando. Esta transferencia coincide con las bases políticas de este régimen y no está exenta de tensiones.



## COMENTARIO

MARCO PROVENCIO

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Quiero iniciar mis comentarios con la siguiente observación: algunos problemas se resuelven y otros se administran. Tal vez los que se resuelven se eliminan, y la única manera de que México pueda eliminar el problema de la deuda sea adquiriendo una posición externa neta acreedora, que deje atrás su actual posición externa neta deudora. Tendremos un problema de deuda mientras tengamos una posición deudora con el exterior. Ahora bien, como se dice, la política es el arte de lo posible, y José Alberro bien señalaba que el problema de la deuda es un problema con características eminentemente políticas y de relaciones de poder, pues, posiblemente, lo que la política de la deuda externa en México ha tenido como objetivo primordial en los últimos años, sobre todo en los últimos dos años, ha sido construir una nueva actitud ante el problema de la deuda, cuyo objetivo es resolverlo, eliminarlo, administrarlo, pero no necesariamente eliminar la deuda. Tal vez eso sería lo óptimo, si no fuera política y económicamente imposible.

Creo que en los años de 1981 y 1982 México hizo una apuesta grande que perdió. Los dirigentes del país, el equipo económico, consideraron que el incremento en las tasas reales de interés era transitorio y que el incremento en los precios del petróleo era permanente. Ante una visión de ese tipo se entiende que la política económica de esos años se haya propuesto financiar brevemente este lapso, en el que se pensaba que el incremento de las tasas reales de interés sería temporal, mientras que el aumento de los precios del petróleo sería permanente. Por esta razón, en 1981, México contrató deuda por cerca de 20 000 millones de dólares. Es posible que la apuesta fuera de 50 a 50, pero elegimos el lado equivocado. A *grosso modo*, nuestros términos de intercambio para el año de 1982, con una base en 1970 igual a

100, son de 107%. Es interesante observar que si mantenemos como referencia la base de 100 para 1970, resulta que los doce años anteriores, es decir, entre 1970 y 1982, nuestros términos de intercambio, con todo y los incrementos en los precios del petróleo, habían aumentado siete puntos reales favorables a México.

Los términos de intercambio en 1989 eran de 68%; o sea, una disminución real en nuestros términos de intercambio de casi 40%. La manera como calculamos nuestros términos de intercambio es, simplificando, al dividir el índice de precios de nuestras exportaciones —en esos años el petróleo— entre el índice de precios de nuestras importaciones —entonces la principal importación era el dinero, los préstamos en cuenta corriente. Por lo tanto, el incremento de la tasa de interés, al cual ya hacía referencia Arturo O'Connell, y la baja en los precios del petróleo, crearon una situación muy clara en la que pese a los ajustes en política económica de 1982 a 1989, que mencionó José Alberro, los términos de intercambio disminuyeron 40 por ciento.

En esencia, esta disminución en los términos de intercambio fue el argumento más importante del gobierno mexicano para apoyar la postura según la cual era necesario reducir la deuda, reconociendo su valor en el mercado secundario. Esto significó que, dentro de una atmósfera general en la que muchos reivindicaban las fuerzas del mercado, México reconoció su alcance y defendió este argumento ante quienes sostenían que esas fuerzas eran significativas o que el mercado secundario era pequeño y poco profundo, para lanzar el proceso de renegociación de la deuda que en 1989 fue conocido como el Plan Brady.

En 1985, el Plan Baker retomó los planteamientos de los países endeudados, resultado del Consenso de Cartagena de 1984, que, en esencia, reconocían que el único medio viable de pago de la deuda externa era el crecimiento económico y ya no el ajuste vía la disciplina fiscal. Por esta razón, quizá, el Plan Baker debió haberse llamado Plan de Cartagena, pero a lo mejor no habría tenido tanto éxito. Los antecedentes del Plan Brady de marzo de 1989 pueden encontrarse en algunas presentaciones del secretario de Hacienda mexicano en 1988, Jesús Silva Herzog. El documento final del Grupo de Río del 12 de diciembre de 1988 contiene muchos conceptos que después aparecen en el Plan Brady.

Creo, como Arturo O'Connell, que el tema de la deuda podría verse más como un tema de cooperación que como un tema de conflicto. Así podría ser, pero, para que pudiera tratarse más

como un tema de cooperación, sería necesaria una serie de bases reales que permitieran que el problema de la deuda se administrara, aunque no se solucionara. ¿Cuáles son esas bases reales? Cualquiera de nosotros que se encontrara en la posición de un acreedor, por ejemplo, cuando le prestamos diez pesos a un amigo, que luego nos vuelve a pedir prestado, no tenemos inconveniente en hacerlo si nos asegura algún tipo de pago.

Para el caso de la deuda soberana, creo que no hay mejor base para sentar un esquema de cooperación posible que una política económica relativamente sana en el país deudor. Sin ella es posible que se busque solucionar el problema de la deuda externa mediante el conflicto, porque transfiere el problema de los acreedores a los acreedores internos. Mucho se ha discutido por qué algunos países no optaron por el conflicto, y Robert Kaufman, que me sigue en el uso de la palabra, ha escrito ampliamente sobre el tema; pero para el caso mexicano, tal vez lo único que podemos señalar es que hasta el momento la ausencia de conflicto en materia de deuda ha tenido resultados positivos, algunos de los cuales los estamos viendo.

Sin embargo, la estrategia Brady, que en algún sentido tiene un elemento de cooperación, reconoce la necesidad de reducir la carga de la deuda, en la capacidad de pago de los países endeudados; reconoce también que, si no hubiera una política económica relativamente sana, habría sido muy difícil poner en práctica los dos esquemas de cooperación —Baker y Brady. Pienso, como Arturo O'Connell que hay un vínculo entre deuda y comercio muy claro y podríamos argumentar la línea de los diferentes modelos que él señalaba. Creo que todo gobierno enfrenta la problemática de cómo asignar subsidios a quienes realmente lo necesitan y de cómo distribuir, con claridad, pérdidas y ganancias. Todos nosotros sabemos que las discusiones en los propios países acreedores tampoco han concluido en ningún tipo de solución en cuanto a la asignación de cargas más equitativas entre los protagonistas financieros y los protagonistas productivos en esos mismos países.

José Alberro afirmó que la proporción de la deuda externa mexicana que se ha caracterizado, asegurado o privatizado es relativamente pequeña. Difiero de esta aseveración. Creo que un país como México, que tiene una deuda de 95 000 millones, esto es, 80 000 millones, más la suma adicional generada por una tasa del mercado de 6.25%, no habría podido renegociar el total de esa deuda externa. Si lo hubiera hecho, y el resultado

de la renegociación hubiera sido que la tasa de interés fuera de cero en el total de la deuda, éste entonces habría sido el mismo. No habría faltado quien pensara que no había habido ninguna reducción de deuda. Para entender la negociación que se llevó a cabo, es preciso tener en cuenta la diferencia entre hablar en términos económicos y el saldo real de la deuda para que la evaluación incluya la parte de la deuda sujeta a una tasa menor.

Prácticamente, hay 41 000 millones de dólares que están colateralizados; el pago del principal está garantizado para el año 2019, cuando 41 000 millones de dólares de deuda desaparecan, al hacerse efectivos los bonos cupón cero; entonces se habrá liquidado el total del principal. Esperemos que ese año la deuda no alcance cifras astronómicas. Una proporción que no es la mayor parte del salto total de la deuda, pero en términos económicos es prácticamente la mitad, desaparecerá el año 2019, y además incluye una garantía de dieciocho meses para el pago de los intereses, que son continuamente revolventes.

Volviendo a lo expuesto por Arturo O'Connell, en cuanto al tema de la cooperación en materia de deuda, que ha sido poco explotada, Argentina ha tenido una experiencia significativa con la propia deuda intralatinoamericana. En ocasiones se nos olvida que una pequeña parte de la deuda externa de los países latinoamericanos ha sido contraída entre ellos. Algunos países, como México, son acreedores netos; otros son deudores netos. En este terreno, surge la posibilidad de cooperación en materia de esquemas de reducción de deuda intralatinoamericana.

José Alberro, por su parte, presentó un punto de vista contable y también político del problema de la deuda. Me habría gustado que abundara en el problema de las transferencias de poder real entre los sectores productivos y los sectores financieros que han ocurrido en México.

Una economía no vive de las actividades especulativas, no vive del sector financiero únicamente. En esencia, el bienestar es mucho más que una economía de servicios financieros, y tampoco puede alcanzar sus máximas potencialidades de crecimiento o de desarrollo con un sector financiero cuya situación es incompatible con el sector público. No es éste el caso actual, y ahora menos, con el proceso de reprivatización de la banca en marcha.

## COMENTARIO

ROBERT R. KAUFMAN  
*Universidad de Rutgers\**

Como politólogo, me ha llamado mucho la atención que se hable de la deuda como un proceso *político* —un proceso en el que el juego de intereses encontrados puede conducir a resultados subóptimos para el bienestar global. Arturo O'Connell, por ejemplo, hace hincapié en esto. En mi comentario quiero destacar tres aspectos de este proceso político, no sólo desde la perspectiva de lo que hemos visto en esta mesa de trabajo, sino desde otros enfoques que se han planteado en esta reunión. El primero se refiere a la asimetría de las relaciones de poder en el sistema internacional; el segundo tiene que ver con la política interna de los países deudores, y el tercero, con la capacidad del gobierno de Estados Unidos para sostenerse en el papel que ha asumido desde los años ochenta, como principal administrador de los conflictos internacionales que ha suscitado la deuda.

Respecto del contexto internacional, es importante subrayar que, de todos los problemas aquí planteados, la cuestión de la deuda externa es la que mejor ilustra las profundas desigualdades en las relaciones entre el Norte y el Sur. La desigualdad se basa específicamente en la capacidad de los gobiernos acreedores y de la banca privada comercial para fijar las reglas que gobiernan las gestiones relativas al servicio de la deuda y a la condicionalidad. Durante casi todo el decenio de los ochenta, se suponía que la condicionalidad se aplicaría exclusivamente a los países deudores: que éstos, y no los países acreedores, cargarían con el peso de los riesgos políticos y económicos de las políticas de ajuste. Desde luego, en las negociaciones para recalendarizar la deuda o recibir ayuda, quedaba implícito que la banca priva-

\* Traducción de María Urquidi.

da podría sufrir algunas pérdidas; pero no se tomaron en cuenta las políticas internas de los países acreedores en materia fiscal, de comercio exterior o de política monetaria. Estas políticas han tenido un efecto vital en la capacidad de pago de los deudores, y es razonable concluir que su omisión en la mesa de las negociaciones refleja, tanto o más que cualquier otra lógica económica, el estado de las relaciones de poder entre el Norte y el Sur.

¿Qué implica la cooperación en una situación de gran debilidad política y económica por parte del deudor y de profundas asimetrías en su relación con el acreedor? ¿Debe valorarse —y en cuánto— la cooperación en una situación como ésta? La respuesta, sin duda, depende de las circunstancias; pero, por lo menos en algunos casos, se puede refutar la idea de que el enfrentamiento, del tipo que sea, es más útil a los deudores, aunque realmente no conviene establecer una falsa dicotomía entre cooperación y enfrentamiento. El enfrentamiento (moratorias y otros planes unilaterales para reducir la deuda) podría ser una herramienta útil en la estrategia de negociaciones para obtener formas de cooperación mutuamente más benéficas.

Por otra parte, aislarse de los sistemas financieros y comerciales internacionales representa un costo prohibitivo para los deudores, que, pese a las desigualdades existentes en las relaciones deudor-acreedor, impone restricciones a los enfrentamientos por la deuda. Para su recuperación, quizá América Latina tenga que reducir las transferencias de recursos provocadas por el pago de intereses de la deuda, pero quizá también dependa de una mayor integración de las economías latinoamericanas con los mercados mundiales. Esta integración no necesariamente tiene que ocurrir en los términos que definen las doctrinas económicas liberales; pero en la economía política de los países de la zona, habrá que manejar ajustes económicamente dolorosos y políticamente discutibles, incluyendo más disciplina fiscal y más selectividad en la intervención estatal que hace unas décadas.

Las reducciones de la deuda podrán ser condiciones importantes para el éxito de estos difíciles ajustes; pero no pueden sustituirlos. Ésta es una lección que se aprendió claramente con las desastrosas experiencias de los países que en los años ochenta trataron de reducir unilateralmente la deuda, y a la vez, continuar con las políticas desarrollistas características de los decenios anteriores; por ejemplo, el régimen de Alan García en Perú, o Brasil en varias etapas del gobierno de José Sarney.

Ahora me voy a referir a la forma en que la política interna

de los países deudores ha afectado al manejo de los problemas de la deuda. Pese a las enormes restricciones internacionales que acabo de mencionar, los países de la zona han enfrentado estos problemas de muchas maneras, desde la decisión de declarar moratorias unilaterales hasta la colaboración relativamente estrecha con los acreedores; desde la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas hasta la aplicación de políticas más heterodoxas. La diversidad de las pretendidas soluciones, generalmente impulsadas por fuertes presiones internacionales interesadas en imponer sus propias políticas, sugiere que las fuerzas internas, políticas y económicas siguen teniendo un papel central en el diseño, por parte de los países deudores, de sus estrategias de recuperación. En otras palabras, la capacidad de las instituciones para *imponer* la condicionalidad de los gobiernos y de la banca comercial acreedora es más limitada de lo que puede pensarse.

En relación con las decisiones específicas respecto del servicio de la deuda, los dos ponentes han sugerido que es de primera importancia la relación entre los gobiernos deudores y el sector privado de esos países. De hecho, el proceso de negociación en relación con el servicio de la deuda suele ser un proceso triangular, en el cual los gobiernos tienen que tomar simultáneamente en cuenta su posición ante los acreedores exteriores y los efectos de la deuda en la percepción y posición de los sectores empresariales que controlan los recursos de capital indispensables para la recuperación económica.

Las reacciones de los grupos empresariales pueden variar según los tipos de capital que manejan y su posición en la economía; pero también influyen otros factores. Por ejemplo, a principios de los años ochenta, los grupos que apoyaban la confrontación en el servicio de la deuda eran principalmente de izquierda y asumían la misma posición respecto del sector privado en general. Sin embargo, a medida que se hacía patente que "portarse bien" en materia de servicio de la deuda no iba a aportar los préstamos esperados de la banca comercial, las posiciones se fueron alejando de la cuestión ideológica izquierda-derecha, y aunque no se tradujeron directamente en confrontaciones respecto de la deuda externa, sí se han liberado un poco las restricciones para los gobiernos que tratan de redefinir los términos del pago de la deuda.

Por otra parte y en relación con las políticas más generales de estabilización y ajuste, las decisiones de los gobiernos se ven afectadas, por lo menos, por otros dos tipos de factores políti-

cos internos. Primero, debido a los costos generales de las medidas para lograr el ajuste y la estabilización, la iniciativa para estas medidas generalmente depende de procesos políticos que concentran la autoridad ejecutiva y aíslan a las élites del gobierno del juego distributivo de los grupos de interés. En algunos casos, ese aislamiento puede provocar cambios a corto plazo en la situación política; por ejemplo, cuando un gobierno nuevo aprovecha la “luna de miel” para lanzar y poner en práctica programas ambiciosos. Sin embargo, también son importantes otras formas más sostenidas de organización institucional. En México, aunque hace mucho que las presiones distributivas son parte importante del proceso político, creo que no habrían sido posibles los cambios económicos generalizados que se pusieron en práctica a fines de los años ochenta sin la concentración del poder presidencial, que es parte del sistema político de este país. Y aunque las democracias políticas pueden ser capaces de llevar a cabo cambios económicos, en la reestructuración económica generalizada que tuvo lugar en Chile, Corea y Taiwán el control autoritario fue un factor político importante.

Por otra parte, es difícil sostener a largo plazo las decisiones políticas si éstas no generan y mantienen el apoyo de poderosas coaliciones de beneficiarios económicos. Peter Gourevitch ha destacado la importancia de estas coaliciones. En el contexto latinoamericano, hay que ver quiénes son estos beneficiarios y si se les puede movilizar políticamente. Aunque algunas élites empresariales poderosas pueden beneficiarse de las políticas de ajuste que ya están en la agenda, su apoyo quizá no sea suficiente para garantizar que se pongan en práctica dichas políticas, por lo menos en un sistema político moderadamente abierto. A veces se piensa que los grupos que se encuentran en la base de la pirámide social —por ejemplo, algunos grupos campesinos o grupos en el sector informal— también se pueden beneficiar de nuevos y más flexibles mercados de trabajo y sistemas de precios. Pero falta ver si esos grupos en realidad se beneficiarán, o si los beneficios les permitirán organizarse mejor y ejercer presión política.

El último tema que quiero tocar se refiere a las esfera internacional, específicamente al papel del gobierno de Estados Unidos. En los años ochenta, el Departamento del Tesoro, la Reserva Federal y otras agencias de Estados Unidos desempeñaron un papel central en el manejo de los conflictos provocados por la deuda. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos asumió la

coordinación de las relaciones entre los grupos acreedores y garantizó el principio de condicionalidad entre los deudores y los acreedores. Al mismo tiempo, en el transcurso de ese decenio, el gobierno estadounidense puso en práctica algunos cambios para disminuir ciertas tensiones en el sistema, entre otros, presionó al Fondo Monetario Internacional y a la banca comercial para que aceptaran ciertas concesiones, con lo cual se evitó que estallara una crisis importante entre México y sus acreedores en 1986 y 1987. El Plan Baker de mediados de los ochenta, aunque relativamente modesto en su concepción, sirvió para discutir los ajustes en América Latina más allá del marco estrecho de los programas ortodoxos de estabilización; y la Iniciativa Baker, con su propuesta de reducciones negociadas de la deuda, amplió más aún las opciones de negociación.

La pregunta central en el decenio de los noventa es si el gobierno de Estados Unidos podrá seguir siendo el garante del sistema total de negociaciones de la deuda y si podrá seguir manejando los conflictos que se suscitan en el mismo, al tiempo que tiene que invertir atención y recursos, por una parte, en desmilitarizar la Guerra Fría y, por otra parte, en el problema centroamericano, aunque a medida que se vaya desvinculando de éste podrá centrarse más en los intereses de largo plazo que tiene en toda América Latina, entre los cuales los más importantes son la normalización de las interrelaciones económicas y el desenvolvimiento de nuevos gobiernos democráticos en la zona.

Sin embargo, Estados Unidos enfrenta simultáneamente un serio problema económico de corto y de largo plazos, que dificulta su posibilidad de responder a estos retos. El problema principal de corto plazo es la recesión que afecta directamente tanto a la demanda de exportaciones latinoamericanas como a los recursos fiscales del gobierno de Estados Unidos. El problema más importante de largo plazo es, por una parte, el déficit comercial y, por la otra, la gran debilidad de la banca comercial estadounidense.

La banca, que tendrá que cargar con el mayor peso de las medidas de ayuda para la deuda, se ha visto en problemas en los últimos años, como consecuencia de la caída en el mercado de los bienes raíces, de la pérdida de confianza por parte de los consumidores y de otros factores por el estilo. Aunque la deuda latinoamericana es sólo uno de los problemas que enfrenta la banca, no se sabe hasta qué punto podrá hacer concesiones a este respecto sin arriesgar la estabilidad del sistema financiero.

Es evidente que la desestabilización de este sistema pondría en grandes aprietos no sólo a América Latina sino también a Estados Unidos y a otros países desarrollados.

La reducción de las barreras arancelarias reduciría, probablemente, el déficit comercial de Estados Unidos, ya que generaría nuevas oportunidades de exportación para los sectores competitivos de la economía estadounidense. Como ya dijeron hace tiempo algunos economistas, un mercado estadounidense más abierto daría a los países latinoamericanos la oportunidad de crecer y pagar su deuda con exportaciones. Pero la clase de reformas comerciales que se vislumbran en las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos se toparán con mucha oposición de poderosos grupos industriales y agrícolas que se ven amenazados por las importaciones de productos latinoamericanos. En el mismo momento de escribir estos comentarios, la oposición se hace más visible y más fuerte. El resultado de las negociaciones comerciales que se están llevando a cabo con México dará una medida del papel que desempeñarán esos grupos en negociaciones posteriores con otros países latinoamericanos, así como de la capacidad del gobierno de Estados Unidos para hacer frente con eficacia a la amplia gama de problemas que origina la deuda.

# LA POLÍTICA PETROLERA MEXICANA Y LA COOPERACIÓN CON LAS GRANDES POTENCIAS

LORENZO MEYER  
*El Colegio de México*

La política mexicana del petróleo resulta un tema pintiparado para ejemplificar ciertos aspectos de la naturaleza de la cooperación y del conflicto entre países de desarrollo desigual. Pocos temas se prestan tan bien para estudiar las relaciones de cooperación y de conflicto entre países centrales y periféricos, como los derivados del encuentro entre la soberanía de los países periféricos productores de petróleo y las necesidades de las potencias que determinan los grandes procesos macroeconómicos y políticos mundiales. Examinando la historia de la industria petrolera mexicana y su relación con la política internacional, queda claro que ni en el mejor de los momentos ha habido una cooperación con el exterior que no tenga algo de conflicto, ni un conflicto en el que no hubiera, al menos, un grano de cooperación. Sin embargo, para propósitos del análisis que aquí interesa, esa historia se puede dividir en etapas de cooperación y conflicto, según sea dominante el uno o el otro.

Desde una perspectiva política, lo interesante del petróleo —la fuente de energía más importante de este siglo— es que su distribución en la geografía del planeta no tiene nada que ver con la distribución mundial del poder; pero su demanda y uso, sí. En efecto, una buena parte de los depósitos petroleros se encuentran fuera de las fronteras de los países que constituyen el centro de la economía mundial, en zonas políticamente periféricas, y esa situación proporciona la materia prima para una necesaria, inevitable y estrecha relación entre países con distintos grados de desarrollo e intereses, que bien pueden ser intereses complementarios o antagónicos, según las circunstancias.

La cooperación internacional en materia petrolera puede ser vista tanto desde la perspectiva del productor como de la del consumidor. Basándome en la historia mexicana, voy a ilustrar el tema de la cooperación en tres circunstancias distintas: a) cuando ésta ocurrió, básicamente, en los términos propuestos por el productor subdesarrollado al consumidor industrial y dominante; b) cuando la cooperación se hizo en términos de relativo equilibrio entre las dos partes, y c) cuando los términos de la cooperación fueron, básicamente, los propuestos por la gran potencia.

Antes de principios del siglo, el petróleo no era un producto importante en México. A partir de ese momento y por una década —cuando se inicia el desarrollo de los primeros campos productores—, el objetivo central del gobierno mexicano en materia de hidrocarburos era modesto: simplemente, trataba de lograr una producción que cubriera la demanda interna, en particular la de los ferrocarriles, para sustituir importaciones. Nada más.

Desde esta perspectiva, México requería de los países centrales capitales y tecnología, para desarrollar campos cuyo potencial se creyó muy limitado. Poco a poco se empezó a demandar algo más: mercados para los excedentes petroleros que empezaron a aparecer, aunque no eran muy grandes. En esta etapa inicial (1900-1911), el gobierno mexicano encontró la respuesta —cooperación— que buscaba: el capital norteamericano y europeo llegó a México para explorar, perforar, producir y refinar petróleo a lo largo del Golfo de México. A cambio de asumir el innegable riesgo que entonces significó la actividad petrolera, las autoridades mexicanas aseguraron a los inversionistas plenos derechos de propiedad sobre los hidrocarburos y un régimen fiscal muy generoso. Esta coincidencia entre los intereses nacionales mexicanos —tal y como los definieron unas autoridades que aún no tenían plena conciencia de la verdadera magnitud de las reservas petroleras— y los extranjeros iba a desaparecer muy rápido para dar lugar al conflicto; pero volvería a emerger más adelante.

Poco antes de la gran ruptura entre el gobierno mexicano y las empresas petroleras extranjeras el 18 de marzo de 1938 —fecha en que tiene lugar la expropiación y nacionalización de la industria petrolera—, volvió a haber una breve coyuntura dominada por la cooperación en términos mexicanos. En efecto, a mediados de los años treinta surgió la posibilidad de que el capital europeo y el gobierno mexicano se asociaran para dar nacimiento a una gran empresa petrolera mixta que fuera productora, refinadora y comercializadora de combustible y se convirtiera

en alternativa a una situación en la que la totalidad de las empresas establecidas eran extranjeras y ligadas a los grandes cárteles internacionales. La expropiación de 1938 echó por tierra esta posibilidad.

Un tercer periodo, con la misma característica de cooperación entre México y el mundo externo, se inició en los años sesenta, cuando ya Pemex aseguraba al Estado el monopolio de la industria. Para entonces, los diversos intentos de los intereses norteamericanos y europeos por volver a tener un papel como productores se abandonaron, y su lugar lo ocupó una modesta cooperación del capital externo con un Pemex dedicado, básicamente, a surtir el creciente mercado interno y siempre necesitado de insumos tecnológicos y financieros del exterior.

Los tres ejemplos anteriores de cooperación en el campo petrolero entre México y las potencias dominantes se dieron justo en circunstancias en que el petróleo mexicano no tenía un papel significativo en el mercado mundial de hidrocarburos. Hay, por lo tanto, una relación directa entre las posibilidades mexicanas de hacer prevalecer su punto de vista y un mercado petrolero mundial donde la contribución mexicana es marginal.

Hasta aquí se han presentado casos de cooperación en los términos demandados por México; pero en la historia petrolera también hay ejemplos de cooperación en otros términos, en los cuales las condiciones no son realmente las deseadas por México, pero tampoco las que originalmente exigía el socio externo. Un caso claro de lo anterior se presentó poco después de la expropiación de 1938, cuando la Segunda Guerra Mundial colocó a México como aliado de las potencias a las que había afectado con la expropiación y que habían establecido un severo boicot contra los esfuerzos del gobierno mexicano por sacar adelante su política nacionalista. Sin embargo, una vez que México entró en el conflicto mundial del lado de los aliados, Estados Unidos no pudo insistir en su política original en este campo y ofreció, en sus términos, cierta cooperación con Pemex para aliviar sus penurias financieras, de tal manera que pudiera autoabastecer a México de productos refinados y no se tuvieran que desviar a México aceites y combustibles norteamericanos, que eran requeridos en el frente o por la maquinaria económica de Estados Unidos. Terminada la guerra, los créditos se suspendieron porque, para continuarlos, se le exigió a México desarrollar ciertos campos para uso exclusivo de Estados Unidos, que los deseaba como reserva, fuera del mercado. Al no considerar el gobierno

mexicano que fuera necesario aceptar tan penosas condiciones, la cooperación se suspendió y las presiones contra Pemex volvieron, aunque con menor virulencia que en el pasado.

En la historia petrolera mexicana también se puede encontrar un tipo de cooperación en la que la vulnerabilidad de la posición mexicana es tal que resulta un arma en la negociación de la cooperación —porque una crisis en México puede resultar dañina al interés nacional de la gran potencia—; pero la propia debilidad le lleva a aceptar la mayoría de las condiciones impuestas desde el exterior. En efecto, cuando en 1982 la economía mexicana entró en una crisis profunda y estuvo a punto de declarar la moratoria de su enorme deuda externa, el gobierno norteamericano tomó la decisión de incrementar las compras de petróleo mexicano de manera un tanto artificial —compras para la reserva estratégica recién creada por Washington—, para evitar la suspensión de los pagos mexicanos sobre su deuda —lo que afectaría seriamente a instituciones bancarias de Estados Unidos y Europa— y mantener la estabilidad social mexicana, que fue vista como parte del interés nacional norteamericano. Sin embargo, en este tipo de cooperación, los términos, en gran medida, los impuso la potencia dominante: precios, volúmenes e incluso el destino final de los recursos intercambiados.

Más rica que la historia de la cooperación petrolera de México con sus poderosos compradores es, desde luego, la historia de sus conflictos; pero como ése no es el tema de interés de esta reunión, sólo debe quedar apuntado como la otra cara de la moneda e insistir en que, incluso en momentos de conflicto agudo, como fue el caso tras la expropiación de 1938, México pudo encontrar protagonistas en los países centrales que estuvieron dispuestos a cooperar, por convenir así a sus intereses particulares. Sin embargo, ésa es otra historia y éste no es el lugar para ahondar en ella.

En conclusión, y según lo muestra la historia petrolera mexicana, la cooperación entre países de desarrollo desigual puede darse en los términos del país más fuerte —eso es obvio y no resulta de mayor interés teórico—, pero también la cooperación se puede dar en términos de relativa igualdad e, incluso, pueden prevalecer los del país menos fuerte; no obstante, para que esto último se dé, es necesario que los intereses del país débil sean vitales para éste y secundarios para la gran potencia, de tal suerte que el acceder a las demandas del país débil no interfiera en nada con las prioridades del fuerte.

## LAS DIFICULTADES DE LA COOPERACIÓN EN EL MUNDO PETROLERO

PEDRO HAAS

*Petróleos Mexicanos Internacional*

Quiero plantear aquí el problema de la cooperación entre socios desiguales en el ámbito global internacional, entre productores y consumidores de petróleo. Hay muchos temas importantes; pero el tema de fondo siempre ha sido y seguirá siendo: ¿a qué precio se vende el petróleo? Y ¿a quién le toca la renta económica? Ésos son esencialmente los dos temas fundamentales que subyacen a todas las tensiones, discusiones y negociaciones entre productores y consumidores de petróleo en el mundo.

El primer punto que quiero destacar es que la industria petrolera es de gran escala. Se trata de una industria masiva, de alcance global, y los intereses que giran a su alrededor son masivos y globales también. El petróleo es una mercancía estratégica que representa 40% del consumo mundial de energía, y, por sus dimensiones, tiene implicaciones de seguridad para los Estados consumidores.

Para los productores, el petróleo también es un tema fundamental, porque, cuando es una de sus principales industrias de exportación, generalmente es la más importante, y aunque la industria petrolera no sea la que genera las principales exportaciones, casi siempre es fuente muy rica de divisas y de impuestos. En estas condiciones, forzosamente la industria petrolera es de tal calibre para ambos, consumidores y productores, que las fricciones que provoca son más o menos proporcionales a las dimensiones de la industria. Como me dijo recientemente un director de la Agencia Internacional de Energía: "No estaríamos armando todo este circo si Arabia Saudita estuviera sentada sobre las reservas de jugo de naranja más grandes del mundo."

En segundo lugar, quiero repasar muy brevemente lo que han sido las relaciones entre productores y consumidores de petró-

leo. Difícilmente pueden ser consideradas como de cooperación. Encuentro cierto grado de optimismo en el título de esta conferencia, porque la historia de las relaciones entre productores y consumidores siempre ha sido una historia de tensiones. Hasta principios de los años sesenta, los países consumidores de petróleo esencialmente dictaban los términos de esas relaciones, en ocasiones *manu military*, y generalmente por medio de grandes empresas: las famosas “siete hermanas”. Durante este largo periodo que se inicia a principios de siglo, el comportamiento de las grandes empresas que manejaban zonas geográficas completas era depredador.

La creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a principios de los sesenta; la entrada en el mercado petrolero internacional de empresas petroleras independientes, distintas de las “siete hermanas”, que trataban de hacerse un espacio en ese mercado; la revisión de cláusulas de explotación en los contratos petroleros que contemplaban la participación mediante regalías; los acuerdos de Teherán de principios de los años setenta, y la guerra del Yom Kippur en 1973 trastornaron el orden petrolero. La OPEP quedó consolidada como una fuerza política importante, y en ese momento los productores empezaron a luchar por la renta económica del petróleo y a capturar una parte importante de ella, tanto por la proporción de la renta que se aseguran, como por el nivel de precios que imponen.

La crisis de 1979-1980, que multiplicó los precios del petróleo, no fue precipitada por los países productores, sino que fue efecto de una casualidad, en la medida en que nació de una crisis política: la caída del Sha y la guerra entre Irán e Iraq; por otra parte, también contribuyó a esta evolución el hecho de que Japón haya incrementado significativamente sus compras de petróleo, aunque no lo necesitara.

Los países consumidores reaccionaron ante esta crisis con la creación de la Agencia Internacional de Energía; pero el propósito de esta organización no era negociar con los productores, sino contrarrestar sus acciones. Es muy importante recordar que la Agencia Internacional de Energía no fue diseñada con el objetivo de entablar negociaciones con los productores.

Tenemos aquí un fenómeno de altibajos muy pronunciados. Antes de 1973, y durante mucho tiempo, el precio del petróleo se mantuvo entre 1 y 52 dólares por barril, sin grandes variaciones. Los países productores estaban totalmente sometidos a lo

que determinaran las empresas transnacionales, tanto en materia de volumen como de precios y regalías. En 1973, esta situación se revirtió y los países productores adquirieron una posición dominante que, después de 1973, se tornó ambigua, y hasta la crisis de 1979, los intentos de negociación fracasaron. El desencuentro parecía ser permanente.

Cuando la situación es favorable a los productores, éstos no tienen ningún interés en negociar con los países consumidores, y cuando el viento favorece a los últimos, son ellos quienes no tienen interés en negociar con los productores. Un ejemplo que ilustra este sube y baja es el incabable debate en torno a si el petróleo debe pagarse en dólares, en derechos especiales de giro o en una canasta de monedas. La discusión fluctúa con la tasa de cambio y dependiendo de a quién le convenga; pero se sigue cotizando en dólares.

Sin embargo, en el fondo, los países que no tienen interés en dialogar son los consumidores, salvo en aquellos casos en que sienten que el diálogo sirve para lograr una especie de distensión que pudiera mitigar los precios. Los consumidores no han demostrado nunca un verdadero interés por un diálogo serio y profundo con los productores. Tres países, en particular —porque es muy difícil hablar de los consumidores como un bloque homogéneo— rehúyen el diálogo con los países productores de petróleo: Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal Alemana. En cambio, los países escandinavos, Japón y algunos otros países miembros de la OCDE son más sensibles a este tipo de argumentos.

En este punto, es necesario hacer algunas precisiones acerca de la OPEP. La OPEP no es un cartel; nunca ha funcionado como tal, sino como un club elástico que a veces funciona y a veces no, y cuyo éxito se explica precisamente por su elasticidad.

Quiero subrayar que una de las características de la OPEP, que también muestran los demás productores no miembros de la organización, es la enorme diversidad. Organizaciones como la OCDE, la Agencia Internacional de Energía, el Fondo Monetario Internacional o la Comunidad Económica Europea, esto es, las instituciones multilaterales exclusivas o dominadas por los países industriales, en cambio, tienen muchísimos elementos en común. Por ejemplo, al discutir la entrada de Turquía en la CEE, uno de los principales argumentos en contra de la solicitud ha sido que ese país no presenta el núcleo de características comunes que une a todos los demás, a diferencia de la OPEP, que es una

organización que reúne a una gran variedad de países, en la que interactúan socialismos tan distintos como el iraquí y el argelino; conviven países modernos y tradicionales, países ricos y pobres, musulmanes y católicos. Lograr cierta cohesión con esa diversidad —sobre todo cuando algunos de los países miembros están en guerra entre ellos mismos— y el hecho de que hayan logrado trabajar coordinadamente por tanto tiempo ha sido verdaderamente algo extraordinario y habla del éxito de la OPEP.

Por otra parte, la relación causa y efecto entre OPEP y las alzas de precios es bastante tenue. La OPEP, en cierta forma, ha sido el canalizador de ciertos esfuerzos y ha aprovechado ciertas oportunidades: en 1973, la guerra del Yom Kippur; en 1979, la caída del Sha y la guerra con Irak. Pero sólo en escasas ocasiones y de manera limitada la OPEP ha sido protagonista de un aumento de precios y ha logrado administrar el mercado hasta cierto punto, en la medida en que éste nunca ha sido libre y creo que nunca lo será.

La diversidad mencionada es todavía mayor si en la lista de los países productores de petróleo, además de los miembros de OPEP incluimos a otros que no lo son, como la Unión Soviética, México, Yemen, Angola, Estados Unidos y el Reino Unido. La diversidad explica que en las discusiones entre productores, tanto en el seno de la OPEP, como entre la OPEP y los países no miembros, se plantee invariablemente un problema de sustancia contra cohesión. Esto es, en toda reunión entre países petroleros miembros y no miembros de la OPEP, cuando la agenda contiene temas sustantivos, la cohesión del grupo es muy difícil de mantener.

Para México, como productor, lo más importante para una cooperación razonablemente equitativa entre socios desiguales es, en primer lugar, cimentar la cooperación entre los productores. En este terreno, tenemos que aceptar el liderazgo de algunos países, entre ellos México, que es un país productor y exportador importante, que podría compartir beneficios.

El grupo de productores debería tratar de conseguir que cada uno de los miembros, incluso el más pequeño, pensara que pese a algunos costos que supone pertenecer a la organización o al grupo de los países productores, esta pertenencia tiene más conveniencias que la ausencia de cooperación entre productores. Sin lugar a dudas, la OPEP ha beneficiado a México, a pesar de que no es miembro de la organización.

Dos preguntas importantes son: ¿qué será de la OPEP des-

pués de la crisis? ¿Cómo se resolverá la tensión entre los países radicales: Irán, Iraq, Argelia y Libia; y los moderados: Arabia Saudita, Kuwait, los Emiratos Árabes y Venezuela? La verdad es que es muy difícil predecirlo; dependerá de la forma en que finalmente Estados Unidos quiera dar salida a esta crisis, militar o negociada.

Para los países consumidores, un punto importante es que la OPEP permanezca dominada por países moderados, como Arabia Saudita, cuya postura es aceptable e, incluso, permite integrar un interlocutor en la medida en que es mejor tratar con un grupo organizado de países que con una colección de países menos controlables. En cambio, una OPEP controlada por los países radicales sería algo muy distinto, en términos políticos y petroleros.

¿Cuáles serían los objetivos de los productores? Cierta estabilidad del mercado, que al final de cuentas responda a las presiones del arbitraje oferta-demanda en el corto plazo. No creo que podamos regresar a un esquema de precios oficiales, que sería muy destructivo. En el corto plazo, la oferta y la demanda determinan el equilibrio del mercado; pero es preciso identificar ciertos rangos de mediano plazo en los que puedan colocarse países productores y consumidores.

También es preciso tener presente el caso de los productores actuales y potenciales que quieren atraer mayor inversión extranjera, como, por ejemplo: la antigua Unión Soviética, Yemen, Argentina, Vietnam; países disímbolos, que están haciendo todo lo posible por atraer inversión extranjera para su industria, aumentar la producción y capturar una renta económica o, por lo menos, compartirla con las empresas petroleras que se establecerían en su territorio.

En relación con los consumidores, podemos identificar también mucha diversidad. En tanto que consumidores, hay países radicales, como Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal Alemana; y países moderados, que estarían dispuestos, en un momento dado, a establecer una relación de diálogo y de mayor entendimiento con los productores: Japón, Francia y los escandinavos son ejemplos típicos, como ya mencioné antes. En Estados Unidos, la producción inmediata depende mucho de los precios, porque es recuperación terciaria. En el Reino Unido, los precios bajos en el mar del Norte, incluyendo Noruega, no afectan a la producción inmediata, sino a los planes de inversión y a la producción futura. Es decir, que aunque fiscalmente los

países consumidores pueden compensar los precios altos por medio de mayores impuestos, los precios demasiado bajos no son del todo benéficos. Esa relación simplista ya no existe. Es posible que en el mediano plazo se establezca un mejor acuerdo en una banda de precios razonables.

Empresas y gobiernos juegan en materia petrolera de la misma manera que lo hacen bancos y gobiernos en el caso de la deuda. Incluso los mismos gobiernos de los países industriales han tenido problemas para controlar sus empresas petroleras, como ocurre en los países productores de petróleo. Las empresas muy grandes y muy poderosas tienen una presencia global y escapan con facilidad al control del Estado, aunque sea desarrollado.

Una de las preguntas que hay que hacerse es si la Agencia Internacional de Energía ha cumplido su papel en esta crisis. Ése es un gran debate, actualmente un poco soterrado, porque hay otras cosas más importantes y más apremiantes; pero una de las preguntas que hay que hacerse es si hay crisis o no. La Agencia Internacional de Energía en estos momentos no ha utilizado para nada los mecanismos de que dispone. Las razones de esta inactividad no son muy claras; no está claro si los mecanismos existentes no funcionan, si los problemas políticos en la agencia son demasiado grandes. No sabemos si el problema es burocrático; pero la razón de existencia de la agencia es aliviar los efectos de las crisis, aunque, simplemente, ha estado ausente de las crisis.

Decir que no hay crisis significa que no ha habido una reducción de la disponibilidad de petróleo de 7%, como dicen las reglas en un mercado en el que la oferta y la demanda determinan los precios. Teóricamente, no se ha presentado escasez física; lo único que se ha registrado son movimientos de precios: si el precio sube hasta duplicarse, significa que no hay crisis. Ésas son algunas de las preguntas que en estos momentos se están haciendo los mismos países miembros de la Agencia Internacional de Energía y que forzosamente tendrán que contestar en los próximos meses.

## COMENTARIO

CARLOS RICO  
*El Colegio de México*

Trataré de vincular algunos de los temas que se han planteado en esta mesa con los que se han discutido en otras sesiones y a conceptos que se han utilizado anteriormente, con el fin de encontrar alguna coherenciaa entre el planteamiento general que nos reúne aquí y nuestras discusiones. Parto de la idea de Lorenzo Meyer de que en el tema petrolero hay tanta cooperación como conflicto. La cooperación contiene siempre un elemento de conflicto. Aun en los casos en que estamos en posiciones de juegos de suma positiva, es decir, situaciones en las que las dos partes obtienen algún tipo de ganancia, siempre se plantea el problema de la distribución de los beneficios.

Éste es el tema central en la discusión de la cooperación, teórica y prácticamente. Así fue expresada también por Pedro Haas cuando planteó el problema de distribución de la renta petrolera. Este juego es positivo, pero no por eso se resuelve el problema de la cooperación, en vista de que la definición misma de los términos de la cooperación produce conflicto. Entonces, en ese sentido, la cooperación nunca debe ser entendida como una situación en la cual el conflicto está ausente, aunque lo que termina dominado es la cooperación, porque es una condición necesaria para la distribución de ganancias derivadas de la misma cooperación. Este tema se relaciona con otro más amplio, que ha sido tratado desde hace muchas décadas en la literatura: el de la complementariedad económica, que normalmente genera conflicto político. Esto es, compradores y vendedores pueden compartir un interés en la cooperación, pero mientras que el vendedor busca siempre fijar el precio más alto, el comprador quiere un precio inferior.

Ambos ponentes subrayaron este fenómeno: que la complementariedad económica genera conflicto político, sobre todo

cuando las relaciones se han politizado y el mercado no define los términos de la distribución de rentas. La politización del mercado ocurre cuando hay una intervención estatal abierta, y normalmente es imposible establecer una cooperación en el sentido que a veces se ha planteado en esta conferencia.

La cooperación en materia petrolera ilustra con más claridad la visión realista de la cooperación, en parte porque es precisamente el Estado el que controla los términos del juego. El Estado no solamente define los términos generales de intercambio comercial, esto es, las reglas con las que van a jugar todos los participantes, sino que el propio Estado es jugador. En ese sentido, en los países petroleros, la cooperación está mediada por la capacidad del Estado para movilizar la acción en sus propios términos.

Ahora bien, este fenómeno no se presenta en el intercambio de bienes diferentes del petróleo. El Estado puede fijar las reglas de cooperación en ese terreno, pero en otros en los que los protagonistas son distintos del Estado, aunque éste indique la necesidad de comerciar o de cooperar —con América Latina, por ejemplo—, su decisión no es muy significativa, porque su capacidad de intervención en este nivel es limitada.

En el caso específico del petróleo, la intensidad del compromiso estatal es mucho mayor tanto en los países productores como en los consumidores. En esta área, la participación del Estado es necesaria, en vista de las características del mercado de energéticos que es proclive a las crisis. Dado que el nivel de compromiso estatal es mayor, aumenta la posibilidad de imponer cierta visión, que puede ser parcial, pero que, por lo menos, será consistente con lo que define como el interés nacional. Estas particularidades contribuyen a explicar la observación de Lorenzo Meyer, en el sentido de que cuando el petróleo no es importante para los otros, ganamos nosotros, es decir, la cooperación se da en nuestros términos.

Mi sugerencia es que veamos siempre que éste es un tema central que hay que entender con una lógica relacional. Este dato no es importante para los otros; pero es muy importante para nosotros, para que nos comportemos de manera más o menos articulada y unificada en las negociaciones con el exterior.

Cuando el tema empieza a ser más importante para la contraparte y el Estado comete el error de tratar de articular el sistema nacional con los consumidores en relación con el mercado petrolero, la situación puede revertirse, porque se pierde la

oportunidad de desarrollar una capacidad negociadora mayor en la medida en que no hay bases para una acción unitaria. De alguna manera, el tema tiene que ver también con lo que planteaba Douglas Chalmers, cuando afirmaba que cada vez es más difícil influir en las relaciones entre México y Estados Unidos, así como es más difícil la cooperación porque el Estado ha perdido el monopolio que tenía en esa relación.

Desde el punto de vista mexicano, una excepción a este respecto es el tema del petróleo. En ese caso, el Estado, sencillamente, controla los términos de la transacción misma, más que en otros temas.

Por último, como se dijo, el petróleo no solamente ofrece una tremenda cantidad de ejemplos de cooperación, sino también de conflicto en una relación bilateral, así como de situaciones de cooperación entre desiguales que no necesariamente son consumidores y productores. Pedro Haas destacó este punto de la heterogeneidad, que es muy importante y permite que nos remitamos a situaciones en las que los países tienen desacuerdos en otros temas y, sin embargo, han sido capaces de cooperar.

Entonces, la discusión sería qué tan relevante es la cooperación, cómo se estableció y cuál fue la capacidad de influencia de cada uno de los protagonistas en la determinación de los términos de la cooperación, por ejemplo. Me pareció muy interesante la manera en que el petróleo ilustra sobre casos de cooperación entre países desiguales, y que no se halla distribuida en función de producción y consumo, sino que es algo mucho más amplio.

Me parece que el petróleo es un tema de una enorme riqueza que nos permite sugerir, por lo menos, otros dos espacios de cooperación que no han sido mencionados. La discusión se ha concentrado en la cooperación en materia estrictamente petrolera, en los intercambios comerciales y en la distribución de la renta, por ejemplo. En determinados momentos, la negociación petrolera abre la puerta a negociaciones en otras áreas. El paso puede ser explícito, como cuando se propusieron negociaciones en paquete, o implícito, como está ocurriendo ahora. Cuando cambian las condiciones del mercado energético, surge con claridad el interés del gobierno norteamericano por firmar un acuerdo global con México, porque es previsible que ese acuerdo no será exclusivamente petrolero. Así, en el proceso de negociación se presentan todos los temas posibles, desde la migración hasta el petróleo; gradualmente se irá depurando y los temas que no son objeto de negociación desaparecerán de la agenda, en la que

quedará solamente lo concreto, aunque en un primer momento se incluyan todos los puntos posibles.

No necesariamente es una situación positiva para México el hecho de que de repente haya surgido en Estados Unidos un interés por firmar un acuerdo global, en la medida en que también se ha profundizado el interés por incluir el tema petrolero, lo cual equivale a decir que Estados Unidos quiere un acuerdo con México, pero en sus propios términos.

También sería interesante discutir el tema del petróleo como palanca en la negociación. Un tercer aspecto sería el petróleo como generador de cooperación hacia terceros países, el cual me remite a dos situaciones distintas. Aquí estoy hablando de la relación mexicano-norteamericana.

Dado que el petróleo es el punto básico de la cooperación entre países desiguales —véase México y los centroamericanos—, hay que preguntarse hasta qué punto todos los cambios que se registran hoy en la relación bilateral están creando una nueva realidad en la que México y Estados Unidos tienden a cooperar para estabilizar Centroamérica. La contribución mexicana es básicamente el petróleo. Ahora bien, la cooperación se establece porque México y Estados Unidos tienen interés en estabilizar el área centroamericana, pero queda pendiente el problema de la distribución de los costos de esa cooperación. Así, el petróleo es también un instrumento de negociación, de relaciones hacia terceros países que abre posibilidades de cooperación.

El tema de la triangulación de la cooperación puede ilustrarse con la experiencia de la cooperación entre México y Estados Unidos, tema en el que más se ha avanzado, como es la migración de terceros países. A Estados Unidos le interesa una colaboración con México, no para controlar la migración mexicana, sino para que este país sea un filtro de la migración proveniente de otras áreas. Dado que ambos países comparten un interés común en controlar la conflictiva situación económica y social centroamericana que genera, por ejemplo, este problema migratorio, el petróleo subsidiado que México exporta a los países centroamericanos es mucho más que un tema de cooperación, y su objetivo va más allá de la relación bilateral, en la medida en que puede convertirse en un instrumento para estabilizar el área.

# ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA COOPERACIÓN HEMISFÉRICA PARA EL COMBATE DEL NARCOTRÁFICO. INTERDEPENDENCIA Y ASIMETRÍA

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
*DEI-CIDE*

*Nuestro país no puede asumir solo la responsabilidad o el costo de combatir las drogas. No podemos esperar contrarrestar eficazmente esta amenaza sin apoyar a otras naciones y ser apoyados por ellas.*

George Bush, septiembre de 1989

*La guerra contra el narcotráfico es una guerra de todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional.*

Melvin Levitsky, secretario adjunto de Estados para Asuntos Internacionales de Narcóticos, abril de 1990

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo, de carácter esencialmente descriptivo, revisa los términos y el estado de la cooperación entre un conjunto de socios desiguales —Estados Unidos y América Latina— en el campo del combate del narcotráfico, y evalúa las perspectivas de entendimiento que se abren en el hemisferio al final de la Guerra Fría. Esta reconstrucción histórico-descriptiva tiene como finalidad documentar la dinámica circular de conflicto y cooperación que ha caracterizado a las relaciones hemisféricas en el ámbito del

narcotráfico a lo largo de las últimas décadas, así como identificar aquellos factores que puedan ayudar a explicarla.

Desde la perspectiva de la historia reciente de la relaciones interamericanas, la interacción en este campo ha seguido la lógica de dos tendencias que apuntan en sentido opuesto y recrean constantemente situaciones paradójicas. De un lado, la creciente convergencia conceptual entre los países del hemisferio que ocupan posiciones distintas en el mercado ilícito de drogas, en la definición del narcotráfico como un problema de seguridad nacional de carácter transnacional y una prioridad compartida que demanda acciones conjuntas. Del otro lado, la multiplicación de tensiones y conflictos diplomáticos, políticos y militares que resultan de la enorme diversidad de intereses nacionales, dados los efectos tan distintos del narcotráfico sobre las realidades internas de cada país. El control del mercado ilícito de drogas ha provocado numerosos intentos de cooperación —con distintos grados de efectividad—, así como conflictos recurrentes entre Washington y los gobiernos de América Latina.

A pesar del consenso doctrinario que caracteriza al tráfico de drogas como una grave amenaza para la seguridad nacional y colectiva, la cooperación regional en este ámbito ha sido limitada, temporal, inestable, ineficaz y, en ocasiones, contraproducente. Si bien la penalización del consumo, la producción y la distribución de ciertas drogas en el nivel internacional surgió como actitud predominante hace más de ochenta años bajo la dirección de Estados Unidos, no se ha formado un régimen internacional de cooperación universalmente aceptado.<sup>1</sup> Las normas que establecen la obligación de “limitar exclusivamente a usos médicos y científicos la producción, manufacturación, exportación, importación, distribución y posesión de drogas” (artículo 4 de la Convención Única sobre Drogas y Sustancias Psicotrópicas de 1961) han sido plasmadas en distintos convenios internacionales.<sup>2</sup> Sin embargo, los tratados vigentes no contem-

<sup>1</sup> Es materia de debate si el actual sistema de prohibición de ciertas sustancias psicotrópicas constituye un régimen internacional semejante al conjunto de principios, normas y reglas en otras áreas temáticas de la agenda internacional, como, por ejemplo, el régimen comercial del GATT. Para un análisis que avala la tesis de la existencia de un régimen en el ámbito de las drogas, véase Ethan A. Nadelmann; “Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society”, *International Organization*, vol. 44, núm. 4, otoño de 1990, pp. 479-526.

<sup>2</sup> Véase Jack Donnelly, “The United Nations and the Global Drug Con-

plan mecanismos internacionales de supervisión y aplicación de las reglas acordadas; su papel es subsidiario de los esfuerzos que en el nivel individual realizan los Estados y su campo de acción se limita a actividades de codificación y asistencia técnica.

Se identifican tres tipos de factores para explicar esta situación de cooperación precaria. El primero se refiere a la asimetría de poder que existe entre los países involucrados; el segundo es la naturaleza del área temática, que resulta de la condición ilegal del mercado de estupefacientes, y el tercero se relaciona con la capacidad de los gobiernos para formular y ejecutar políticas de control, en oposición a los poderosos intereses económicos, políticos y militares de quienes trafican con la droga. Estos factores —asimetría, ilegalidad y capacidad estatal— se conjugan para establecer límites estrechos a la cooperación internacional en el combate del narcotráfico.

Con base en estas tres variables, se analiza la historia reciente de la cooperación hemisférica para el control de drogas, distinguiendo los patrones de acción multilateral de los mecanismos de colaboración bilateral entre los principales países productores de drogas ilícitas en América Latina (México, Colombia, Bolivia y Perú) y Estados Unidos. El estudio comparado de estas experiencias ofrece algunos elementos para explicar la pauta intermitente de cooperación y tensión que ha permeado las relaciones interamericanas en materia de narcotráfico, así como el hecho de que la mayor parte de los esquemas cooperativos que se han desarrollado en la zona sean bilaterales, entre Estados Unidos y algún país en América Latina. La acción conjunta entre países latinoamericanos al margen de las iniciativas estadounidenses y la instauración de mecanismos multilaterales de alcance regional son fenómenos incipientes de alcance limitado.

#### EL PROBLEMA DE LA COOPERACIÓN: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Más allá de la retórica de “la amenaza común” y de la noción jurídica de “delito transnacional”,<sup>3</sup> el problema de las drogas

---

trol Regime” en Peter Smith (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Co., Westview Press, 1991, pp. 282-306.

<sup>3</sup> Un estudio acerca del origen y desarrollo de la noción de crimen internacional organizado, en referencia al tráfico ilícito de estupefacientes, se en-

deriva efectivamente de una situación de interdependencia en la cual “los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros”.<sup>4</sup> En este caso, los canales de afectación mutua entre países que desempeñan papeles distintos en la cadena de producción, distribución y consumo corren en ambas direcciones por medio de las acciones de diversos protagonistas gubernamentales y no gubernamentales, algunos de ellos —como las redes de narcotraficantes— de carácter transnacional, que operan fuera del control estatal.<sup>5</sup> El llamado “efecto del globo” sobre la producción de drogas ilustra claramente la naturaleza interdependiente del mercado ilícito de drogas en el nivel mundial.<sup>6</sup>

En general, los esfuerzos por reducir la oferta de drogas en un país mediante programas de erradicación de cultivos e interceptación del tráfico conducen a incrementos en la producción en otras zonas. En condiciones de demanda constante y precios atractivos, y dado el amplio número de regiones y países donde es posible producir ciertas drogas como la marihuana y la heroína, las redes del narcotráfico ajustan rápidamente sus rutas de transporte y centros de producción en respuesta a las políticas nacionales de control. De esta forma, el éxito de las acciones anti-drogas en determinado territorio ocasiona el desplazamiento de las actividades de procesamiento, transporte o lavado de dinero hacia otros países que se ven afectados de manera negativa.<sup>7</sup> Así, los éxitos de un Estado en el nivel nacional se traducen en los fracasos de otro.

cuentra en Rosa del Olmo, “Aerobiology and the War on Drugs: A Transnational Crime” en *Crime and Social Justice*, núm. 20, 1987, pp. 29-44.

<sup>4</sup> Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 63.

<sup>5</sup> Para una caracterización de la pluralidad de protagonistas e intereses que participan en el mercado ilícito de drogas, véase Guadalupe González, *Economía, transnacionalización y drogas*, México, CIDE, 1991 (Documentos de Trabajo).

<sup>6</sup> United Nations Association of the United States of America, *The Global Connection. New International Approaches for Controlling Narcotics Drugs*, Nueva York, UNA-USA, 1991, pp. 5 y 6.

<sup>7</sup> *Aprovechando el momento: Informe de la Comisión Interamericana sobre la política contra el narcotráfico*, La Jolla, Instituto de las Américas y Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California en San Diego, 1991, p. 7.

Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, la distribución geográfica mundial de las actividades de producción, tráfico y financiamiento, y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito, ningún Estado tiene la capacidad para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones unilaterales. Desde la perspectiva teórica del enfoque de la interdependencia, esta situación conduciría necesariamente a los Estados afectados a cooperar entre sí, concertando acuerdos formales para coordinar acciones colectivas contra las redes de narcotraficantes y, eventualmente, a establecer instituciones multilaterales o supranacionales con responsabilidades de persecución policiaca y procuración de justicia. En la práctica, la predicción de los teóricos de la interdependencia casi nunca se ha cumplido en el ámbito de las relaciones internacionales. ¿Cómo explicar que no predomine la cooperación respecto al conflicto en un campo donde se reconoce la existencia de intereses comunes frente a una amenaza compartida, que no puede ser enfrentada de manera eficaz mediante acciones unilaterales por parte de ninguno de los países afectados? ¿Por qué en condiciones de interdependencia persiste la tensión, mientras que la concertación constituye un patrón ocasional de carácter excepcional?

Desde el punto de vista analítico y de acuerdo con los planteamientos de Keohane,<sup>8</sup> la cooperación —entendida como un proceso mediante el cual los gobiernos coordinan y ajustan sus políticas a las preferencias de otros como medio para lograr sus propios objetivos— no parte necesariamente de la existencia de intereses comunes o valores compartidos, sino de la necesidad de acomodar intereses divergentes en aras de un beneficio común global o individual de carácter parcial. Esta coordinación supone que las preferencias de política de cada Estado se ajustan buscando reducir las consecuencias negativas de su comportamiento sobre los otros Estados participantes, como una manera de lograr sus propios objetivos. Son considerados comportamientos “no cooperativos” aquellas estrategias que, aun cuando no busquen infligir un daño a otros protagonistas, tampoco contemplan reducir los efectos negativos de las acciones propias en otras partes. Casos paradigmáticos de comportamiento no cooperativo serían la acción unilateral y la inactividad.

<sup>8</sup> Véase Robert O. Keohane, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL, 1988, parte II, cap. 4, p. 71.

Esta definición de cooperación contiene varios elementos que Joseph Griecz<sup>9</sup> desagrega y precisa en los siguientes términos: primero, se refiere a patrones de comportamiento voluntario, cuando los Estados deciden coordinar sus políticas para manejar sus diferencias y alcanzar un resultado mutuamente ventajoso o, por el contrario, retirarse del acuerdo si lo juzgan conveniente. Segundo, se refiere exclusivamente a la cooperación gubernamental explícita por medio de negociaciones formales e informales, y descarta todo tipo de acciones que no impliquen la negociación entre las partes, como el autoajuste de las políticas nacionales.<sup>10</sup> En estos términos, la cooperación se expresa en acuerdos, convenios, comunicados conjuntos, programas de asistencia, entre otros, y no en la simple convergencia aleatoria de posiciones políticas.<sup>11</sup> Tercero, la cooperación involucra la identificación y especificación del objetivo común al cual se orienta la acción conjunta o, en su defecto, de la meta que sea menos incompatible para todos. Cuarto, implica un proceso de interacción intergubernamental sostenido, resultado de la existencia de un compromiso estable por parte de los Estados participantes, y no simplemente de la suma de interacciones aisladas de carácter *ad hoc*.

La mayor parte de la literatura de relaciones internacionales comparte esta noción de cooperación.<sup>12</sup> Sin embargo, para los

<sup>9</sup> Joseph M. Griecz, *Cooperation Among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, 1990, p. 22.

<sup>10</sup> Para un análisis de la racionalidad de la cooperación informal, véase Charles Lipson, "Why are Some International Agreements Informal?", *International Organization*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1991, pp. 495-538. El autor considera que en ocasiones los Estados prefieren negociar acuerdos tácitos no formales por razones diversas de rapidez, escrutinio público interno y flexibilidad, entre otros.

<sup>11</sup> Krasner distingue cuatro pautas posibles de comportamiento estatal ante dilemas de cooperación internacional: a) acción unilateral (decisión individual que se toma sin considerar las decisiones de otros protagonistas internacionales); b) acción estratégica (decisión individual con base en las acciones de otros Estados); c) cooperación formal (coordinación explícita de acciones con otros Estados), y d) la creación de instituciones (apoyo a la formación de estructuras institucionales sobre nacionales o internacionales para coordinar políticas). No contempla la estrategia de cooperación informal. Véase Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos" en Blanca Torres (comp.), *op. cit.*, p. 45.

<sup>12</sup> Para una revisión de la literatura teórica sobre cooperación internacional, véase Hellen Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics*, vol. 44, abril de 1992, p. 466-496.

finés de este trabajo es pertinente precisar tres elementos particulares de la definición cuya aplicación al estudio específico de la cooperación antidrogas, en el nivel regional, resulta particularmente problemática: la premisa de comportamiento voluntario, el supuesto de beneficio mutuo o reciprocidad y la condición de identificación de metas.

La condición de acción voluntaria casi nunca se cumple en situaciones de asimetría. ¿Significa esto que estamos frente a un fenómeno distinto al de la cooperación internacional, puesto que la parte fuerte impone sus preferencias de política a la parte débil? Este problema no ha sido analizado con profundidad, aunque en la literatura predomina la idea de que la colaboración puede alcanzarse por vías diversas, tales como la negociación, el acomodo tácito y aun por el camino de la imposición.<sup>13</sup> El ejemplo más claro de este tipo de argumento es la teoría de la estabilidad hegemónica,<sup>14</sup> la cual sostiene que el país que desempeña el papel de hegemónico obliga a los países con menor poder relativo a modificar sus políticas para acatar ciertas reglas de cooperación en aras de la estabilidad del sistema. En este caso, el criterio básico para determinar si ocurre la cooperación no es la forma en la cual ésta se logra, sino la existencia de ajustes mutuos, esto es, si el protagonista que impone el esquema también adapta sus propias políticas al marco de acción internacional acordado y busca lograr ganancias comunes. La construcción de un régimen internacional sólo es posible cuando los Estados participantes comparten la certeza, inicialmente impuesta por el poder hegemónico, de que al apoyar el conjunto de normas y principios del acuerdo se encontrarán en mejores condiciones que las que prevalecerían en ausencia del mismo.

En el caso de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, la evidencia histórica indica que la mayoría de las veces la cooperación antidrogas se ha dado como resultado de la im-

<sup>13</sup> Heller Milner desarrolla la noción de cooperación impuesta en *op. cit.*, p. 469.

<sup>14</sup> La teoría de la estabilidad hegemónica se originó con el estudio de Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1924-1930*, Berkeley, University of California Press, 1973. Este libro busca explicar los patrones de colaboración internacional en el ámbito económico. Sugiere que la cooperación internacional sólo es posible y estable cuando existe un poder hegemónico que promueve la definición de normas conjuntas, supervisa su operación y asegura que las reglas acordadas sean acatadas por el resto de los Estados.

posición. ¿Cómo distinguir este tipo de cooperación de patrones de comportamiento no cooperativo como las estrategias de acción unilateral? Si se toma como criterio definitorio el resultado de la interacción, la cooperación tendrá lugar siempre que todas las partes coordinen sus políticas, realicen ajustes a su comportamiento y busquen obtener beneficios conjuntos. Como se verá en los siguientes apartados, estas condiciones, ocasionalmente, se cumplen en el caso de las relaciones interamericanas, en las cuales la coordinación explícita de políticas ha sido escasa y la reciprocidad en el ajuste mutuo de patrones de comportamiento resulta casi inexistente.

En relación con la condición de reciprocidad, el concepto de cooperación internacional supone que el acomodo recíproco de políticas retribuye a los protagonistas ciertos beneficios, pero no establece que serán necesariamente de la misma magnitud o del mismo tipo para todas las partes.<sup>15</sup> En este punto, cabe preguntarse más que las razones por las cuales los Estados deciden cooperar entre sí, cómo cada uno define los términos específicos de distribución de costos y beneficios que considera aceptables y que lo conducen a aceptar, modificar o denunciar el esquema de coordinación.<sup>16</sup> Este conjunto de decisiones condiciona en parte la estabilidad y la institución de determinado mecanismo de cooperación.<sup>17</sup> Asimismo, en cada Estado, el mapa de intereses

<sup>15</sup> El concepto de reciprocidad se refiere no sólo a la distribución equitativa de los beneficios que resultan de un esquema de cooperación particular, sino también a la presencia de compensaciones equivalentes o proporcionales en esa o en otras áreas temáticas de la interacción entre los protagonistas participantes. Ernest B. Hass, "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, 1985, p. 365.

<sup>16</sup> Esta visión analítica es desarrollada por David R. Mares. Con la finalidad de evitar la tentación de dar respuestas normativas a la pregunta de por qué los países del hemisferio occidental han cooperado con la política de control de drogas, Mares introduce la pregunta de cómo los países de la zona se han puesto de acuerdo en torno a como cooperar entre sí. David R. Mares, "The Logic of Inter-American Cooperation on Drugs" en Peter H. Smith (comp.), *Drug Policy in the Americas*, *op. cit.*, p. 529.

<sup>17</sup> En ocasiones, los términos específicos de la cooperación tienden a reproducir las asimetrías de poder, al sobredimensionar los intereses de una de las partes —el protagonista con mayores capacidades relativas—, mientras que las preocupaciones de las partes más débiles se subordinan o no son incorporadas al esquema de concertación internacional. En estos casos, la amenaza de la discordia es mayor y las posibilidades de realizar esfuerzos conjuntos estables es menor. En términos teóricos, es posible imaginar situaciones en las cuales los arreglos cooperativos resultan más benéficos para los socios débiles que

afectados de manera negativa o positiva resulta crucial para determinar la capacidad estatal de generar coaliciones de apoyo a sus posiciones externas, e identificar el nivel de legitimidad interna con el que cuenta el acuerdo internacional en cuestión. Estos dos factores influyen, a su vez, en el grado de estabilidad de la cooperación internacional.<sup>18</sup>

En el caso particular del fenómeno de las drogas, la adhesión al marco global de prohibición no significa que se imponga sobre todos los adherentes una sola estrategia de acción. Las opciones específicas respecto a cómo se adopta la prohibición afectan tanto a la distribución de costos y beneficios entre los países consumidores y productores como al reparto de pérdidas y ganancias en cada país. La adopción de programas de erradicación de cultivos por vía manual no sólo transfiere los costos de la represión a los gobiernos de los países productores sino que impone la mayor parte del costo político al eslabón más débil de la cadena de producción, a saber, los campesinos y la economía rural. Para los gobiernos de países productores como Bolivia y Perú, donde el porcentaje de población rural es mayor, resultará muy difícil sostener durante mucho tiempo esquemas de cooperación internacional que privilegien este tipo de programas o que no contemplen mecanismos de compensación, como sería el financiamiento de cultivos alternativos. Los programas de destrucción de plantíos por fumigación, si bien evitan el enfrentamiento directo entre los aparatos de seguridad y los cultivadores, provocan serios problemas de contaminación de suelos y aguas que afectan a sectores de la población no directamente involucrados en actividades ilícitas, tanto en los países productores como en los consumidores (i.e. daños a la salud por el consumo de marihuana rociada con paraquat). Por su parte, los programas de

para lo más poderosos. Varios estudios empíricos arrojan evidencia histórica que apoya el argumento de que las asimetrías de poder no se reflejan necesariamente en los términos de la cooperación como ventajas para los participantes más fuertes. Véase Hellen Milner, *op. cit.*, p. 472.

<sup>18</sup> La mayor parte de la literatura sobre cooperación internacional deja de lado los elementos condicionantes internos del comportamiento externo de los Estados y sobredimensiona el peso de las variables sistémicas —anarquía, naturaleza del juego, distribución del poder—, para explicar las motivaciones que llevarían a los Estados a cooperar entre sí. Para una discusión acerca de la importancia de introducir en el análisis la influencia de la política interna en las pautas de comportamiento estatal externo, para explicar resultados internacionales, véase Hellen Milner, *op. cit.*, p. 489.

interceptación, al igual que las dos políticas anteriores, transfieren los costos a las zonas de producción y tránsito; pero afectan en mayor medida a las poblaciones fronterizas, donde el despliegue de actividades policiaco-militares de detección y decomiso es más intenso.

La estrategia de inmovilización de organizaciones ilegales que controlan el contrabando de drogas hacia Estados Unidos, por medio de la persecución penal de sus líderes, aumenta los riesgos de violencia interna, dada la enorme capacidad de represalia (terrorismo, intimidación, etc.) con la que cuentan las redes de narcotráfico. En contraste, la persecución policiaca y penal del consumidor en los centros urbanos estadounidenses, o la destrucción de plantíos ilegales o de laboratorios de procesamiento en los países consumidores, reduciría los costos políticos y económicos en los países productores, pero la intensificación de la represión interna tendría como consecuencia la erosión del apoyo de la opinión pública estadounidense al régimen internacional de prohibición. Hasta ahora, el uso de controles policiacos sobre el eslabón del financiamiento (lavado de dinero) o de la comercialización de insumos (precursores químicos legales, necesarios para la fabricación y el procesamiento de drogas) ha sido un aspecto subsidiario de la política internacional de control de drogas, por lo que existe poca experiencia acerca de su efecto en los países donde se practican con firmeza. Probablemente ejercerían un papel destabilizador de los mercados financieros, por tratarse de controles sobre actividades legales.

Por último, el elemento de identificación del objetivo común hacia el cual los Estados cooperantes deciden orientar sus acciones conjuntas resulta problemático cuando se analiza el caso específico de la cooperación internacional en materia de drogas. En este ámbito, existen dos problemas que restringen las posibilidades de cooperar: el alto nivel de indeterminación en la definición, tanto de los resultados esperados, como de los criterios para evaluarlos, y la tendencia a definir metas inasequibles.

En la mayoría de los casos, los convenios de cooperación anti-drogas parten de una definición ambigua de los objetivos comunes, que no precisa los resultados concretos que se busca alcanzar, ni los criterios específicos para evaluar las consecuencias netas de la cooperación. La información utilizada por los gobiernos del hemisferio para coordinar sus políticas antidrogas es precaria, debido a la naturaleza clandestina del mercado, y está sujeta a amplios márgenes de manipulación política. También son enor-

mes las dificultades para evaluar el efecto específico de las acciones concretas de cooperación internacional sobre el flujo de drogas y las formas de organización del mercado. El significado real de las metas que se quieren alcanzar es impreciso y varía según la política de cada Estado participante. Por lo tanto, la evaluación de resultados tiende a darse con base en percepciones acerca de las intenciones del otro —como serían la voluntad gubernamental, el compromiso político o la “integridad” de las campañas antidrogas—,<sup>19</sup> y no en datos concretos susceptibles de observación o medición, tales como el flujo de drogas provenientes de cada país que ingresa en el mercado estadounidense o el número de plantíos erradicados, entre otros.<sup>20</sup> El amplio margen de discrecionalidad de los acuerdos,<sup>21</sup> que resulta de la falta de precisión en la identificación de metas comunes, eleva los riesgos de volatilidad y politización de los mismos. Esto explica, en parte, los ciclos recurrentes de recriminación mutua que han caracterizado a la historia regional de la diplomacia de las drogas.<sup>22</sup>

Otro importante obstáculo a la cooperación, identificado por Celia Toro,<sup>23</sup> es que las políticas de control de drogas pretenden alcanzar metas inasequibles. El control de la oferta busca reducir la disponibilidad y aumentar el precio de las drogas

<sup>19</sup> Peter Reuter y David Ronfeldt analizan este problema en el caso específico de las relaciones entre México y Estados Unidos en su artículo “Quest for Integrity: the Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980’s,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 3, otoño de 1992.

<sup>20</sup> Jorge Chabat muestra cómo el nivel de atención y presión estadounidense sobre el gobierno mexicano, en el ámbito del narcotráfico, no ha respondido a las “realidades” objetivas del mercado bilateral de drogas —el flujo de marihuana, heroína y cocaína proveniente de México que ingresa en ese país—, sino a “percepciones” acerca del nivel de corrupción en México o de la voluntad de cooperación del gobierno mexicano. Véase Jorge Chabat, *Drug Trafficking in the U.S.-México Relationship: What You See is What You Get*, Universidad de Miami, 1992, p. 30 (mimeografiado).

<sup>21</sup> En relación con el proceso de certificación anual en Estados Unidos, numerosos congresistas han criticado duramente al Departamento de Estado por la falta de precisión en la noción de “cooperación completa” que utiliza para evaluar las políticas de control de drogas de otros países. Véase Raphael T. Perl, *Drug Control International Policy and Options, Brief Issue*, Washington D.C., Congressional Research Service, noviembre de 1988.

<sup>22</sup> William O. Walker II, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.

<sup>23</sup> Celia Toro, “Unilateralism and Bilateralism” en Peter H. Smith (comp.), *op. cit.*, p. 315.

en el mercado estadounidense, para inducir a los consumidores a dejar de utilizarlas. En la práctica, el logro de estos objetivos resulta imposible, por el escaso efecto que tienen las políticas de represión de la oferta sobre los precios al consumidor y los volúmenes de drogas disponibles. La multiplicidad de objetivos y la inasequibilidad de las metas planteadas llevan a que los acuerdos de cooperación antidrogas resulten recurrentemente insuficientes y, por lo tanto, poco atractivos para los Estados que participan en ellos.

### LA LÓGICA DE LA COOPERACIÓN PRECARIA

Este análisis histórico-descriptivo apoya tres argumentos analíticos acerca de la manera como las variables de asimetría, ilegalidad y capacidad estatal operan dando lugar a una disminución de las posibilidades de cooperación hemisférica en el control de las drogas.

La primera tesis es que los términos de la cooperación regional para el combate del narcotráfico, al reproducir la situación de asimetría de poder, reducen los incentivos que tienen los Estados de colaborar, al menos, en dos sentidos. Por un lado, dado que los intereses y las preferencias del polo más fuerte de la relación prevalecen en la definición de prioridades y estrategias, no existe el elemento de reciprocidad en la representación de intereses. Por el otro, la distribución de costos y beneficios asociados a las tareas establecidas en los acuerdos es desigual y traslada los aspectos más costosos del combate del narcotráfico a los polos débiles de la relación, esto es, a los países de América Latina donde se cultiva, procesa o transporta droga. Para estos países, la ampliación de la cooperación antidrogas en los términos establecidos por Estados Unidos ocasiona en el corto y el mediano plazos problemas no deseados tan graves como los que derivan de la acción de los enemigos contra los cuales se lucha; es decir, parece cumplirse el viejo refrán de que, en ocasiones, la cura resulta más perniciosa que la enfermedad. La dinámica involuntaria perversa de esta situación se ejemplifica claramente con los vaivenes del tratado de extradición colombiano-estadunidense de 1979.<sup>24</sup> El caso de la extradición ilustra la forma en la cual

<sup>24</sup> Véase Carlos G. Arrieta, Juan Gabriel Tokatlán y Eduardo Sarmiento

condicionantes internas (restricciones legales, disputas burocráticas, presiones sociales y capacidad de represalia de los narcotraficantes) limitan las posibilidades de aplicación de los acuerdos de cooperación bilateral. Dado que la aplicación estricta de estos compromisos exacerba los conflictos internos, también obliga a dar marcha atrás en el cumplimiento del esquema acordado en el nivel externo. En este punto, se inicia un nuevo ciclo de presión estadounidense y de restablecimiento de los términos asimétricos de la cooperación bilateral para el control de drogas.

Las posibilidades de que Estados Unidos y América Latina coordinen en forma regular sus políticas de combate del narcotráfico son limitadas dentro de los actuales marcos de referencia de la política estadounidense. Mientras Estados Unidos mantenga sus preferencias de política en favor de un control por medios policíacos —y, recientemente, militares— de la oferta en el extranjero, sin desplegar esfuerzos proporcionales para atacar el problema del consumo, la cooperación hemisférica en este ámbito será precaria. Sin embargo, a diferencia de la tesis realista que sostiene la imposibilidad de que socios desiguales cooperen entre sí, esta investigación arroja evidencia que apoya el argumento de que la asimetría de poder no impide la cooperación; pero sí restringe los alcances de la misma, así como los niveles de estabilidad e institución de acuerdos posibles.

Los actuales esquemas de cooperación regional antidrogas son temporales e inestables, puesto que no resultan en beneficios simétricos mutuamente compartidos entre las partes. Este factor, aunado a la baja eficacia del mismo en la obtención de resultados duraderos y significativos en términos de los objetivos planteados (reducción del consumo como objetivo estratégico, disminución de la disponibilidad de drogas e incremento de su precio como objetivo táctico), complican la colaboración regional en este campo.<sup>25</sup> ¿Por qué, entonces, se han mantenido

---

P., *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, 1991, pp. 277-360.

<sup>25</sup> Véanse Peter Reuter y Mark Kleiman, "Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement" en Michael Tonry y Norval Morris (comps.), *Crime and Justice: Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, pp. 289-310; Ethan Nadelmann, "The Case for Legalization", *Public Interest*, vol. 92, núm. 3, verano de 1988, pp. 3-31; Peter Reuter, Gordon Crawford y Jonathan Cave, *Sealing the Borders: The effects of Increased Military Participation in Drug Interdiction*, Santa Mónica, RAND Corporation, 1988.

durante tanto tiempo estrategias internacionales de control de drogas que no funcionan de manera adecuada? Las causas que explican la preferencia estadounidense por estos esquemas de cooperación internacional, a pesar de sus evidentes limitaciones intrínsecas para alcanzar los objetivos planteados, tienen una racionalidad esencialmente interna y se desagregan en la tercera hipótesis de este apartado.

Los dos factores mencionados —distribución desigual de beneficios netos e ineficacia de la política— derivan en una proclividad histórica al surgimiento de situaciones en las cuales los incentivos para mantener durante mucho tiempo un alto nivel de cooperación por parte de los países de América Latina se desvanecen frente a factores disuasivos, como son los enormes costos internos (violencia generalizada y erosión de las instituciones políticas), asociados con el uso de medios policíacos y militares para combatir de manera frontal y permanente el narcotráfico en el territorio de cada país. Frente a situaciones de este tipo, los gobiernos latinoamericanos no están en condiciones de denunciar abiertamente los convenios bilaterales antidrogas con Estados Unidos sin incurrir en altos costos. La enorme capacidad del protagonista más poderoso para imponer represalias y sancionar la deserción explícita limita las opciones estratégicas de los países con menor peso relativo. Las estrategias alternativas más comunes para responder a este tipo de dilemas han sido las siguientes:

*Cumplimiento mínimo.* Esta estrategia consiste en asegurar únicamente el nivel mínimo de cumplimiento de los acuerdos, con el fin de reducir los costos internos de cooperar en los esfuerzos por reprimir la oferta de drogas, sin incurrir en los efectos negativos esperados de no hacerlo (reducción de la asistencia económica, sanciones comerciales, sobrevigilancia e inspección fronteriza unilateral, erosión de la imagen gubernamental externa). La postergación de los compromisos acordados, así como el cumplimiento parcial de los mismos, son variantes de esta misma pauta de comportamiento.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Los decretos de arrepentimiento establecidos por el gobierno boliviano de Jaime Paz Zamora en julio de 1991, al igual que las iniciativas de amnistía decretadas por el gobierno colombiano de César Gaviria en septiembre de 1990 y febrero de 1993, constituyen ejemplos de postergación y aplicación selectiva de acuerdos internacionales. En estos casos, los gobiernos de Colombia y Bolivia buscaron reducir la escalada de violencia desatada por los ataques policia-

*Restricción del ámbito formal de coordinación.* Los Estados débiles pueden optar por negociar o renegociar límites, tanto para los alcances de los acuerdos existentes como para sus formas de aplicación. El objetivo es asegurar el mayor control nacional posible sobre los propios programas antidrogas, en especial, sobre las decisiones acerca de los ritmos y las formas específicas de aplicación de las políticas acordadas internacionalmente. Un ejemplo claro de este tipo de estrategia es el rechazo a otorgar responsabilidades de inspección directa de los programas antidrogas en territorio nacional a agencias policíacas o judiciales extranjeras, así como el control estricto de la información policíaca, la interpretación *ad hoc* de los tratados de extradición o la negativa a aceptar mayores niveles de asistencia económica, policíaca o militar.<sup>27</sup>

*Concertación multilateral.* De acuerdo con esta estrategia, los Estados débiles buscarían formar alianzas en el ámbito multilateral y establecer mecanismos que reduzcan la capacidad de manipulación estratégica de la agenda por parte del protagonista más poderoso. Mediante una mejor representación de sus intereses nacionales individuales y colectivos y la participación de otros protagonistas poderosos, los países productores de drogas buscarían mejorar los términos de la cooperación internacional en este ámbito sobre bases de mayor reciprocidad. El establecimiento en 1986 de la Comisión Interamericana para el Control de Drogas (CICAD), en el seno de la Organización de Estados

---

cos frontales previos contra el narcotráfico, otorgando la seguridad de que no aplicaría la extradición a todos aquellos narcotraficantes que se entregaran voluntariamente a las respectivas autoridades judiciales nacionales.

<sup>27</sup> La experiencia de México resulta apropiada para ilustrar este tipo de comportamiento. Históricamente, el gobierno mexicano ha buscado en diversas ocasiones limitar el alcance legal de los acuerdos de cooperación antidrogas con Estados Unidos. Se ha negado a incluir en la mesa de negociaciones asuntos tales como la extradición formal de connacionales por crímenes de narcotráfico, la realización de operaciones conjuntas de vigilancia, la erradicación o aplicación de la ley en el territorio nacional con la participación directa de agentes de corporaciones policíacas y militares estadounidenses o la asignación de fondos de asistencia militar. En este mismo tenor, en julio de 1992, el gobierno mexicano emitió un decreto de reglamentación de las actividades de agentes extranjeros acreditados en México —en respuesta al fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos respecto al caso Álvarez Macháin, que sancionaba los arrestos extraterritoriales—, orientado a establecer límites a los acuerdos de cooperación policíaca antidrogas. Para un análisis de la lógica de la política mexicana frente a Estados Unidos en materia de drogas, véase Celia Toro, “El control del narcotráfico” en B. Torres (comp.), *op. cit.*, pp. 231-252.

Americanos, ilustra este tipo de comportamiento estratégico. Dentro del programa de actividades de la CICAD, se privilegia la concertación internacional de políticas en los ámbitos de educación, prevención, rehabilitación, control financiero y regulación del mercado de químicos precursores. Esta agenda de cooperación regional pretende desplazar la excesiva atención que se ha dado a los programas de erradicación de cultivos, interceptación del tráfico y persecución de delincuentes hacia formas de cooperación que no involucran el despliegue permanente y regular de la fuerza militar y policiaca en los países productores.

En síntesis, como señala Krasner,<sup>28</sup> los protagonistas débiles de la relación tenderán a ver con desconfianza la formalización de acuerdos de largo alcance que limiten sus posibilidades de acción autónoma y que no aseguren un cierto nivel de reciprocidad, o que no garanticen la aplicación adecuada y mutuamente benéfica de las normas acordadas. Hasta ahora, los esquemas de cooperación regional propuestos por Estados Unidos, mediante una activa diplomacia bilateral que combine elementos de presión e incentivos económicos, han carecido de la credibilidad y legitimidad necesarias en América Latina como para traducirse en el establecimiento de mecanismos permanentes de coordinación de políticas. En consecuencia, la gran mayoría de los acuerdos para combatir las drogas en el nivel regional han sido objeto de revisiones, renegociaciones y cuestionamientos constantes por parte de los países involucrados o se han convertido en letra muerta.

La inestabilidad de la cooperación para el control de drogas en el hemisferio se explica también por la forma en que los factores de asimetría e ineficacia afectan a la conducta del país poderoso —en este caso, Estados Unidos—, el cual enfrenta una situación en la que los incentivos para actuar unilateralmente, o para endurecer los esquemas vigentes, son muy atractivos. La baja eficacia del mecanismo ofertista de cooperación conduce a

<sup>28</sup> S.D. Krasner, *op. cit.*, pp. 49 y 50. "En suma, la cooperación explícita o la creación formal de instituciones serán difíciles de obtener cuando haya importantes asimetrías de poder entre los actores. El Estado más poderoso preferirá, por lo general, actuar unilateralmente antes que aceptar las restricciones de un acuerdo explícito. El Estado menos poderoso puede temer tanto no poder controlar adecuadamente la aplicación de algún acuerdo que llegara a firmarse, como ver socavada a largo plazo su autonomía por el aumento de transacciones que la cooperación explícita genera."

la gestación del síndrome recurrente de la frustración y la impotencia en el polo más fuerte de la relación. Cada vez que el gobierno estadounidense evalúa los logros de su política internacional de control de drogas, la evidencia de resultados magros trae consigo la tentación de optar por el uso de acciones unilaterales, a fin de presionar a los países productores, rompiéndose así el potencial de cooperación y abriéndose el patrón de conflicto y tensión.

Frente a situaciones de este tipo, las pautas de comportamiento estratégico del protagonista poderoso siguen la lógica de lo que algunos analistas<sup>29</sup> identifican como un juego de "intimidación" (*bully game*). La enorme ventaja inicial de Estados Unidos le permite obligar a los países latinoamericanos a cooperar aun cuando él se niegue a hacerlo en los términos que demandarían los socios débiles (mayores controles sobre el consumo o mayor flexibilidad y discrecionalidad en la aplicación de las políticas de control de la oferta en cada país). Dado que Estados Unidos carece de incentivos para ejercer controles más estrictos sobre la demanda interna de drogas, su primera preferencia estratégica será privilegiar los programas de control de la oferta en el exterior. La situación de debilidad relativa obliga a América Latina a aceptar las demandas estadounidenses, pero también tratará de instrumentar los acuerdos bilaterales de manera selectiva y esporádica, a fin de reducir los costos internos asociados. Dada la ineficacia de estos esfuerzos para lograr los objetivos esperados, y ante la preferencia de la opinión pública estadounidense por medidas que no implican costos internos, Estados Unidos tiende a optar por una de estas tres estrategias:

*Cumplimiento máximo.* En este caso, el gobierno estadounidense busca inducir a los países productores o de tránsito a cumplir de manera estricta con los convenios bilaterales de cooperación antidrogas. La respuesta consiste en aumentar el número de recursos económicos, diplomáticos, policíacos y militares para apoyar de manera enérgica las políticas existentes. Esta estrategia reside en la amenaza o la imposición de las sanciones previstas en los acuerdos vigentes (retiro de la ayuda antinarcóticos y reducción de la asistencia económica y militar, entre otras). La forma de inducir el máximo cumplimiento de los términos de la cooperación no estriba sólo en el uso de la presión.

<sup>29</sup> Véase David R. Mares, *op. cit.*, pp. 334-336.

El establecimiento de incentivos económicos, como los que contempla la llamada Iniciativa Andina, lanzada por la administración de Bush en 1990 —trato comercial preferencial, aumento de la ayuda económica, programas para el desarrollo—<sup>30</sup>, también puede servir para elevar los premios al cumplimiento y la cooperación.

*Ampliación del ámbito formal de coordinación.* Ante la insuficiencia de resultados, una segunda alternativa consiste en renegociar los esquemas de cooperación vigentes, con el fin de aumentar la capacidad de supervisión directa en el cumplimiento de los mismos; ampliar la participación de las agencias policíacas y militares estadounidenses en la aplicación de las políticas anti-drogas en otros países, e intensificar el control financiero de dichos programas. Las políticas anteriores conducen en el mediano plazo a una reducción de la capacidad de los gobiernos latino-americanos para elegir la aplicación de sus respectivas políticas de combate del narcotráfico y, por lo tanto, de los incentivos para cooperar. En este punto, el juego de la intimidación se transforma en una situación de estancamiento de la cooperación y tensión creciente.

*Acción unilateral.* Es de esperarse que el país poderoso prefiera actuar de manera unilateral, antes que comprometer su propia conducta en un esquema multilateral, y privilegie la negociación bilateral, la cual tiene ventajas mayores para imponer esquemas que reflejen sus intereses individuales que las que ofrecen los canales multilaterales. La asistencia antinarcóticos bilateral ha sido el medio preferido por Estados Unidos para apoyar sus programas internacionales de control de drogas. La desproporción entre el presupuesto asignado a programas bilaterales y los recursos orientados a actividades multilaterales es enorme.<sup>31</sup> Prevalece la visión de que, mientras que los programas bilaterales aseguran al donante un mayor control sobre las políticas del

<sup>30</sup> Para un análisis de la Iniciativa Andina a dos años de su inicio, véase Raphael F. Perl, "United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decision makers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34 núm. 3, otoño de 1992, pp. 12-35.

<sup>31</sup> En 1992, de los 171.5 millones de dólares asignados a la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, encargada de los programas en el extranjero, sólo 2.7% (4.6 millones de dólares) se canalizaron a apoyar los esfuerzos de organismos internacionales. El restante 94% financió programas de asistencia sobre bases bilaterales. Véase UNA-USA, *The Global Connection*, op. cit., pp. 32-34.

beneficiario, las organizaciones multilaterales siguen criterios blandos que reducen la eficacia de sus respectivos programas antidrogas. En el caso de que la vía bilateral sea percibida como insuficiente, el protagonista poderoso opta por actuar unilateralmente, al margen de los acuerdos para lograr sus propios objetivos. Las dos operaciones de interceptación de 1969 y 1985 en la frontera con México constituyen un ejemplo claro de este tipo de pauta de comportamiento,<sup>32</sup> al igual que la invasión militar de Panamá en 1989 y las operaciones de vigilancia aérea de los mares territoriales de Colombia en 1992<sup>33</sup>, para la captura del líder del cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria.

Nuestro segundo argumento analítico es que la misma ilegalidad del narcotráfico limita las posibilidades de establecer acuerdos cooperativos formales y estables, aún más que en otros temas de la agenda de negociación internacional, ya que lleva al ámbito bilateral o multilateral las áreas más sensibles de la acción estatal. Estas áreas determinan la existencia del Estado como protagonista soberano de la comunidad de naciones, e incluyen el control de las fronteras territoriales, la administración de justicia como ámbito exclusivo de la jurisdicción nacional y la eficacia de los aparatos policíacos y militares encargados de la persecución del crimen y de la defensa de la seguridad nacional. Como señala Celia Toro, dado que el principal instrumento de toda política de control de drogas dentro del régimen de prohibición internacional —la aplicación de la ley y la procuración de la justicia— constituye por definición una prerrogativa exclusiva de todo gobierno nacional, la posibilidad de delegar soberanía en este ámbito o de aceptar formas de ejercicio extraterritorial de la jurisdicción por parte de Estados Unidos, en aras de garantizar la persecución efectiva del narcotráfico, resulta una opción altamente conflictiva para los países latinoamericanos, debido a que significa la pérdida de control estatal sobre los ciudadanos y el propio territorio.<sup>34</sup>

Por tratarse de un mercado ilegal, las amenazas que genera la actividad del narcotráfico son múltiples y todas ellas están vinculadas a la capacidad política del Estado y a las bases de su

<sup>32</sup> Véase Richard Craig, "Operación interceptación: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, octubre-diciembre de 1981, p. 230, y Lawrence A. Gooberman, *Operation intercept: the Multiple Consequences of Public Policy*, Nueva York, Pergamon Press, 1974.

<sup>33</sup> Véase "El fallo de la Suprema Corte de Justicia", *Estados Unidos: Informe trimestral*, vol. II, núm. 3, otoño de 1992, pp. 86-90.

<sup>34</sup> Celia Toro, *op. cit.*, p. 45.

legitimidad interna (erosión del Estado de derecho, violencia criminal, corrupción policiaca). De esta forma, prevalece una falta de consenso respecto a la cooperación en este campo, dado que los costos políticos internos asociados con la presencia de agentes policiacos extranjeros, la aplicación extraterritorial de las leyes de un país en otro o la persecución y captura directa de criminales fuera del territorio nacional son generalmente muy elevados. Un mal desempeño estatal en alguna de estas áreas o la pérdida de autoridad o poder sobre los aparatos del ejercicio legítimo de la violencia interna puede ocasionar serios problemas de desintegración nacional, legitimidad, estabilidad y control estatal sobre el territorio.

Nuestra tercera hipótesis es que las motivaciones que llevan a los Estados a decidir cooperar, desertar o no cumplir con los compromisos acordados a nivel internacional dependen no sólo de factores sistémicos, sino también de las condiciones prevalentes en el ámbito interno. Los factores internos afectan las posibilidades de cooperación internacional en dos sentidos. En el nivel de las preferencias que motivan el comportamiento estatal, las percepciones de los formuladores de política acerca de los costos y beneficios esperados de determinado compromiso internacional reflejan la naturaleza del sistema político dentro del cual se toman las decisiones y se evalúan las distintas opciones de política. El gran peso político de los sectores campesinos en Bolivia, al igual que la presencia de movimientos guerrilleros en Perú y Colombia, explican, en parte, la menor prioridad que estos países han asignado a los programas de erradicación de cultivos, en contraste con la política de destrucción permanente de plantíos que ha seguido el gobierno mexicano. Es claro, entonces, que el valor específico que cada gobierno asigna a la matriz de costos y beneficios asociados a las distintas políticas particulares está determinado por las condiciones políticas que enfrenta en el ámbito interno. De esta forma, los factores internos determinan la forma en que se agregan los distintos intereses de una sociedad en torno al interés nacional común y el tipo de estrategia que los Estados eligen para lograr sus objetivos.<sup>35</sup>

En otro sentido, las condiciones políticas nacionales no sólo afectan a las preferencias de los Estados, sino también a su poder para aplicar y sostener las políticas acordadas en el ámbito

<sup>35</sup> Heller Milner, *op. cit.*, p. 493.

externo. La capacidad relativa de los Estados para imponer en el nivel interno los ajustes a la política de control de drogas negociados en el esquema internacional afecta a las posibilidades de éxito de este último en tres sentidos. Primero, determina su grado de credibilidad frente a sus contrapartes externas, puesto que en condiciones de inestabilidad interna o erosión del control y autoridad gubernamental es difícil que algún Estado pueda cumplir con los compromisos que asume en el exterior. Segundo, determina la capacidad para absorber los costos internos inmediatos de cooperar en aras del beneficio esperado en el mediano plazo. Se requiere que cuando un Estado decida actuar de manera efectiva y enérgica contra el narcotráfico en su territorio, con el fin de cumplir los acuerdos internacionales, pueda hacerlo efectivamente de manera sostenida. En casos como los de Bolivia y Perú, en los que el aparato gubernamental es débil y persisten condiciones de violencia, inestabilidad endémica y falta de control sobre regiones enteras del territorio nacional, los factores internos que inhiben la cooperación son mayores que cuando el aparato estatal tiene capacidad para construir coaliciones internas estables que apoyen sus posiciones frente al exterior. Tercero, condiciona el nivel de legitimidad de los acuerdos internacionales entre la opinión pública de los distintos países que los suscriben. En la actualidad, los esquemas de cooperación para el control de drogas entre Estados Unidos y América Latina enfrentan serios problemas de eficacia, credibilidad y legitimidad,<sup>36</sup> derivados de la diversidad de formas en que el fenómeno del narcotráfico se vincula con las condiciones económicas sociales, políticas y culturales de cada país. Se trata, por lo tanto, de un reto común que plantea problemas nacionales distintos.

#### LAS POLÍTICAS REGIONALES DE COMBATE DEL NARCOTRÁFICO: ALCANCES Y LÍMITES

La siguiente reconstrucción de las relaciones hemisféricas en materia de drogas parte del estudio de la diplomacia formal, por lo que utiliza como indicador básico de los niveles de cooperación

<sup>36</sup> Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlián se refieren a estos problemas en su artículo "Droga y dogma: la diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, 1991, p. 255.

regional y bilateral, en distintos momentos, el número de convenios y tratados existentes, tomando en cuenta el volumen de recursos que involucran y el espectro de arenas de acción conjunta que contemplan. Un segundo criterio es el grado de institución de los acuerdos, en términos del establecimiento de organismos multilaterales o instancias intergubernamentales de coordinación. Por último, se analizan los cambios en el discurso político diplomático y se identifican los diversos grados de convergencia respecto al diagnóstico del problema y las estrategias para atacarlo.

Los niveles de cooperación, tanto explícita como formal, entre Estados Unidos y América Latina para combatir el narcotráfico son ahora mayores que en cualquier otro momento en la historia de la diplomacia regional. En los años sesenta se firmaron los primeros convenios bilaterales de colaboración. Sin embargo, en esa década, la cooperación fue limitada en términos del número de países, instrumentos y arenas de acción conjunta involucradas. En los años ochenta, con la transnacionalización creciente del mercado de la cocaína<sup>37</sup> y la llamada “guerra contra las drogas” durante los gobiernos de Reagan y Bush, se multiplicaron los esfuerzos por ampliar el alcance de los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes en la zona.

El largo periodo anterior —desde 1912 hasta principios del decenio de 1970— se caracterizó por la ausencia de cooperación regional formal en el combate del narcotráfico. Por un lado, Estados Unidos se centró en la promoción diplomática del marco legal prohibicionista, en el control interno de la producción; importación y consumo de drogas y en el envío de agentes aduanales a distintos países del área. Por su parte, la mayoría de los países de América Latina asumieron en la práctica una actitud pasiva frente al fenómeno. Pocos gobiernos consideraban que la droga constituía un problema nacional prioritario, y para muchos significaba una fuente importante de divisas, por lo que no tenían interés en adoptar programas de control. Asimismo, las condiciones de inestabilidad política y debilidad estatal impedían que

<sup>37</sup> La masificación del consumo de cocaína provocó la transnacionalización del mercado, lo que se ha llamado el surgimiento de un nuevo orden económico de la droga. Véase Rosa del Olmo, *El nuevo orden económico de la droga y sus impactos en América Latina*, trabajo presentado en la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Narcotráfico en América del Sur de la Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 17-19 de octubre, 1990 (mimeografiado).

los gobiernos latinoamericanos contaran con recursos policíacos y económicos suficientes para aplicar controles eficaces. La desatención y la incompetencia fueron las características predominantes en esta parte del hemisferio.

Mientras tanto, la atención estadounidense giró en torno al control del tráfico de mariguana y opio; por esta razón, sus demandas de cooperación regional se concentraron en México y en algunos países del Caribe (Cuba). El problema de la cocaína y el control de su cultivo ocupó un lugar secundario. Los primeros mecanismos de cooperación formal surgieron hacia finales de los años veinte, a raíz de la ola prohibicionista en Estados Unidos. Fuera de cuatro acuerdos bilaterales entre Estados Unidos, México y Cuba, firmados en 1926 y 1930,<sup>38</sup> para el control del contrabando y el intercambio de información de actividades de narcotráfico, entre 1930 y 1970 no se registraron otros mecanismos interamericanos ni se realizaron acciones conjuntas o coordinadas de control de drogas entre países latinoamericanos. Lo que sí tuvo lugar fue la aceptación formal de los códigos internacionales de penalización.

La incorporación del hemisferio occidental al movimiento en favor de la penalización de las drogas fue lento y gradual, y obedeció principalmente a la activa promoción diplomática de Estados Unidos, tanto en el seno de las conferencias panamericanas e interamericanas —V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile (1923), VI Conferencia Interamericana celebrada en La Habana (1928)—, como en el nivel bilateral.<sup>39</sup> Ningún país de América Latina participó en la Primera Conferencia Internacional del Opio (La Haya, 1911-1912), a pesar de que, en esa ocasión, se consideró que cualquier esfuerzo internacional para el control de drogas requería del apoyo de los países de la región, particularmente de Perú —el primer exportador mun-

<sup>38</sup> Véanse W.O. Walker, *op. cit.*, p. 60; y Congressional Research Service, *Compilation of Narcotics Laws, Treaties and Executive Documents*, junio de 1986, pp. 232-233.

<sup>39</sup> En ocasión de los trabajos de la V Conferencia Panamericana de 1923, el gobierno estadounidense hizo esfuerzos fallidos para lograr la participación de México, Perú y Bolivia en las dos conferencias de Ginebra de 1924 y 1925. Durante la VI Conferencia Interamericana de La Habana, Estados Unidos buscó persuadir a los países latinoamericanos que no habían ratificado la Convención de La Haya de hacerlo, en contraposición a la Convención de Ginebra de 1925.

dial de hoja de coca— y México —por su condición de productor de mariguana.

Si bien en los años veinte la gran mayoría de los países latinoamericanos se adhirió a la Primera Convención del Opio y establecieron controles legales a la producción y comercialización del opio y la mariguana, en la práctica el problema no recibió mucha atención y se invirtieron pocos recursos en la aplicación de las recomendaciones internacionales. También el establecimiento de controles reales y la aplicación práctica de los acuerdos formales en programas de erradicación, interceptación y persecución policiaca se dieron con lentitud y de manera desigual entre países y drogas distintas. Los gobiernos de la zona oscilaban entre la aceptación formal de las convenciones internacionales, sin participación diplomática activa en la construcción del marco general, el cumplimiento mínimo de los acuerdos internacionales, la instauración de controles unilaterales *ad hoc* y el rechazo de la erradicación de cultivos de coca. México no asistió a la Conferencia del Opio de Ginebra (1924-1925);<sup>40</sup> pero estableció medidas de control rígidas que significaban la aceptación *de facto* de la política internacional de penalización. Perú tampoco participó en los trabajos para la elaboración de la Convención de Ginebra; sin embargo, a diferencia de México, se negó a instaurar controles a la producción interna de drogas, por su dependencia económica de los ingresos provenientes de las exportaciones de hoja de coca para la producción de anestésicos. Bolivia adoptó una actitud ambivalente, pues si bien participó en la conferencia, se negó a considerar la implantación de restricciones al cultivo del árbol de coca, con el argumento de que esta actividad no representaba un problema social para el país, ni contribuía en forma importante al comercio ilícito de drogas.<sup>41</sup> Entre 1921 y 1931, los países de América Latina mostraron poco interés en apoyar, tanto las actividades de la Sociedad de Nacio-

<sup>40</sup> La Convención del Opio de Ginebra (1924-1925) estableció el principio de limitar la producción de opio y coca exclusivamente para fines médicos y científicos, requiriendo reportes anuales sobre niveles de producción a los países signatarios. Marcó un avance conceptual y administrativo en la política internacional antidrogas, al introducir controles sobre la producción y el comercio de la hoja de coca, la cocaína y otras sustancias. Estableció la Oficina Central Permanente del Opio y un sistema de exportación e importación de las sustancias controladas. Véase J. Donnelly, *op. cit.*, p. 284.

<sup>41</sup> W.O. Walker III, *op. cit.*, pp. 46-50.

nes, como los esfuerzos de Estados Unidos por ampliar las políticas de combate del narcotráfico.<sup>42</sup>

En general, México ha seguido un patrón de comportamiento de mayor aceptación de la política de prohibición penal.<sup>43</sup> Los gobiernos postrevolucionarios establecieron leyes rígidas de prohibición de producción, comercio, importación y exportación de marihuana y opio; se adhirieron formalmente a todas las convenciones internacionales vigentes, y realizaron acciones intermitentes de interceptación y destrucción de plantíos. Sin embargo, se negaron a aceptar cualquier forma de escrutinio internacional de la política nacional antidrogas, manteniendo una postura distante frente a los esfuerzos de la Sociedad de Naciones y de Estados Unidos en los años veinte y treinta.

<sup>42</sup> Durante ese periodo, el gobierno de Bolivia envió siete reportes acerca de la situación del problema de las drogas en su territorio al Consejo Asesor del Opio (mecanismo multilateral de supervisión del cumplimiento de las convenciones), siguiendo un patrón de comportamiento de cooperación formal y no aplicación real de los acuerdos, mientras que su contraparte en México entregó cinco informes al organismo multilateral e imponía importantes controles penales en el nivel nacional (política unilateral de aceptación formal y aplicación real de los acuerdos internacionales, sin participación en los esfuerzos de coordinación diplomática). Por su parte, los gobiernos de Perú y Colombia sólo en una ocasión, en 1927 y 1931, respectivamente, informaron al Consejo Asesor del Opio acerca de las actividades del narcotráfico en el nivel nacional. Para un análisis de la participación de América Latina en las actividades antinarcóticas de la Sociedad de Naciones, véase el cuadro I del libro de W.O. Walker, *op. cit.*, p. 46.

<sup>43</sup> En 1916, el gobierno mexicano prohibió las importaciones de opio. En 1917, el presidente Carranza buscó infructuosamente controlar el dinámico comercio ilícito de opio en la península de Baja California. Posteriormente, en 1923, el presidente Álvaro Obregón emitió un decreto proscribiendo las importaciones de opio, cocaína y marihuana, realizó actividades de patrullaje aéreo contra el contrabando de drogas y armas en la frontera con Estados Unidos y prohibió el cultivo y la comercialización de marihuana en territorio nacional. En 1925, el presidente Calles ordenó a las autoridades judiciales llevar a cabo mayores acciones de control sobre las redes de narcotraficantes en la frontera y buscó renegociar con Estados Unidos un acuerdo de combate del contrabando fronterizo. Entre 1920 y 1940, la mayor parte de las actividades de control de drogas realizadas por el gobierno mexicano se centraron en la confiscación de flujos ilegales en la frontera, aunque se tiene conocimiento de algunas actividades de destrucción de cultivos de amapola en Sinaloa y Sonora durante los años treinta. Véanse W.O. Walker III, *op. cit.*, pp. 22-37, 49, 58 y 79-80; Richard Craig, *U.S. Narcotics Policy Toward Mexico: Consequences for the Bilateral Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, San Diego, UCSD, 1989; y Miguel Ruiz-Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications", en Peter H. Smith (comp.), *op. cit.*, pp. 151-156.

Este patrón de comportamiento atípico<sup>44</sup> se explica por el hecho de que, a diferencia del resto de América Latina, y dada su situación de vecindad inmediata, México resultó directamente afectado por las acciones de penalización en territorio estadounidense y fue el foco de atención de la política de control regional de drogas de Estados Unidos. Hasta 1948, cuando se iniciaron las campañas nacionales de erradicación de cultivos, los programas antidrogas mexicanos se enfocaron en actividades de interceptación en la frontera norte y en las zonas de cultivo de la amapola (Sonora, Sinaloa y Durango). Los objetivos eran múltiples: detener el contrabando de armas que alimentaba a los grupos armados de la oposición; asegurar el control federal sobre la región fronteriza en momentos de inestabilidad política interna; evitar que la aplicación de controles al comercio de drogas en Estados Unidos condujera a un aumento incontrolable de este mercado ilícito en territorio mexicano, y disuadir al gobierno estadounidense de realizar expediciones punitivas unilaterales en territorio mexicano.<sup>45</sup>

La coordinación hemisférica también se vio limitada por la ambigüedad de la política de Estados Unidos frente a los esfuerzos de carácter multilateral y su preferencia por actuar unilateralmente. Mientras que hasta 1920 Estados Unidos ejerció un liderazgo internacional casi único en este campo, durante el periodo de entreguerras, la decisión del Congreso estadounidense de rechazar el ingreso del país en la Sociedad de Naciones provocó el aislamiento de los gobiernos republicanos estadounidenses de las actividades antidrogas de ese organismo multilateral. Estados Unidos veía con desconfianza el esquema multilateral, por considerarlo demasiado flexible e insuficiente. Si bien no rompió con los mecanismos de la Sociedad de Naciones para el combate del narcotráfico, en la práctica mantuvo una actitud de cooperación mínima con este organismo.<sup>46</sup> Hacia fines de la década de 1930, no existía ningún esfuerzo coordinado de combate del narcotráfico en el hemisferio, a pesar de que la mayor parte de los

<sup>44</sup> Para un análisis de los intereses mexicanos en las negociaciones antidrogas con Estados Unidos, véase María Celia Toro, *Are Mexican drug control policies exacerbating or addressing the country's drug problems* (mimeografiado), trabajo preparado para el XVIII Congreso de LASA, Los Ángeles, 24-27 de septiembre de 1992.

<sup>45</sup> W.O. Walker II, *op. cit.*, pp. 81-83.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 62.

países de América Latina, con excepción de Bolivia, se habían adherido formalmente a la Convención de Ginebra adoptada en 1931<sup>47</sup> (véase el cuadro 3).

Los términos de la relación entre México y Estados Unidos en este periodo constituyen el caso extremo de mayor acercamiento e ilustran el predominio de patrones de cooperación informal, bilateral y restringida. El modelo de cooperación establecido en los acuerdos de 1926 y 1930-1932 era claramente limitado. No contemplaba el financiamiento de los programas del gobierno mexicano ni mecanismos de reciprocidad para el envío de agentes antinarcóticos; tampoco preveía acciones conjuntas de vigilancia fronteriza, interceptación de drogas en tránsito o persecución de delincuentes. La cooperación se limitaba al intercambio de información entre las corporaciones policíacas de ambos países, por solicitud expresa de una de las partes y sobre bases *ad hoc*. El nivel de incumplimiento del convenio fue muy alto. Hasta 1960, el gobierno de Estados Unidos operó al margen del acuerdo, al mantener la presencia de agentes aduanales con funciones de control de drogas en territorio mexicano, sin notificación ni aprobación previa por parte de su contraparte mexicana.

Durante los años sesenta predominó la cooperación informal entre los dos países. Estados Unidos colaboró de manera regular con los programas mexicanos de erradicación durante el sexenio de López Mateos, mediante el envío de equipo financiado por la Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID) y, desde 1961, con la acreditación de agentes de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (precedente de la DEA, *Drugs Enforcement Agency*). Sin embargo, esta cooperación se llevó a cabo de manera informal y sin acuerdos públicos que pudieran colocar bajo escrutinio la sensible relación bilateral.

Poco después, la cooperación entre México y Estados Unidos se modificó significativamente, debido a factores como la llamada Primera Operación Interceptación en 1969, el aumento de cultivos ilegales en territorio mexicano, provocado por la interrupción del flujo de heroína de Turquía, y el desmantelamiento del "contacto francés" y la presencia de brotes guerrilleros en algunas zonas de México. Entre 1975 y 1980 se firmaron 41 acuerdos bilaterales que contemplaban, entre otras cosas: programas de

<sup>47</sup> *Ibid.*

asistencia financiera estadounidense, para sustituir la campaña de destrucción manual de cultivos por la fumigación aérea, y la formalización y ampliación de la presencia de agentes policíacos estadounidenses en México, para tareas de recopilación e intercambio de información.<sup>48</sup>

A pesar de esta marcada tendencia hacia la institucionalización de la cooperación bilateral, los acuerdos no incluían acciones conjuntas, sino tan sólo el apoyo mutuo en actividades individuales bajo el control absoluto de cada gobierno. El ritmo y las metas de la campaña de erradicación eran definidas unilateralmente por el gobierno mexicano, los mecanismos de supervisión bilateral de los resultados eran informales y no se contemplaban vías de acción de agentes mexicanos en territorio estadounidense. La prioridad del esquema era la destrucción de plantíos ilegales en territorio mexicano; en segundo lugar, se hallaban las actividades de interceptación y persecución policíaca. Era prácticamente inexistente la coordinación de políticas en tareas de prevención, educación, rehabilitación, reforma de los sistemas de administración de justicia, control del mercado de precursores químicos y represión del lavado de dinero.

La ausencia de acuerdos formales durante más de sesenta años —en el caso de la relación de Estados Unidos con otros países de América Latina— no significa que no existieran múltiples formas de cooperación informal, inducidas por el gobierno estadounidense por medio de presiones diplomáticas y sanciones e incentivos económicos esporádicos, encaminados a imponer controles al cultivo de coca y al tráfico de cocaína. Hasta 1970, la formalización e institución de la cooperación antidrogas en el hemisferio se concentró en el ámbito de las relaciones entre Estados Unidos y México y se limitó casi exclusivamente a los programas de erradicación de cultivos ilícitos. En el resto del hemisferio prevaleció un enfoque informal de cooperación esporádica, temporal y encaminada a acciones muy específicas. La coordinación de políticas entre los países latinoamericanos era prácticamente inexistente.

En el resto de América Latina, el proceso de formalización

<sup>48</sup> Para un análisis de la evolución de la política mexicana de control de drogas, véanse M.C. Toro, "Are Mexican drug control...?", *op. cit.*; Richard Craig, "La campaña permanente: Mexico's Anti-drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mayo de 1978; y P. Reuter y D. Ronfeldt, *op. cit.*

y ampliación de los acuerdos de cooperación con Estados Unidos para el combate del narcotráfico se inició tardíamente; pero sólo logró consolidarse en la década de los ochenta, en respuesta al auge del consumo de cocaína y al desplazamiento temporal de la producción de marihuana hacia Sudamérica, como consecuencia del endurecimiento de la campaña de erradicación en México en los setenta.

En agosto de 1980, Colombia y Estados Unidos firmaron por primera vez un acuerdo marco de cooperación antidrogas. Bolivia y Perú seguirían esta misma pauta en agosto de 1987 y octubre de 1991, respectivamente.<sup>49</sup> En estos casos, a diferencia de México, la irrupción del tema de las drogas en la agenda de negociación con Estados Unidos provocó la “narcotización” de la diplomacia bilateral, de forma que los demás temas quedarían supeditados a la colaboración en materia de narcotráfico.<sup>50</sup>

Los programas estadounidenses de asistencia técnica y financiera para el control de drogas en el resto de América Latina se iniciaron a principios de la década de 1970, conforme a los lineamientos establecidos diez años antes por la ley de Ayuda Externa de 1961.<sup>51</sup> En 1972, Bolivia recibió por primera vez fondos de la AID, en un programa de seguridad pública dirigido a apoyar actividades policíacas contra el tráfico y la producción de drogas. En 1975 este programa fue remplazado por un proyecto de sustitución de cultivos a cargo del Departamento de Estado, y en 1977 se establecieron acuerdos bilaterales para el otorgamiento de asistencia en materia de antinarcóticos y para la realización de estudios sobre cultivos alternativos.

Los mecanismos de cooperación para el control de drogas fueron suspendidos en 1980, a raíz del golpe de Estado del general García Meza. Hasta ese momento, Bolivia no era centro de atención de la política estadounidense de combate a las drogas, ni contaba con incentivos para aplicar acciones de control del cultivo de la coca. Las acciones antinarcóticos en Bolivia se limitaban a proscribir el procesamiento de pasta de coca y cocaína, manteniendo en la legalidad las actividades del cultivo. De hecho, Bolivia pospuso hasta 1976 la ratificación de la convención única de 1961. Hacia 1983, con el retorno de gobiernos civiles a Bo-

<sup>49</sup> Congressional Research Service, *op. cit.*, pp. 232-234.

<sup>50</sup> General Accounting Office, *Drug Control, U.S. Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, Washington, GAO, noviembre de 1988.

<sup>51</sup> GAO, *op. cit.*, p. 49.

livia y el lanzamiento de la “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, centrada principalmente en el control del mercado de la cocaína, se inició una nueva etapa en la cooperación bilateral antinarcóticos entre Estados Unidos y Bolivia, caracterizada por crecientes niveles de formalización de los acuerdos, altos grados de condicionalidad y supervisión estadounidense de los programas bolivianos y ciclos recurrentes de tensión diplomática y acción unilateral directa ante el evidente incumplimiento de los acuerdos. Estados Unidos ofreció a Bolivia ese año varios programas de ayuda para el desarrollo, condicionando la entrega de recursos a la firma de un acuerdo para la erradicación de cultivos y, posteriormente, al cumplimiento de las cuotas anuales de destrucción de plantíos establecidas en los subsecuentes convenios bilaterales. Para 1985, casi dos años después de la firma de los acuerdos, un informe del Congreso estadounidense reportaba que Bolivia no cumplía los compromisos contraídos, pues no había sido erradicada ni una sola hectárea, ni se habían establecido leyes proscribiendo el cultivo del árbol de coca en ciertas regiones del país. Ante la decisión de Estados Unidos de retener la ayuda, el gobierno boliviano firmó, a mediados de 1985, el primer decreto ejecutivo que restringía el cultivo de la coca a las zonas tradicionales y sujetaba a erradicación todos los cultivos fuera de esas áreas. Sin embargo, este decreto no fue ratificado por el Congreso boliviano y, por lo tanto, nunca entró en vigor.<sup>51</sup> Tanto el número de acuerdos firmados entre Estados Unidos y América Latina, como los montos de la ayuda para el combate a las drogas, se han incrementado particularmente desde los años ochenta, y actualmente involucran un número más amplio de países y temas (véanse los cuadros 1 y 2). Asimismo, se han dado cambios importantes en cuanto a las prioridades de las políticas fijadas en los acuerdos. La década marca, en este sentido, el traslado del énfasis de los programas de erradicación a la intensificación de la cooperación policiaco-militar y a la asistencia legal, por el lado de las estrategias estadounidenses.

Por parte de los países latinoamericanos, las prioridades apoyadas establecen una relación estrecha entre narcotráfico y desarrollo económico, y vinculan el éxito de los programas con la intensificación del combate del consumo de drogas en la zona; con el control del eslabón financiero, incluyendo el lavado de dinero; con el control de mercado de precursores químicos, y con el control del tráfico de armas asociado con el tráfico de drogas. Puede concluirse que la jerarquía o estructura de priori-

**Cuadro 1**

Asistencia estadounidense para combatir el narcotráfico en América Latina, 1984-1992 (millones de dólares)<sup>1</sup>

	<i>México</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>	<i>Bolivia</i>
1984	8.3	6.7	2.8	2.6
1985	9.6	10.6	2.4	1.5
1986	11.6	10.6	3.7	3.8
1987	14.5	11.5	8.4	12.5
1988	14.5	11.0	5.5	15.0
1989	15.0	10.0	10.5	10.0
1990	15.0	20.0 <sup>2</sup>	10.0	15.7 <sup>3</sup>
1991	18.3	20.0	19.0	15.7
1992	26.0	20.0	19.0 <sup>4</sup>	15.9

Fuente: GAO Report to the Congress, *Drug Control: U.S. Supported Efforts in Colombia and Bolivia* (Washington, D.C.; Government Printing Office, noviembre de 1988), pp. 10-13; y INM, *Annual International Narcotics Control Strategy Report* (Washington: Department of State), varios números.

<sup>1</sup> Estas cifras indican solamente el presupuesto asignado a la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (INM) del Departamento de Estado y no incluyen programas de otras dependencias.

<sup>2</sup> Incluye 10 millones de dólares del programa de asistencia antinarcóticos del INM y una transferencia de 10 millones de dólares de asistencia de seguridad para apoyar la Iniciativa Andina.

<sup>3</sup> Incluye 9.2 millones de dólares del programa de asistencia antinarcóticos del INM y una transferencia de 6.5 millones de dólares de asistencia de seguridad para apoyar la Iniciativa Andina.

<sup>4</sup> La programación de estos recursos fue condicionada a la presentación de un plan de combate del narcotráfico "satisfactorio" por parte del gobierno de Perú.

dades entre las agendas latinoamericanas y la estadounidense, en materia de control de estupefacientes, no coinciden plenamente.

Los años ochenta atestiguan un cambio importante en la forma de concebir el problema de las drogas en Estados Unidos y América Latina.<sup>52</sup> Desde el punto de vista estadounidense, el tráfico y el consumo de drogas rebasaron los ámbitos de la salud y la seguridad pública para transformarse en una de las principales amenazas a la seguridad nacional. La importancia relativa del narcotráfico en la agenda de seguridad nacional estadouni-

<sup>52</sup> B.M. Bagley y J.G. Tokatlián, *op. cit.*, p. 253.

Cuadro 2

Asistencia económica y militar de Estados Unidos a América Latina (1990-1991)  
(en miles de dólares)

	México		Colombia		Perú		Bolivia		Otros		Total	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Asistencia para el desarrollo	—	—	—	—	12 003	11 875	21 000	23 541	316 328	339 151	349 331	371 567
Fondo de apoyo económico	—	—	2 133	—	3 286	3 100	33 413	30 800	941 497	618 000	980 329	651 900
Asistencia alimentaria (PL480 I)	—	—	—	—	10 000	15 000	20 000	20 000	134 000	140 000	164 000	184 000
Asistencia alimentaria (PL480 II)	2 256	—	158	—	26 602	19 193	13 302	12 061	43 701	36 166	86 019	67 420
Control internacional de narcóticos	15 000	18 300	10 000*	20 000	10 000	19 000	9 200*	15 700	13 200	13 600	57 400	86 600
Cuerpos de paz	—	—	—	—	—	—	826	1 232	33 599	34 122	34 425	35 360
Educación y entrenamiento militar internacional	249	300	1 494	2 500	523	900	498	900	8 997	8 280	11 312	12 880
Financiamiento militar extranjero (donaciones)	—	—	48 789	58 000	35 945	39 000	39 728	40 000	112 664	146 100	237 126	283 100
Total	17 505	18 600	68 574	80 500	98 359	108 066	138 067	144 240	1 603 437	1 344 419	1 919 942	1 695 827

Fuente: INN, *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, U.S. State Department, marzo de 1991).

\* No incluye las transferencias de asistencia de seguridad (10 000 miles de dólares) contemplados en la Iniciativa Andina.

\*\* No incluye las transferencias de asistencia de seguridad (6 500 miles de dólares) contemplados en la Iniciativa Andina.

## Cuadro 3

## Participación plena en acuerdos multilaterales de control de drogas (1912-1988)

	1912 <sup>1</sup>	1931 <sup>2</sup>	1948 <sup>3</sup>	1943 <sup>4</sup>	1961 <sup>5</sup>	1972 <sup>6</sup>	1988 <sup>7</sup>
Bolivia	x				x	x	x
Colombia	x	x			x	x	x
México	x	x	x		x	x	x
Perú	x	x	x		x	x	x
Estados Unidos	x	x	x		x	x	x

Fuente: *Compilation of Narcotics Laws, Treaties and Executive Documents*, reporte preparado para el Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, junio de 1936.

<sup>1</sup> Primera Convención Internacional del Opio (La Haya, 1912).

<sup>2</sup> Convención para Limitar la Producción y Regular la Distribución de Drogas (Ginebra, 1931).

<sup>3</sup> Protocolo de Ampliación de la Convención de Ginebra (Perú, 1948).

<sup>4</sup> Protocolo para limitar y regular el cultivo de amapola y la producción, almacenamiento y comercio de opio (Nueva York, 1953).

<sup>5</sup> Convención Única sobre Drogas y Sustancias Psicotrópicas (1961).

<sup>6</sup> Protocolo de Ampliación de la Convención Única (Ginebra, 1972).

<sup>7</sup> Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de Drogas y Sustancias Psicotrópicas (Viena, 1988).

dense se acrecentó aún más a raíz de la desaparición de la amenaza comunista y del desmantelamiento de la Unión Soviética como superpotencia, y de su eventual desaparición como Estado. Asimismo, tanto en el nivel social, como en el gubernamental, tuvo lugar un cambio de actitud, que no de política, frente al problema del consumo. Se reconoció de manera explícita que el motor del mercado ilícito de estupefacientes es la demanda masiva en Estados Unidos, y que ninguna estrategia de combate de la oferta obtendrá resultados significativos si no se complementa con políticas eficaces de prevención, educación y tratamiento para los consumidores. Los países de América Latina también modificaron sus percepciones acerca del problema de las drogas. Gradualmente, y como resultado de la escalada de violencia, corrupción e inestabilidad política que trajo consigo el auge de la cocaína en este periodo, la indiferencia frente a este fenómeno, antes considerado como ajeno a los grandes problemas de la zona, dio paso a una urgencia y alarma que colocaron el tema en

las agendas de seguridad nacional de los países latinoamericanos y en la mesa de negociaciones de los organismos regionales.

### CONCLUSIONES

La accidentada historia de la cooperación entre Estados Unidos y América Latina en la lucha contra el narcotráfico incluye dos casos extremos, Bolivia y México, que ilustran, tanto las consecuencias para estos países de la marcada asimetría *vis à vis* Washington, como la capacidad variable de los distintos Estados para sortear las presiones y costos implícitos en la “cooperación impuesta”.

La vecindad entre Estados Unidos y México contribuyó a que este país fuera el primero en resentir las presiones y las acciones unilaterales estadounidenses, y por lo tanto también el primero en desarrollar un interés en formalizar la cooperación como una manera de establecer un control relativo sobre la misma. En los sesenta años transcurridos desde que México firmara su primer tratado con Estados Unidos en materia de narcotráfico, se ha construido una relación altamente formalizada e institucionalizada que, si bien no ha estado exenta de fricciones y conflictos más o menos severos, también ha alcanzado una estabilidad y una autonomía relativa del protagonista más débil, únicas en el continente. México no puede evitar la cooperación con Estados Unidos; pero puede restringir hasta cierto punto la injerencia directa estadounidense en la formulación y puesta en práctica de sus políticas específicas.

Bolivia, por el contrario, firmó su primer compromiso formal de cooperación antinarcóticos con Estados Unidos apenas en 1983, dando inicio a un proceso recurrente de incumplimiento, presiones reiteradas y firma de nuevos y más extensos acuerdos, que tampoco resultan efectivos. Este ciclo ha conducido a una cooperación relativamente costosa para la soberanía y la autonomía del país más débil. A cambio de la ayuda estadounidense, durante los últimos diez años Bolivia se ha visto obligado a aceptar la realización de acciones policíacas y militares conjuntas en su territorio y el escrutinio y calificación externa de su desempeño en la lucha contra las drogas, lo que ha contribuido al profundo deterioro de sus instituciones políticas.

Los demás países latinoamericanos se han situado en distintos puntos entre estos dos extremos, dependiendo de diversos

factores, como el desarrollo de la oferta y la demanda de drogas, la situación del mercado internacional, el peso del narcotráfico en la agenda bilateral y la estabilidad o inestabilidad interna de cada nación. Además, Estados Unidos ha ejercido una presión relativamente menor sobre países como Perú y Colombia, en los que el potencial de desestabilización política es mayor y más costoso por la presencia de movimientos insurgentes.

En todo caso, y al igual que con otros problemas regionales que han hecho crisis en años recientes, los países latinoamericanos no han avanzado en un esquema de cooperación multilateral alternativo a las políticas favorecidas por Estados Unidos. Ello obedece, tanto a la insistencia de Washington por privilegiar la cooperación bilateral, como a las muy distintas maneras en que el fenómeno del narcotráfico afecta a cada país de la zona. Mientras que para México, por ejemplo, el principal problema es la corrupción de sus fuerzas policíacas y militares, Bolivia enfrenta actualmente el dilema de desnarcotizar su economía. Igualmente, mientras que Colombia tiene que enfrentar, ante todo, la violencia endémica y la guerra de los carteles contra el Estado, en Panamá, la guerra al narcotráfico impuesta desde el extranjero provocó la total deslegitimación de sus instituciones políticas.



## LOS EQUÍVOCOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTINARCÓTICOS

SAMUEL I. DEL VILLAR  
*El Colegio de México*

Quizá ningún marco de la cooperación internacional sea al mismo tiempo tan antiguo y tan fallido, e, incluso, contraproducente en balance, como el del control del mercado ilícito de narcóticos. Sus bases multilaterales se establecieron a principios de siglo por iniciativa del gobierno de Estados Unidos, en la Conferencia de La Haya de 1912, y se han desarrollado constantemente hasta la Convención de Viena de 1988, suscrita bajo las premisas de guerra total contra las drogas lanzada por las administraciones republicanas de los presidentes Richard Nixon, Ronald Reagan y Georges Bush. Esta guerra total ha sido sustentada en el ámbito bilateral por una política de Estados Unidos crecientemente agresiva e intervencionista. Llevó a la ley Antidrogas de 1986, por la que su Congreso se arrogó unilateralmente el poder, bajo la amenaza de coerción comercial y financiera, de “certificar” o “decertificar” a Estados nacionales soberanos, de acuerdo con la evaluación arbitraria de su presidente, sobre si cooperan o no “plenamente” con su estrategia internacional de control de narcóticos, definida en términos y con perspectivas absolutamente unilaterales.

Este marco ha sido sumamente exitoso para asegurar en términos generales que los Estados cooperantes se ciñan a la política unilateral de Estados Unidos, aceptando niveles de violencia institucional incompatibles con la vigencia de un orden constitucional y que, incluso, han sido declarados incompatibles con él aun en Estados Unidos, y afectando crecientemente a ello el grueso de sus recursos presupuestarios nacionales y aparatos policiacos y de justicia. El gran problema es que, con el desarrollo de este marco de cooperación, en vez de haberse reducido el mercado internacional ilícito de narcóticos, ha crecido exponen-

cialmente, con una violencia, corrupción y destrucción complementarias sin precedentes en los procesos nacionales internos de los cooperantes y del proceso internacional.

Los saldos corruptores y destructivos de este marco de cooperación pueden ilustrarse con las puntas del *iceberg* más difundidas sobre las consecuencias de esta cooperación guerrera; con la invasión militar de Panamá, donde el señor Noriega, antes de ser depuesto y capturado para su enjuiciamiento como narcotraficante en Estados Unidos, era felicitado por ser gran cooperante en la estrategia internacional de control de narcóticos del mismo Estados Unidos; con el drama de Colombia, donde la integridad del Estado nacional, estructuralmente, se halla secuestrada por la espiral viciosa de la violencia inaudita de la guerra contra las drogas. En México mismo, la intensificación y ampliación de la vinculación del aparato de seguridad y de justicia del Estado con la organización delictiva del narcotráfico y la elevación de los niveles de violencia, de atropello a los derechos humanos y de corrupción a grados intolerables para el orden social.

Esta presentación sintética busca abstraer la racionalidad del fracaso o contraproductividad de este marco de cooperación y las alternativas para salir de los embrollos nacionales e internacionales que crecientemente genera. Recoge el análisis y los planteamientos que hemos venido desarrollando desde mediados de los ochenta. Las premisas de este marco de cooperación han conducido a su fracaso por cinco equívocos básicos estrechamente interdependientes. Primero, el que identificaría como el de la toxicidad; segundo, el de la constitucionalidad; tercero, el de la asimetría; cuarto, el económico de la política contra el mercado ilícito, y quinto, el de la doble personalidad de los consumidores en el mercado ilícito y de los votantes en el proceso político.

El equívoco de la toxicidad se refiere al efecto que tiene el uso de drogas lícitas e ilícitas en la salud. La prohibición penal básica del consumo y tráfico masivo de marihuana y cocaína es enteramente irracional frente a la autorización legal para el consumo, tráfico y publicidad masivos lícitos de alcohol y tabaco, a la luz de sus efectos en la salud pública. El último informe integral hecho por una comisión presidencial en Estados Unidos concluyó que la marihuana ciertamente era menos peligrosa para la salud que lo que son el alcohol y el tabaco. La toxicidad mortal de estos últimos no tiene paralelo con los índices mucho meno-

res de mortalidad por cocaína y sobre todo por mariguana. De acuerdo con este criterio, la ley cae en el equívoco de que las drogas no autorizadas generan estragos en la salud pública proporcionalmente mayores que las que lo están, y la penalización de las primeras, a su vez, genera poderosas fuentes adicionales de conductas delictivas (por la necesidad de satisfacer un costoso consumo ilegal adictivo mediante violencia) y de estragos a la salud pública (por el descontrol sanitario sobre su provisión). Esto lleva al segundo equívoco básico.

Hay un equívoco legal y uno constitucional. Las presunciones políticas y administrativas en las que se apoya la penalización del consumo y tráfico masivo de drogas en Estados Unidos están en la sustitución de la decisión de los particulares de consumir drogas; por el arbitrio y el poder coercitivo del Estado, entran en contradicción con las garantías a la libertad personal de un Estado constitucional democrático de derecho. Los países industriales que se caracterizan por la masificación del consumo y la demanda internacional de drogas, notablemente Estados Unidos, también se caracterizan por sus democracias constitucionales fundadas en el principio jurídico-constitucional de la garantía y respeto a las libertades personales limitadas por el respeto a los derechos de los demás. La represión efectiva del consumo y tráfico de drogas comportaría un régimen policiaco que, simple y sencillamente, desaparecería la vigencia de la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos y su judicatura federal, titulares del control de la constitucionalidad de los actos de gobierno, sistemáticamente han limitado su guerra interna contra las drogas de acuerdo con sus garantías constitucionales, especialmente protectoras del consumo —independientemente de que en once estados esté totalmente despenalizado. Con la intensificación de la guerra durante el gobierno de Bush, se persiguió más intensamente el narcotráfico al menudeo en Estados Unidos, limitándose la discrecionalidad judicial con sentencias de cárcel obligatoria, lo que ha intensificado el sobrecongestionamiento del sistema de justicia y de prisiones. Esto, a su vez, ha conducido a un nuevo relajamiento en la persecución y a programas extremos de liberación anticipada que erosionan adicionalmente no sólo la efectividad de la guerra contra las drogas, sino también la de la justicia penal y del orden jurídico en Estados Unidos en su conjunto.

Por otro lado, los Estados que se distinguen como productores y exportadores netos de drogas en el mercado internacio-

nal, también se distinguen por la precariedad de sus órdenes constitucionales para garantizar la efectividad del respeto a los derechos humanos, la integridad de sus sistemas de justicia y la fortaleza de sus mecanismos para controlar la constitucionalidad de los actos de gobierno. En ellos, la cooperación internacional fundada en la guerra contra las drogas que sustenta la estrategia internacional de control de narcóticos de Estados Unidos no encuentra las limitaciones constitucionales efectivas a la represión masiva e indiscriminada de las libertades y derechos patrimoniales, en particular contra la población campesina en las regiones productoras, que encuentra en el propio Estados Unidos.

Los estándares constitucionales y legales discriminatorios entre el consumo y la producción y entre los países consumidores y productores netos de la cooperación guerrera genera el tercer gran equívoco que la caracteriza: el de la asimetría en la distribución de las cargas entre los cooperantes. Un ejemplo clásico de este equívoco es el de la aspersión aérea de herbicidas altamente venenosos y riesgosos para la salud pública. Mientras que los Estados Unidos ha suministrado el *paraquat* a México y el gobierno de éste lo ha asperjado alegremente por el territorio nacional como parte fundamental de la cooperación desde los años setenta, su utilización en Estados Unidos está prohibida por la afectación anticonstitucional de los derechos de la población estadounidense. Esta asimetría también ha llevado al proceso de militarización de la guerra contra las drogas en los países productores, mientras que la intervención militar de Estados Unidos se mantiene para las operaciones fuera de sus fronteras.

Recientemente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos formalizó "constitucionalmente" lo que puede caracterizarse como la doctrina Bush-Rehnquist; (por la corresponsabilidad en establecerla de la administración del presidente Georges Bush y del *Chief Justice* William Rehnquist, quien redactó la sentencia jurisprudencial), la asimetría, en los casos de los secuestros de mexicanos en territorio mexicano para ser procesados en tribunales estadounidenses, al sostener que las salvaguardas constitucionales a los derechos y las obligaciones de la Declaración Universal de Derechos humanos y de los tratados de extradición pueden ser violadas discrecionalmente por el poder ejecutivo de Estados Unidos en el exterior. Para integrar esta doctrina del *Chief Justice*, tuvo que llegar al extremo de establecer que las poblaciones extranjeras de los países cooperantes con Estados Uni-

dos en general, y la mexicana en particular, no son “gente” en el sentido de la Constitución de Estados Unidos. Resulta evidente que si estas poblaciones en los países productores y exportadores fueran consideradas como gente por sus Estados nacionales y por los términos de la cooperación internacional de la que son parte, la estrategia internacional de control de narcóticos de Estados Unidos y la guerra contra las drogas que sostiene cambiaría radicalmente de giro. Al mismo tiempo, si el presidente o el Congreso de Estados Unidos tuvieran que evaluar la política anti-narcóticos de sus gobiernos estatales o la de su propio gobierno federal con los mismos criterios que aplican a los gobiernos extranjeros, al evaluar su “cooperación plena” con la estrategia internacional de Estados Unidos, seguramente serían “decertificados” y sancionados.

La asimetría entre el tratamiento a la demanda y a la oferta, y entre el tratamiento a países demandantes y oferentes da lugar al gran equívoco económico sobre la naturaleza del mercado ilícito de narcóticos y sobre la efectividad de la cooperación internacional para suprimirlo, que subyace en el enfoque prevalente. La despenalización o la imposibilidad constitucional y práctica de un consumo y un tráfico al menudeo masivos en los países consumidores, notablemente Estados Unidos, da como resultado un estímulo estructural igualmente masivo para la demanda internacional de narcóticos ilícitos. La penalización y la efectividad relativamente mucho mayor de la guerra para restringir la oferta internacional mantienen estructuralmente los precios infinitamente por encima del costo marginal de producción y de tráfico y eliminan a los pequeños intermediarios, cartelizando la oferta internacional. El marco de la política antinarcóticos y su esquema de cooperación internacional degeneran en un sistema de regulación para proteger un mercado descomunally lucrativo, fundado en los más potentes estímulos para el desarrollo de una delincuencia juvenil en los centros de consumo, que capta sistemáticamente nuevos entrantes en las barriadas y en las escuelas, y de una poderosa delincuencia organizada transnacionalmente en los países productores con una capacidad fuera de todo precedente para corromper, quebrantar y desafiar sistemáticamente el orden social en las ciudades de los Estados productores y, junto con él, su soberanía. Los éxitos circunstanciales de la guerra se desvanecen regularmente por el potencial del estímulo lucrativo del mercado ilícito que mantiene el marco de regulación. El vacío que se crea por la detención de algún

*capo* o por el desmantelamiento de alguna organización delictiva, es inmediatamente cubierto con un saldo acumulativo de violencia delictiva e institucional y de disrupción del orden internacional, sin que por ello se puedan abatir en forma alguna los niveles de consumo.

Independientemente de los costos sociales generalizados, en balance, quien sale lastimado por este marco regulador y penal es el pequeño oferente, es el campesino que siembra ocasionalmente mariguana, y quienes salen beneficiados tienden a ser las grandes organizaciones delictuosas, que ordinariamente son capaces de corromper o de articularse con el poder del Estado para mantenerse dentro del mercado. En lo que se refiere a la distribución internacional de cargas de narcóticos, el trato asimétrico hace que los países consumidores alivien relativamente sus costos sociales por la efectividad de las limitaciones constitucionales a la guerra y por una política retórica más que efectiva para limitar el consumo; mientras que la cooperación internacional impone costos crecientemente insoportables a los países productores, tanto por la ineffectividad de las limitaciones constitucionales, como por el efecto *sandwich* en que los deja la guerra de Estados Unidos frente a la guerra de sus poderosos narcotraficantes cartelizados por aquélla.

Los países consumidores también parecen ser los grandes beneficiarios en la distribución de costos y beneficios de las economías nacionales de este mercado ilícito. Se estima que más de 90% del valor agregado se genera y distribuye en el propio Estados Unidos, quedando menos de 10% para las economías de los países productores. La cooperación internacional parece ser asimismo un mecanismo de protección para este patrón desequilibrado de pagos internacionales. La política selectiva de destrucción de organizaciones delictuosas desarrollada por el marco de cooperación tiene mucho que ver con el potencial de esas organizaciones para integrarse verticalmente y participar de los beneficios de las redes de comercialización dentro de Estados Unidos, como en los casos tan difundidos de los carteles colombianos y mexicanos crecientemente connotados. Al mismo tiempo, mientras que las operaciones de la DEA son extraordinariamente reductibles para el erario de los Estados por ingresos fiscales de las incautaciones de bienes relacionados con el narcotráfico, el saldo fiscal de la cooperación internacional para los Estados productores parece ser ampliamente deficitario y con un costo adicional incalculable en términos de distracción de recursos na-

cionales para resolver los grandes rezagos que enfrentan sus sistemas de seguridad pública y de justicia.

Quizá el equívoco mayor de la cooperación internacional antinarcóticos es político: pretender que resuelva un problema social fundamentalmente interno de Estados Unidos y de los países consumidores. Detrás de él hay un profundo problema de psicología social. Parece haber una doble personalidad de decenas de millones de votantes en Estados Unidos que regularmente votan por el mercado ilícito de narcóticos como consumidores, y al mismo tiempo votan en las urnas como ciudadanos por la guerra policiaca y militar contra él, especialmente para sostenerla en los territorios de los países consumidores y contra sus poblaciones; pero también en los *ghettos* donde se concentran las minorías raciales de sus ciudades. Da la impresión de que esta esquizofrenia tiene tonalidades racistas, al pretender culpar de la adicción a la delincuencia no caucásica, sea cobriza, amarilla o negra de los países productores y de los *ghettos* de los consumidores, por las preferencias masivas por las drogas fundadas en los problemas psicosociales caucásicos y no caucásicos de la desintegración familiar y el hedonismo desenfrenado.

La guerra contra las drogas, intensificada durante las tres últimas administraciones republicanas de Nixon, Reagan y Bush, y con la cooperación internacional que la formaliza, es un rotundo éxito para la drogadicción y el narcotráfico y una costosísima derrota, tanto para Estados Unidos como para los países que han cooperado con ellos. Es innecesario reiterar sus costos, no sólo en términos del monstruoso desperdicio presupuestario, sino principalmente en términos de la afectación masiva de derechos humanos, incluyendo la pérdida regular de la vida de valiosos servidores públicos antinarcóticos, y del cáncer progresivo que destruye el Estado de derecho en los países que cooperan y en las relaciones entre ellos.

La cura, evidentemente, no está en seguir reforzando inútil y contraproducentemente los equívocos del marco de cooperación internacional que alimentan este cáncer, cuya progresión puede acabar de plano con el orden social, interno e internacional fundado en el Estado de derecho. No se necesita inventar el hilo negro para corregir los equívocos de presumir que la raíz del problema está fuera de las fronteras de los países consumidores, notablemente Estados Unidos, y no en las preferencias masivas por consumir dentro de sus fronteras garantizadas por su orden constitucional. No se necesita inventar el hilo negro

para encontrar la alternativa hallada por el presidente Franklin D. Roosevelt hace seis décadas para resolver el problema del mercado ilícito que ocasionó el mismo patrón de doble personalidad del consumo social masivo de alcohol y de implantación democrática de su prohibición durante los años veinte, frente al rotundo fracaso de la guerra consecuyente y el desarrollo de una delincuencia organizada con una capacidad sin precedentes para desafiar el orden jurídico y quebrantar el orden social, con base en el financiamiento obtenido en ese mercado ilícito. La pretensión estatal de sustituir en un régimen democrático las preferencias masivas de los consumidores por el uso y abuso de las drogas garantizadas constitucionalmente sólo conduce a la masificación del mercado ilícito, a la contraproductividad de la represión penal para suprimirlo y a la proliferación y fortalecimiento de las organizaciones delictivas que viven de él.

La versión actualizada de la alternativa roosveltiana ha sido consistentemente desarrollada en el mundo académico, intelectual y periodístico respecto al mercado internacional ilícito de narcóticos de nuestros días. Por ejemplo, *The Economist*, el influyente y analítico semanario británico, ha argumentado consistentemente que para “sacar a los gánsters del mercado” es indispensable que el precio al consumidor se acerque al costo marginal y se abatan las estratosféricas ganancias ilícitas que mantienen y financian a las grandes organizaciones delictivas, con la despenalización, el control fiscal sobre la oferta y la sustitución del tratamiento delictivo por el tratamiento médico de los adictos. Hace unos años, en Estados Unidos se empezó a generar una curiosa coalición política-intelectual liberal-conservadora, que incluye personalidades como Milton Friedman, Kurt Smoke, el alcalde de Baltimore, Than Nadelman, reconocido experto de la Universidad de Princeton, el escritor William Buckley y, más recientemente, Georges Schultz, secretario de Estado con el presidente Reagan, buscando introducir en el proceso político de Estados Unidos esta alternativa racionalizadora.

Sin embargo, el equívoco de la doble personalidad hace difícil que el electorado norteamericano vaya a estar dispuesto a reaccionar políticamente en las urnas como reacciona en el mercado consumiendo clandestinamente drogas, armonizando las conductas sociales públicas con las conductas sociales privadas, lo que es indispensable para redefinir en términos más racionales el marco de cooperación internacional antinarcóticos. Quizá la conversión de disfuncionalidad de la guerra contra las drogas en

Estados Unidos en una atrofia mayor de sus sistemas de seguridad pública y de justicia para garantizar el orden social en su territorio, a la que parecen conducir los fracasos acumulativos, combinada con un rechazo significativo en América Latina a los requerimientos disruptivos de su estrategia internacional de control de narcóticos que viola los derechos humanos de su población, el orden constitucional y el derecho internacional, sin contribuir en nada a reducir el consumo en Estados Unidos, pueda llegar a desbaratar lo que alguna vez identifiqué como el nudo gordiano que deja sin salidas constructivas las políticas nacionales y su marco internacional cooperativo en la materia.

México tiene un papel muy significativo que desempeñar en este contexto, con los tres mil kilómetros de vecindad con Estados Unidos, con su vulnerabilidad consecuente frente al consumo masivo en ese país y con los saldos insoportables que le deja el marco de cooperación vigente. El punto de partida para ello debe ser un replanteamiento de la participación de México en un marco arbitrario de cooperación fundado en la renuncia de la soberanía nacional, en el desconocimiento del orden jurídico nacional e internacional y en una distribución totalmente desequilibrada de cargas.

Hay que replantear el marco de la legislación intervencionista antinarcóticos norteamericana, por la cual el gobierno de Estados Unidos se atribuye el poder de “certificar” el desempeño de las atribuciones del Estado mexicano para impartir justicia y garantizar la seguridad —la esencia del poder soberano— de acuerdo con los lineamientos irracionales definidos, en realidad unilateralmente, por el gobierno de Estados Unidos. Hay que replantear el marco jurisprudencial de la doctrina Bush-Rehnquist, por el cual la cooperación internacional desconoce la vigencia de los derechos humanos, del orden constitucional y del derecho internacional. Hay que replantear la asimetría en la protección de los intereses nacionales y en las cargas y financiamiento de la cooperación, especialmente en lo que atañe a las campañas de erradicación y en la selección de objetivos contra organizaciones delictivas.

Creo que es un error intolerablemente costoso para los países cooperantes del hemisferio occidental que sus gobiernos sigan soslayando el gran fracaso estructural de la cooperación antinarcóticos para abatir el consumo y, consecuentemente, el tráfico y los efectos devastadores que produce este fracaso en sus organizaciones políticas, jurídicas y sociales. Este soslayamiento es,

sin duda, una explicación fundamental para que este marco sea tan antiguo como fallido y se mantenga a pesar de su fracaso. Creo, finalmente, que ha llegado el momento de que los Estados cooperantes asuman sus responsabilidades constitucionales de protección a los derechos de las poblaciones que deben representar, y abran, consecuentemente, el camino para que la cooperación internacional antinarcoóticos al llegar el siglo XXI sea congruente con ellas. De no hacerlo, este marco cooperativo se convertirá de la mayor fuente de disrupción nacional e internacional, al menos en el continente americano, en una fuerza destructiva fuera de toda posibilidad de control.

## COMENTARIO

CELIA TORO

*El Colegio de México*

Guadalupe González se propone explorar en su presentación por qué a pesar de la “situación de interdependencia” —como la que a su juicio representa el contrabando de drogas entre Estados Unidos y América Latina— hay cooperación “limitada, temporal, inestable, ineficaz, y en ocasiones, contraproducente”. A partir de tres variables —asimetría, ilegalidad y capacidad estatal—, González intenta explicar esas formas precarias de cooperación contra el narcotráfico que parecen caracterizar a las relaciones entre Estados Unidos y algunos países de América Latina, y que la autora considera un ejemplo de “cooperación impuesta”.

Como todo buen artículo, el de Guadalupe González me obligó a pensar, una vez más, en el problema del contrabando de estupefacientes y las posibilidades de acabar con él. De antemano confieso: no encuentro en la cooperación entre policías nacionales forma alguna de cerrar el paso al narcotráfico; es decir, no creo que la cooperación internacional pueda reducir los llamados “mercados de vicio”, a menos que la concertación se oriente al abandono gradual y paulatino de la política de “sobrepenalización” vigente.

Tampoco me parece que la historia de la “cooperación hemisférica para el control de drogas”, que nos ofrece Guadalupe González con lujo de detalles, sea tal, en el buen sentido de la palabra. Hacer de esta larga y lamentable historia entre Estados Unidos y América Latina un caso de “cooperación impuesta” no me resulta del todo convincente. ¿Por qué llamar cooperación a lo que, según el artículo, más bien parece una imposición? Alguna vez recibí un encargo parecido: analizar la cooperación entre México y Estados Unidos para reducir el contrabando de drogas. Me resultó extraordinariamente difícil en-

contrar pruebas o ejemplos de coordinación de políticas entre estos dos países —aunque me pareció que los había— que pudieran explicarse en los términos que supone la cooperación: ajuste negociado y voluntario de políticas, resultado de la coincidencia de intereses nacionales y de la esperanza compartida de obtener beneficios mutuos.

La cooperación entre Estados nacionales es un fenómeno poco común en un mundo anárquico, como el que describe el realismo político, porque nada ni nadie puede garantizar que los gobiernos cumplan con lo que ofrecen; pero existe y puede explicarse, aun entre desiguales, siempre y cuando se compartan intereses nacionales que conduzcan a cumplir con la obligación contraída y se obtengan beneficios de esa colaboración. Pero el interés de Bolivia, Colombia y México por cooperar con Estados Unidos para perseguir el narcotráfico se debe, dice González, al miedo de sufrir represalias norteamericanas; colaborar, en opinión de la autora, sólo logra “reproducir la situación de asimetría de poder”. Esto plantea una pregunta interesante: ¿por qué, si los países latinoamericanos preferirían no cooperar con Estados Unidos en el combate al narcotráfico, lo hacen?

La respuesta que se desprende del artículo es que, o bien hacen lo menos que pueden (“cumplimiento mínimo”), o bien no cumplen con los acuerdos, únicas salidas que les deja la agresiva diplomacia estadounidense. Creo que las armas del poderoso son muchas más que las famosas zanahorias y los palos, y que difícilmente podría decirse que lo hecho por los países latinoamericanos en la última década para combatir el narcotráfico es lo menos que pueden hacer, como probablemente haya sido antes de 1975.

Lo ocurrido con el narcotráfico en América Latina en la década de los ochenta no se parece a lo que sucedió durante las cinco o seis décadas anteriores. Y la diferencia, a mi juicio, es que Estados Unidos abandonó, prácticamente, los esquemas de cooperación tradicionales: la ayuda técnica y financiera otorgada con frecuencia a solicitud de los países latinoamericanos, más que impuesta. Si bien estas formas de ayuda no desaparecieron, comparado con el presupuesto que el gobierno de Estados Unidos destinó durante el decenio pasado a perseguir, por primera vez con energía, el contrabando de estupefacientes en su territorio (más de 10 000 millones de dólares tan sólo en 1992), el de la ayuda internacional resultó ridículo, aunque para los pobres presupuestos latinoamericanos fuera mucho. Al ele-

var, como resultado de este gasto, los precios de las drogas en sus fronteras, los norteamericanos logran, sin ayuda de nadie, reorganizar y hacer más atractivo el tráfico de estupefacientes de América Latina (sobre todo el de cocaína y mariguana).

Los países de la zona sólo contaban, para enfrentar lo que en la práctica resultó un fomento efectivo del narcotráfico, con débiles sistemas de impartición de justicia y con cuerpos policíacos igualmente mal dispuestos para perseguir delincuentes que podían pagar cualquier precio por la complicidad o el silencio de un policía o un militar, o que podían decidirse por el recurso a la violencia desmedida. Aún más: el gobierno norteamericano tomó la decisión osada y descabellada de perseguir narcotraficantes en América Latina cuando el caso, a su juicio, lo mereciera. Perseguir traficantes en otros países por su cuenta, es decir, sin respeto por las jurisdicciones nacionales, era lo mismo que dejar de solicitar la ayuda de los gobiernos latinoamericanos. Se afectaba así a la razón última para proponer un esquema de cooperación internacional con el propósito de perseguir delincuentes: la existencia de soberanías nacionales que, en este caso, significa que la impartición de justicia es responsabilidad exclusiva de los Estados nacionales. Más allá de la asistencia técnica y del intercambio de información policial y judicial —colaboración que, desde luego, refleja la asimetría de poderes nacionales—, difícilmente podía encontrarse terreno propicio para la cooperación.

Por lo demás, como bien lo señala Guadalupe González, no está claro cuál es el propósito último de la colaboración interamericana, en vista de que ni Estados Unidos ni América Latina pueden, mediante el castigo, acabar con un mercado tan grande. Se ha demostrado teórica y empíricamente que ningún país de América Latina tiene capacidad para elevar los precios de las drogas en Estados Unidos, por más que se lo proponga. Aquí precisamente se manifiesta la asimetría de poder, y no en el hecho de que uno mande y los otros obedezcan, aunque preferirían no hacerlo: el marco de acción del que no pueden escapar los países de América Latina es el que se construye a partir de que el gobierno de Estados Unidos sí puede modificar la organización, las rutas del tráfico y los precios en el mercado de estupefacientes latinoamericano, mientras que América Latina poco puede hacer por influir en el mercado estadounidense. Es así que Estados Unidos podía haberse ahorrado su retórica guerrera y su diplomacia coercitiva, y de todas maneras haber obligado a

un gran número de gobiernos latinoamericanos a combatir más enérgicamente el narcotráfico. La intensidad de las campañas contra la producción y el tráfico de estupefacientes en América Latina en los últimos diez años no puede interpretarse, a mi juicio, como un indicador de mayor cooperación por parte de los débiles, ni como un esfuerzo por “cumplir con los acuerdos internacionales”. El empeño inusitado obedece más bien a esa vulnerabilidad frente a la capacidad del gobierno estadounidense —ejercida durante esos mismos años— de influir sobre el mercado internacional de drogas. Refleja también el interés de los gobiernos latinoamericanos por impedir que el gobierno norteamericano, con permiso o sin él, persiga delincuentes por distintas vías en territorios ajenos.

En suma, los gobiernos latinoamericanos a los que hace referencia el artículo que comentamos fueron prácticamente “sitiados” por narcotraficantes nacionales y policías extranjeros, ambos dispuestos a rivalizar con el Estado. En estas circunstancias, los gobiernos de América Latina se deciden a firmar más acuerdos de colaboración con el gobierno norteamericano para comprometer al país más fuerte a que respete las jurisdicciones nacionales y los entendimientos previos. Por lo que respecta a México, la formalización de los acuerdos puede interpretarse, entonces, como un intento desesperado del país más débil por contener las acciones indebidas del más fuerte: tal es el caso del Tratado de Asistencia Legal Mutua entre México y Estados Unidos, ratificado por México en diciembre de 1987, de la revisión actual del Tratado de Extradición de 1978 y del decreto reciente de reglamentación de las actividades de la DEA en México. Otros acuerdos contemplaron la ayuda norteamericana para poner en práctica políticas que, de otra manera, no habrían podido emprenderse con eficacia, tales como —de nuevo, en el caso de México— el intercambio de información para asegurar cocaína en tránsito, programa que para México resultaba una necesidad, no una concesión.

Lo sorprendente no parece ser la susceptibilidad de los países latinoamericanos a las presiones norteamericanas, o su disposición para hacer lo necesario, aun a su costa, para evitar todo conflicto con Estados Unidos, sino su condición de tener que recurrir cada vez más al gobierno de ese país para impedir un mayor deterioro de la capacidad de los Estados para imponer orden e impartir justicia en sus propios territorios. Tal es el caso de los tratados de extradición, poderoso instrumento de

negociación colombiano y boliviano en su lucha contra los narcotraficantes, o el de la solicitud boliviana de ayuda militar norteamericana para dismantelar, en 1986, los laboratorios de cocaína en Bolivia.

La paradoja, finalmente, es que mientras mayores son los esfuerzos nacionales y más prolijos los acuerdos bilaterales, más vigoroso es el narcotráfico y más profundos los conflictos internacionales. Pero si la "cooperación" no ha beneficiado en el largo plazo más que a los narcotraficantes, no se debe a que a América Latina no le interese combatirlos y a Estados Unidos no le cueste hacerlo, sino al equívoco en el que está basada toda la política antinarcóticos, tanto en Estados Unidos, como en América Latina. La pregunta que sigue sin respuesta es la planteada por Guadalupe González: ¿por qué no se ha modificado una política que ha resultado tan costosa e ineficaz?



## COMENTARIO

JORGE CARRILLO OLEA  
*Procuraduría General de la República*

A título de funcionario, y con la responsabilidad que ostento, quisiera felicitar al Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y a los participantes del CIDE y de la Universidad Nacional Autónoma de México, por dar un paso más en el intento de sacar del clóset el problema para la discusión racional, objetiva, fría, con un profundo sentido humanista y con un profundo sentido nacionalista. No podemos, en este campo, dejar de percibir estos dos hemisferios, a veces entrecruzados.

Dentro de lo saludable que me parece que estos diálogos se promuevan y se enriquezcan constantemente, creo que en aproximadamente hora y media de trabajo en realidad hemos avanzado poco en la clarificación de los conceptos. Como decía Samuel del Villar, ni siquiera en la clarificación del problema, a lo que él hace una aportación rica de ideas.

Y si esto fuera cierto, yo creo que más bien que llamarnos a una pequeña desilusión, nos hubiera llamado a una mayor preocupación; porque parece ser que el debate, por lo árido del terreno que manejamos, requiere de la multiplicación de foros, a veces horizontales y a veces verticales. Con esto quiero decir, en ocasiones integradores de ideas de una sola rama de la sociedad, como podrían ser médicos, abogados y sociólogos, y en otras con amarres horizontales, como en las áreas de carácter político, administrativo, académico. Al final de mi exposición retomaré este punto de vista.

Yo quisiera destacar que el gobierno de la República identifica esta materia, fundamentalmente, como un fenómeno de carácter internacional. Subrayo la palabra internacional, porque quiero insistir en que no se trata de un problema de carácter binacional, como se ha sugerido insistentemente, por el acento que se ha puesto en la relación México-Estados Unidos. Inevita-

blemente, para fines de comercio, finanzas, deuda, turismo, ecología, migración, nuestro cliente o socio fundamental es Estados Unidos. Pero esta figura no puede borrar el esquema de la existencia y efecto de otros países sobre la materia. En este sentido, creo que las desigualdades no se dan estrictamente en términos de dimensión geográfica, política y demográfica, sino en términos también —y esto lo subrayaría con mucho cuidado— de factores ajenos a sus dirigentes políticos, económicos y sociales, a sus sociedades, su historia y su cultura. Diría yo, desigualdades de naturaleza geográfica, meteorológica, entre países privilegiados con ciertos recursos naturales y aquellos que carecen de estos recursos.

Qué gran satisfacción es pensar a veces —cuando está uno metido de cabeza en estos temas—, saber que está uno, por naturaleza, exento del peligro de que su país se convierta en productor de cocaína. Qué pena, aquí viene la desigualdad, que otros países, por razones absolutamente ajenas a sus hombres, enfrenten este fenómeno de carácter natural.

Pero tenemos que ir discerniendo los universos, y creo que Samuel del Villar lo ha hecho entre el hemisferio norte y el hemisferio sur, que, como en otros muchos fenómenos de carácter socioeconómico, básicamente, están muy determinados.

Pareciera ser que el hemisferio norte se autoidentifica como la víctima e identifica el hemisferio sur como el victimario; que el hemisferio norte se caracteriza, como un centro de atracción, por la generación de una demanda vigorosa, grande y creciente, con muy estrechas fluctuaciones, como decía Celia Toro, por la inelasticidad de la demanda y por una, diría yo, hasta el momento, invariabilidad de otras formas de consumo, respecto a otros productos. Se habla de productos químicos con efectos dobles y con precios divididos por varios puntos: sin embargo, creo que su efecto sobre el consumo es todavía absolutamente irrelevante.

Creo importante reflexionar sobre el tema de las finanzas desde un doble punto de vista. Desde el punto de vista que mencionaba Samuel del Villar, de cuál es el porcentaje de un dólar que queda entre los productores, transformadores y transportistas, y cuál es la fracción de dólar que queda entre los expendedores al menudeo. Los números que ofrece Samuel, aunque no fueran exactos, son ilustrativos del orden de magnitud del que se está hablando.

Pero algo que tiene que ver con aspectos económicos, que

no se mencionó, es el financiamiento como aparato. Hemos hablado del aspecto económico como renta: el financiamiento de todo el aparato corruptor también se da en el hemisferio norte. Los flujos de efectivo proceden de los países del hemisferio norte, nutren los países del hemisferio sur y, cuidado, no siempre con efectivo. Yo señalaría por lo menos tres formas de pago con productos extraordinariamente nocivos para el hemisferio sur, que ni siquiera tienen la supuesta ventaja de aportar un décimo de dólar al nivel de vida de un campesino desdichado en algún lugar del corazón de Sudamérica.

1. Lo más lesivo, y que tampoco se ha señalado, es la exportación masiva de armas como pago por las drogas, del hemisferio norte al hemisferio sur.

2. El pago de las importaciones de drogas del hemisferio sur, por parte del hemisferio norte, entre cursores químicos que no se producen en el hemisferio sur, o se producen con extraordinarias limitaciones, para la transformación de materias primas en lo que propiamente se puede ya denominar drogas.

Hay estimaciones de que Estados Unidos ha dejado de ser el proveedor de 70 a 30% de los precursores hacia Sudamérica para la transformación de materia prima en drogas. En 1989, la República Democrática Alemana multiplicó por 400 su exportación de precursores hacia América del Sur.

3. Un tercer aspecto del renglón financiero que tampoco deja un sólo centavo ni tiene explicación, si la hubiera, de carácter social, es el pago de droga fundamentalmente con costosísimos medios de transporte, que deben considerarse como bienes de consumo perecedero. Esto es, quién importa una avioneta *Cessna 400* de las Bahamas, de Santo Tomás, de Florida, de Alabama; que le quita lo que tiene de valor; que le quita lo que tiene como posibilidad de identificación; pero que lo paga, y que la utiliza un mes, y que probablemente será destruida, está también financiando al hemisferio norte sin trasladar un solo centavo al hemisferio sur.

El tercer punto de vista que ayudaría, tal vez, a identificar la presencia del hemisferio norte en relación con el sur es que muchas revistas de acceso semanal, en cualquier tienda, que podemos leer, hablan de mafias, de personajes que son grandes criminales, a cargo de grandes redes. Pero yo no conozco ninguna identificación de mafias ni de sus dirigentes en el hemisferio norte. El hemisferio sur es caracterizado como productor, plataforma de tránsito, y lo que resulta absolutamente insostenible es

que según ese extraño concepto de moral que el hemisferio norte posee, abajo de cierto paralelo todo y todos somos corrupción. La corrupción en las autoridades, la corrupción en la sociedad, la corrupción en los agentes directos del combate al fenómeno y por suma de las partes, la corrupción de la sociedad nacional en lo general. Esta conceptualización habría que combatirla, como parte de nuestra estrategia de enfrentamiento del problema. Creo que el ejercicio de esta noche ayuda sustantivamente a esto: a la discusión y clarificación del problema y de las realidades de cada uno de los coprotagonistas de la materia.

Seguimos hablando de desigualdad. Yo intentaría agrupar a manera de ejemplo los rasgos que se atribuyen a la caracterización, y dejar a la imaginación, conocimiento y experiencia de ustedes los países que son productores, financieros y consumidores, como Estados Unidos; países que son casi estrictamente consumidores, o que transforman la droga industrialmente para su propio consumo, como España e Italia. Seguramente hay otros muchos. Habría que discutir cómo la problemática nacional y del continente se ve más afectada por la evolución de las prácticas de consumo europeo, donde se ha fortalecido la adicción a la cocaína, y paulatinamente se abandonan los viejos opios procedentes del Medio Oriente y del sudeste de Asia. Tendencias que significan para los países americanos, entre ellos México, un extraordinario peligro. También Japón está avanzando en el consumo de cocaína, en detrimento de consumos más tradicionales en Oriente. Si esto fuera cierto, si esto fuera una tendencia de largo plazo, las perspectivas para los países productores o de tránsito serían verdaderamente terribles, porque estaríamos viendo duplicarse la demanda, por lo menos, si no es que dándose un incremento aún mayor.

Ahí hay cierta relación de igualdad, desigualdad, y entre los países de estas comunidades, tanto en la cuenca del Pacífico como en Europa, se están dando formas de relación en busca de una cooperación bilateral. Los organismos internacionales, básicamente Naciones Unidas a través de la Convención de Viena, todavía están muy lejos de convertirse en interlocutores confiables y, más todavía, como también se señalaba, en autodefinirse como instrumentos confiables de control, no solamente de la producción de la droga, sino como ya habíamos mencionado, de por lo menos el control de tres de los factores que tan negativamente coadyuvan a ello, y que son: las armas, los químicos utilizados como precursores y los medios de transporte.

Después buscaríamos otras formas de no cooperación, como el sentido negativo de la cooperación entre los países productores-transformadores: Colombia, Perú, Bolivia. México puede ser incluido en ese grupo como puente para el tráfico, en particular para los opiáceos; pero, como ya se dijo, es el único que no los produce de manera natural. No hay, hasta donde sé, ningún instrumento de cooperación entre estos tres países consumidores y transformadores, y tampoco entre estos tres países y México, ni siquiera para intercambio de información. Tema de gran importancia, puesto que lo que nosotros estamos enfrentando es el efecto de su producción sobre el puente en que se constituye nuestro país para el traslado de la droga. La cooperación mexicana en Guatemala y Belice, a pesar de sus muchas deficiencias, ha sido relativamente eficaz, porque ha logrado cerrar fronteras en México, aunque ha encontrado tierras más fértiles o de mayor impunidad, por el momento, en Guatemala y Belice, que recientemente se han convertido en una alternativa de trampolín, como lo fueron en su momento las pequeñas Antillas o Puerto Rico. Es posible que esta zona centroamericana se vea insertada en el problema. Desde el punto de vista de la seguridad nacional, y como una connotación adicional de los efectos del narcotráfico sobre la seguridad nacional, este desarrollo podría acarrear la descomposición del sudeste de México.

En este tan disperso y tan disímulo mundo de consumidores, productores y transportadores, México sufre lamentablemente una doble caracterización. En algunos sentidos es productor de marihuana y de básicos para la producción de heroína, y trampolín para el traslado de cocaína procedente del sur. En 1990 se llevaron a cabo 20 000 detenciones. La capacidad de internamiento de los reclusorios mexicanos no llega a 50 000 personas. Naturalmente, detenidos no quiere decir consignados, ni consignados quiere decir automáticamente privados permanentemente de libertad; pero esta cifra, como los números de Samuel del Villar, indica una relación de magnitud que llama nuestra atención. En el mismo periodo se consignaron más de 1 000 toneladas de marihuana. Dada la ligereza del producto, tendríamos que pensar cuál es el volumen que ocuparía. Se consignaron casi 90 toneladas de cocaína que, según los criterios establecidos por la Convención de Viena, significarían 1 020 millones de dosis.

En estas condiciones, no se puede cerrar los ojos a la necesidad de cooperación, que es el objeto mismo de este seminario. Cooperación que, para ser legítima, tiene que ser transparente,

y ser transparente significa ser pactada y ratificada por los senados de los dos países. Ésta es la situación en que se encuentra hoy la relación de cooperación con Estados Unidos. Existe un convenio suscrito por ambos países, ratificado por los dos senados, que establece una serie de prerrogativas y de limitaciones, así como bases más equilibradas, como bien decía Samuel del Villar, en búsqueda de una cooperación más efectiva. Pero también hay que hablar de cooperación entre socios nacionales desiguales. Creo que también el llamado, la convocatoria y la respuesta a la cooperación interna nacional para enfrentar el problema de los delitos contra la salud han sido insuficientes.

Asimismo, es preciso desarrollar la comunicación entre las autoridades gubernamentales y la sociedad activa, que pueden ser las instituciones académicas, como es ésta, para revisar el marco de derecho. Éste es uno de los problemas que requieren reflexión, problema que plantea la Convención de Viena: es preciso analizar si el derecho mexicano es lo suficientemente firme, amplio y flexible como para entrar en una nueva etapa de combate al delito contra la salud. La Convención de Viena exige a los países signatarios actualizar su legislación para homologar todos los países. Es una pena, como mexicano, señalar que México está entre los países punta que tienen que hacer pocas transformaciones a sus legislaciones. Es una pena, porque tenemos que esperar que de treinta a sesenta países modifiquen sus legislaciones para alcanzar un nivel jurídico común que permita otro tipo de arreglos.

Desde el punto de vista interno, valdría la pena explorar algunas formas de adecuación del derecho, del derecho sustantivo fundamentalmente. Todavía no hay suficiente comunicación entre los colegios de profesionales —yo diría fundamentalmente de abogados, sociólogos, antropólogos— para el examen sistemático y científico del problema y sus características, de su naturaleza mexicana. Cada país enfrenta los delitos contra la salud de manera distinta. No tenemos un diagnóstico, un diseño social suficientemente válido como para entender cuáles son los reactivos a los que esta sociedad responde mejor, en términos de prevención, de rehabilitación y de incitación a la comisión del delito. Las raíces de estas características son fundamentalmente culturales y corresponde a los científicos sociales ayudar a discernirlas.

## RECAPITULACIÓN



## EVALUACIÓN GENERAL

BERNARDO MABIRE  
*El Colegio de México*

Es un honor espinoso intentar hacer el resumen de veinticinco horas en las que se habló en varios idiomas. No pienso resumir ponencias individuales, que sería tedioso, sino presentar un cuadro general con base en los temas recurrentes. Por supuesto que acudo a mis preconcepciones para interpretar las ideas de otros y seleccionar las que me dan la impresión de ser objeto de consenso.

Quisiera primero mencionar un problema de lenguaje que enfrentamos durante días. Creo que ha habido dificultad para diferenciar cooperación de ayuda. Diría que la cooperación evoca una idea de reciprocidad. En cambio, ayuda implica desigualdad de manera natural. Creo que se habla a veces de cooperación, cuando en realidad se tiene en mente ayuda, porque el lenguaje político es muy púdico. Pienso que hay cierta tensión entre los términos del nombre de la conferencia y que “cooperación entre desiguales” parece un eufemismo de ayuda. Voy a usar las dos palabras de manera indistinta para ser fiel a la ambigüedad que nos caracterizó durante estos días y participar del pudor colectivo. Por otra parte, recibir ayuda no tiene por qué denigrar al beneficiario, como lo demuestra el caso de Europa en nuestro siglo, que dejó una huella profunda en la conciencia colectiva y nostalgia por una situación. Ese punto se relaciona con otro hecho necesario para entender el fenómeno que nos ocupa, a saber, que la desigualdad de las partes en una relación de cooperación-ayuda puede ser esencial; es decir, permanente o superficial, por ende pasajera. En el segundo caso, la ayuda que fluye es más generosa y eficaz.

Para ilustrar los dos tipos de desigualdad quisiera referirme al Plan Marshall, después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo auxilio a Europa es referencia obligada en el estudio del tema

que nos interesa. Esa ayuda a Europa ilustra analogías entre las relaciones internacionales y las de los individuos: es más probable ofrecer dinero a un hermano en desgracia que a un extraño. Según comentó un ponente, el Plan Marshall transfirió a Europa 1 000 millones de dólares para que hiciera compras de todo tipo y pagara su reconstrucción, y fueron donativos, no créditos. Se trató de un apoyo no condicionado, que se extendió incluso a los países derrotados, sin que hubiera escrutinio de sus debilidades, pese a que Europa salía de años de barbarie. El hecho es que Estados Unidos cerró los ojos frente al interludio de brutalidad y quiso reconocer a los europeos como sus iguales, en el entendido de que pronto iban a ser sus socios. Éste es un ejemplo de igualdad fundamental que se sobrepone a diferencias pasajeras. En el Plan Marshall hubo generosidad entrelazada con el cálculo de los intereses a largo plazo del país donador. Esto era lógico en razón de que no bastaba la codicia: siempre es necesario que un poco de altruismo ilumine el camino de las ambiciones para hacerlas eficaces. Esta actitud frente a Europa contrasta con lo que dijo Marshall a los países latinoamericanos, según recordó un ponente; en vez de ofrecerles ayuda, como a los europeos, les propuso que pusieran orden en casa —que no estaba tan desordenada como otras en la época— y abrieran los brazos a la inversión extranjera. Esto prueba que hace ya muchos decenios que se recetan las bondades del mercado, a falta de medidas de apoyo concretas. El ejemplo ilustra también el desprecio de los países desarrollados por los otros, que está en la raíz de problemas de comunicación internacional en nuestros días.

Otros ejemplos de solidaridad se aferran a nuestra memoria. Voy a referirme a los que tienen que ver con el papel de la ONU, cuya carta de San Francisco fue también resultado de la guerra. En esta reunión advertí divergencias respecto a qué tan importante es el capítulo sobre la cooperación en esa carta. Algunos le atribuyeron mucha importancia, otros muy poca. Lo que no puede negarse es que las cláusulas sobre cooperación económica y social fueron novedad indiscutible en su momento. Con base en ellas se crearon organismos para la cooperación, y por conducto de éstos fluyó ayuda que mucho apreciaban los países receptores, porque estaba menos sujeta a condiciones políticas. (Muchos otros programas de apoyo de los países ricos obedecían a consideraciones estratégicas en el contexto de la Guerra Fría.)

Pero incluso en los órganos de la ONU se sentía la realidad

del poder. Estados Unidos era el proveedor de fondos principal y sus ciudadanos administraban los recursos disponibles. La UNESCO, en época reciente, casi sucumbió al retiro de la cuota de ese país. Además, los programas de la ONU a menudo se desvirtuaron por el peso de las burocracias: tenían el pecado original de basarse en la experiencia de los países coloniales, de lo que derivaban actitudes paternalistas de los funcionarios internacionales, quienes tendían a imponerlos a los países necesitados, aunque éstos hubieran hecho las peticiones originales. Colegas que conocieron de manera directa —por su actividad profesional— las deficiencias de estas burocracias, hablaron aquí de manejo abusivo de recursos, de desperdicio, de duplicación de esfuerzos, del efecto negativo de las relaciones personales. Por otra parte, en los órganos de la ONU fue creciendo el conflicto entre donantes y beneficiarios; de ahí que Estados Unidos haya terminado por preferir mecanismos bilaterales para transferir recursos. Sin embargo, mucho se subrayó en esta conferencia que el conflicto Norte-Sur y otros factores de inestabilidad en los años setenta minaron también los programas bilaterales antes de que alcanzaran los objetivos previstos. En los últimos años, la banca internacional es la que más ha influido en las políticas de los países subdesarrollados.

En resumen, lo que se desprende de la crónica histórica que escuchamos en estas sesiones es que a lo largo del tiempo disminuyen los recursos transferidos y, más aún, la voluntad de ayudar. Esto se debe, en buena medida, a cambios en el contexto internacional, por ejemplo, a la escasez de ahorro en todo el mundo. Estados Unidos padece un déficit presupuestario, que es en parte razón y en parte pretexto para desentenderse de la cooperación-ayuda, sin que nadie pueda llenar el hueco que deja. Además, se aceleran cambios políticos en el último decenio, en particular, la distensión entre las superpotencias. Los problemas en la economía estadounidense coinciden con la aparición de centros de poder económico. A la vez, hay transformaciones en la Unión Soviética; es decir, reformas internas que repercuten en su política exterior y dictan un relajamiento de los controles sobre el este de Europa y el abandono de la retórica combativa. La Comunidad Europea avanza en la integración económica y el este de Europa entra en ebullición. También destacan el poder enorme de Japón y el éxito de otros países asiáticos, en particular de Corea.

Ahora bien, estos cambios internacionales tienden a debili-

tar la posición de los países en desarrollo que están en crisis, que consideran que sus recursos propios son insuficientes para superar sus problemas y se sienten excluidos de los grandes proyectos de integración económica. La distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética disminuye el margen de maniobra de esos países de poder medio o reducido, que en otros tiempos podían ser clientes de alguna potencia. Los latinoamericanos, por ejemplo, han perdido un elemento de presión, en vista de que Estados Unidos ya no está obsesionado por combatir la infiltración soviética —supuesta o real, en América Latina. La Comunidad Europea, que por tradición tenía interés especial por las ex colonias de quienes la forman, ahora se concentra en ayudar a sus miembros más débiles, que son Grecia y Portugal, y parece cerrarse al resto del mundo. El resurgir de los nacionalismos en el este de Europa implica la aparición de clientes en espera de la ayuda de los vecinos ricos, a los cuales la Comunidad Europea dará prioridad, en todo caso, por afinidad cultural o intereses inmediatos. Hasta ahora, la comunidad ha reiterado, básicamente, un compromiso moral; pero son de prever flujos de ayuda financiera. En cuanto a los países asiáticos, su ejemplo es difícil de seguir, y su éxito implica que otras economías, menos dinámicas, tendrán menos posibilidades de competir en el mercado internacional.

Finalmente, en nuestros días se perfila una transformación en el ámbito ideológico a raíz del auge del neoliberalismo. Esta ideología cita los cambios que mencioné para apoyar su visión de un planeta donde los intercambios de todo tipo se habrán vuelto fluidos. Su propósito es afirmar la primacía de lo económico sobre lo político. Es una ideología que tiene éxito, en parte, debido a la gestión deficiente y a los abusos de no pocos Estados, sobre todo en el Sur. Varios de ellos parecen dispuestos a aceptar el neoliberalismo, porque quieren participar en el juego mundial de nuestros días. México pertenece a este grupo, pues ha llevado a cabo la apertura de su economía como parte de una nueva estrategia de desarrollo que otorga un papel importante a la inversión extranjera y propone el fomento de las exportaciones mexicanas, sin renunciar a objetivos últimos de industrialización que hace años auspiciaron un periodo de auge. De cualquier manera, el viraje de México implica ruptura con políticas y valores tradicionales. El cambio es llamativo, porque el milagro mexicano en los años setenta coincidió con la etapa de sustitución de importaciones y de nacionalismo en el discurso

político. En ese tiempo, el desarrollo mexicano aspiraba a la autarquía, seguramente en reacción contra la experiencia histórica, pues en el siglo XIX las élites latinoamericanas tuvieron —como las de ahora— fe en las fuerzas del mercado, que alimentó proyectos de desarrollo con resultados a menudo catastróficos. Pero es paradójico que cuando México se propone fortalecer los vínculos con el exterior encuentre que tiene pocas alternativas.

De la Europa próspera no hay nada que esperar. El bloque socialista se desintegra. América Latina enfrenta problemas crónicos. Tampoco puede contarse con Japón, del que se ha dicho en esta conferencia que es un país enigmático, con recursos abundantes, pero sin ningún deseo de brindar ayuda, cuyos funcionarios a menudo dicen lo contrario de lo que piensan y que jamás se atrevería a profanar ese jardín privado de Estados Unidos que es América Latina. Los únicos intereses de Japón en México serían el petróleo y la posibilidad de contar con una plataforma para invadir el mercado estadounidense.

En estas condiciones parece inevitable el acercamiento de nuestro país a Estados Unidos; pero esa relación entre desiguales no está exenta de problemas. Se dijo en la conferencia que el vecino del norte nos necesitaría para formar un bloque americano que pudiera competir con otros; mas no quedó claro qué podría dar México a Estados Unidos. ¿Un mercado amplio para los productos estadounidenses? No, porque los salarios mexicanos son muy bajos. ¿Mano de obra abundante? Inspira terror a los sindicatos estadounidenses. Quizá lo que puede ofrecer México sea la amenaza de que se agrave su inestabilidad económica. Por otra parte, los mexicanos tendríamos menos aún que esperar de Estados Unidos, en vista de la crisis económica de este último y de las características de su sistema político. Los ponentes hicieron mucho énfasis en el carácter permeable de ese sistema. Hablaron de un poder ejecutivo sujeto a la presión de otras instituciones y de la opinión pública. Tal vez eso explique los límites de la cooperación de nuestro país con Estados Unidos en los últimos tiempos.

Respecto a la migración, México no ha definido con claridad su interés, en tanto la política de Estados Unidos en la materia es errática. Por lo que hace a la colaboración para combatir el narcotráfico, hasta la fecha no ha funcionado muy bien, debido a la magnitud del mercado; pero es necesaria por las posibilidades que encierra para el futuro. Un tercer ejemplo atañe al

Tratado de Libre Comercio. Se aludió a las dificultades que éste va a encontrar en Estados Unidos por la oposición del poder legislativo. También en México hay riesgos de rechazo, pues aunque no haya habido hasta ahora reacciones fuertes, es posible que los intereses amenazados reaccionen a mediano plazo y esto sirva para catalizar la oposición a varias políticas. Al parecer, las perspectivas de las relaciones entre México y Estados Unidos son inciertas todavía. Esto reflejaría las dificultades de países con poder medio —la clase media internacional— para encontrar su lugar en un mundo cada vez más polarizado en términos económicos.

“Los muros de la prosperidad están sustituyendo las cortinas de hierro”: alguien utilizó esta expresión en referencia a Europa; pero la metáfora puede extenderse al planeta. En efecto, los países desarrollados tienden a formar una unidad, porque han superado sus conflictos o su igualdad fundamental se ha sobrepuesto a sus antagonismos y les permite dirimir diferencias que ciertamente subsisten; por ejemplo, las que se originan en la competencia comercial. Estas últimas no son insuperables, porque los países desarrollados comercian entre sí, básicamente, y todos cuentan con fuentes de materias primas muy diversificadas en el resto del mundo. Por eso, en buena medida, lo que hoy acontece en zonas subdesarrolladas no repercute en las sociedades prósperas.

El hecho de que la distensión haya restado al Tercer Mundo su importancia estratégica acentúa más la brecha entre el Norte y el Sur. Parecería entonces que el mundo se divide en dos planetas sin comunicación. Esa fractura lesiona valores en los que creíamos, que mucho influyeron en la mística de cooperación de la postguerra. Tal vez sólo la posibilidad de grandes oleadas de migración de los países pobres a los ricos pueda revitalizar los programas de ayuda internacional, como lo sugiere cierto conservadurismo ilustrado. El problema es que la ideología neoliberal que hoy se impone sirve en parte para legitimar la desigualdad mundial con el argumento de que hay mecanismos de salvación para ascender por medio de la eficiencia económica.

Nos proponen un decálogo, como lo llamó uno de los participantes, cuyo respeto sería la manera de recibir algo de lo sobrante en la mesa de la prosperidad. Pero sin duda las virtudes del mercado son más obvias cuando se es parte de la Comunidad Europea, y ni siquiera en el mundo desarrollado se respetan escrupulosamente sus leyes. Varios países industriales están lejos

de abandonar el proteccionismo. Se mencionaron aquí los inmensos subsidios a la agricultura en Europa, punto neurálgico en las negociaciones del GATT. En el caso de Asia, alguien utilizó la expresión “simbiosis del Estado y las empresas”; algo muy parecido ocurre en otros países asiáticos exitosos. En cambio, es una ironía cruel proponer la apertura a flujos de inversión que no quieren llegar al mundo en desarrollo, simplemente porque no les conviene. Más aún, la ideología neoliberal oculta la brutalidad que puede existir en las relaciones entre desiguales, que no suelen regirse por ninguna ley económica impersonal. Un ejemplo llamativo, citado en la conferencia, es el de la deuda de los países en desarrollo. La reducción en el servicio de esta deuda, además de favorecer a los deudores, daría beneficios tangibles a los acreedores. Sin embargo, los gobernantes de los países desarrollados ceden a la presión de sus bancos e intervienen sólo para presionar a los deudores. Es preocupante que la ideología neoliberal sirva para eximir a los gobiernos del mundo próspero, con el argumento de que fuerzas económicas misteriosas bastan para remediar los desequilibrios mundiales, o de que esos gobiernos son permeables y receptivos a las demandas de otros. Hay elementos de verdad en ambas ideas; pero es un hecho que el curso de la vida internacional sigue en manos de Estados todavía muy soberanos; tanto así, que hubo malestar en esta reunión cuando se mencionó a “nuevos actores” de la política internacional. Cuando alguien alabó el papel de las organizaciones no gubernamentales, otros pusieron en duda la representatividad de las mismas. ¿Qué poder tienen, además del de contar con algún dinero?

Hay realidades políticas irreductibles, de las que no pueden dar cuenta las ideologías economicistas. Una de ellas es que los gobiernos de los países industriales tendrían que ser interlocutores en las negociaciones de deuda para salir del estancamiento en que se ha caído. Al hablar de cooperación respecto al petróleo se puso de nuevo en evidencia la importancia del factor político, cuando se dijo que, si bien sería posible encontrar un precio satisfactorio, tanto para productores, como para consumidores, aun así continuarían los conflictos políticos, porque seguiría viva una lucha de poder subyacente muy sórdida. Políticas son, en esencia, las medidas punitivas unilaterales que está aplicando Estados Unidos contra México en materia de pesca, aunque se disfracen de preocupaciones ecologistas. (Por cierto, la cooperación internacional respecto a la ecología se complica

por la falta de una autoridad supranacional que fije normas y establezca sistemas de verificación eficaces. En las condiciones vigentes, los Estados nacionales han de tener intereses inmediatos para cooperar en este campo, y, aunque quieran hacerlo, es posible que persistan los obstáculos burocráticos.) Finalmente, son factores políticos, asociados a costos internos, los que anulan los incentivos de los países débiles para cooperar con otros contra el narcotráfico.

En la conferencia se habló sobre todo de lo que no funciona en materia de cooperación-ayuda internacional. Se dijo que es mejor crear centros de capacitación nacional que traer expertos de fuera. Se insistió en que los países con recursos limitados no tienen mucho que esperar del exterior. Se reiteró que los Estados desarrollados darán muy poca ayuda en el futuro por falta de recursos o de voluntad, y lo harán por conductos bilaterales; los donantes propugnarán sus intereses, no sentirán obligaciones morales y seguirán recetando a las sociedades pobres la magia del comercio internacional. Se dijo, en esencia, que el apoyo del exterior no puede sustituir el papel de las reformas internas para lograr desarrollo económico. Todo eso es cierto; pero lo es también que, en este siglo, la ayuda internacional fue decisiva para la recuperación de áreas devastadas; por consiguiente, lo fue para la estabilidad mundial, y no hay manera de reprimir ese recuerdo. Urge, entonces, encontrar fórmulas efectivas de ayuda-cooperación en nuestros días.

## REFLEXIONES FINALES

RICARDO MACOUZET  
*Universidad Iberoamericana*

Bernardo Mabire ha hecho una muy buena y pormenorizada recapitulación, de tal manera que, sin pretender agotar la temática, lo que haré serán unas breves reflexiones en relación con el seminario. Primero quiero resaltar, no sólo la actualidad e importancia del tema del seminario, la cooperación entre socios desiguales, sino también la complejidad del mismo. Creo que fue evidente a lo largo de estos días que no es fácil sacar conclusiones rápidas y contundentes sobre una problemática que tiene muchas aristas y sobre la cual es necesario matizar frecuentemente y diferenciar conforme el tema específico que se esté tratando. En este sentido, resultó un acierto de los organizadores el haber diferenciado en el programa entre las problemáticas de carácter más general y los viejos y nuevos temas de la cooperación. Segundo: considero que es importante, como se discutió, el precisar con más claridad las similitudes y las diferencias conceptuales entre los términos asistencia técnica, ayuda y cooperación.

La descripción de la evolución de la cooperación entre socios desiguales ayudó a tener una mejor comprensión de estos conceptos, aunque es necesario reconocer que, en varias ocasiones, se manejaron casi como sinónimos y yo de alguna manera lo hago también en estas conclusiones. En este sentido, estoy de acuerdo con Humberto Garza Elizondo cuando nos dice que a mayor igualdad existe una menor necesidad de cooperación, siempre y cuando entendamos ésta como ayuda. Sin embargo, si entendemos la cooperación como la capacidad de trabajar conjuntamente, de coordinar y de concertar políticas para perseguir objetivos comunes, me parece evidente que, a mayor igualdad, existen más posibilidades de colaboración, aunque, por supuesto, no se eliminan los conflictos.

La historia reciente nos da ejemplos de lo anterior. Mientras

los países desarrollados están logrando concertar políticas, tanto bilateral como multilateralmente, ya sea mediante alianzas u organizaciones regionales, los subdesarrollados difícilmente pueden lograr acuerdos mínimos para lograr objetivos comunes. Por supuesto, esta falta de coordinación no es responsabilidad exclusiva de los países subdesarrollados, sino que en buena medida es propiciada por la estructura internacional actual y por algunas políticas de los países más desarrollados. Para ejercer mayor influencia y control, estos países, muchas veces, procuran dividir a los países menos desarrollados, u obstaculizan sus intentos de coordinación. La historia reciente de la deuda internacional es un buen ejemplo de lo anterior.

En síntesis, y siguiendo a Garza Elizondo, es importante entender que la cooperación entre desiguales es diferente de la cooperación entre iguales; siendo la primera menos cooperación y más un instrumento de control e influencia; sin embargo, matizando esta aseveración, es importante también reconocer el proceso de globalización e interdependencia actual, tomando también en cuenta la desigualdad de los beneficios que se obtienen de esta interdependencia. Repito, es importante reconocer que el proceso de interdependencia y globalización actual lleva a que, en algunas ocasiones, los países desarrollados, no por motivos necesariamente altruistas, sino por una cooperación interesada, busquen concertar políticas, no sólo son sus iguales, sino también con los países menos desarrollados, situación que, si bien no es el mejor de los mundos para estos últimos países, sí abre posibilidades para lograr mejores términos de negociación y obtener beneficios de esta cooperación interesada. Tan es así que, en muchas ocasiones, tal vez con cierta razón o con razones fundadas, habría que ver las características especiales de cada país. Observamos cómo ciertos países en desarrollo prefieren concertar políticas con sus socios desiguales desarrollados a hacerlo con sus iguales subdesarrollados, ya que por medio de esta colaboración o esta cooperación, aunque sea desigual, advierten u observan más posibilidades de desarrollo económico.

El ideal, por supuesto, sería que la concertación de políticas con socios iguales, ya sea en los organismos tradiciones o en organismos creados *ad hoc*, promoviera mejores términos de negociación con los socios desiguales, de tal manera que, sin desdeñar la posibilidad de cooperación con estos últimos, se establezca la misma sobre bases más justas e igualitarias.

Por otra parte, me parece necesario enfatizar la idea men-

cionada en este seminario, acerca de que la ayuda no debe ser vista como el motor o la panacea del desarrollo de los países subdesarrollados. Es importante, como dije, entre otros, Soledad Loeza, reivindicar las vías nacionales para el desarrollo —que de alguna manera fueron canceladas en los años ochenta— de acuerdo con los propios intereses internos, sin sujeción a las agencias internacionales. En otras palabras, es necesario procurar estrategias de desarrollo que, como anotó René Herrera, alejen a los países subdesarrollados de la tentación de ver la ayuda internacional como la llave maestra que abre todas las puertas. Esto es especialmente importante en un mundo caracterizado, en la actualidad, por una competencia creciente por los recursos disponibles, y en el cual los montos de ayuda serán, presumiblemente, por lo menos a un corto y mediano plazos, cada vez más escasos. Es importante tener en cuenta el papel creciente que están desempeñando otros protagonistas internacionales, aparte del Estado, lo cual no sólo hace más complejo el entramado internacional actual, sino que, para el tema que nos ocupa, obliga a que procuremos entender mejor los diversos agentes y mecanismos que influyen en la elaboración de las políticas de cooperación.

En un mundo caracterizado por la tendencia a la conformación de bloques regionales, hay que estar atentos a los nuevos escenarios que se abren. Uno de los cuales, entre otros, es la posibilidad de una mayor integración no sólo en el nivel latinoamericano sino también en el nivel continental. En este sentido entiendo que se reivindique la idea de una América para los americanos frente a bloques que tenderán a ser cada vez más armoniosos internamente; pero, seguramente, también más cerrados frente a otros países y bloques. No es impensable una mayor concertación regional, incluyendo una concertación de políticas con Estados Unidos. Quiero rescatar la idea, recurrente en este seminario, acerca de que no podemos tomar el conflicto y la cooperación como elementos totalmente excluyentes, sino coexistentes, por lo general, en las relaciones entre los países.

Me parece importante retomar un punto central de la excelente exposición de Richard Lipsey. Aparte de sus sugerentes ideas acerca de los beneficios económicos que derivan para los países menos poderosos de la apertura comercial y del establecimiento de un acuerdo de libre comercio, su exposición tocó un punto que no debe ser olvidado por dichos países. En un mundo

con una gran asimetría de poder, estos países deben utilizar al máximo los recursos legales que tienen a su disposición, procurando comprometer a los más poderosos para que cumplan con sus obligaciones. De esta manera entiendo la postura de Lipsey, cuando dice que es más factible evitar ciertas formas de proteccionismo no arancelario norteamericano si éstas se establecen previamente y se especifican en acuerdos de libre comercio. En otras palabras, la existencia de un acuerdo puede evitar o, por lo menos, ofrecer la posibilidad de evitar que la otra parte tenga el control sobre todas las reglas del intercambio inevitable. Esta intervención me conduce, indirectamente, al último punto de mis comentarios: la necesidad de utilizar adecuadamente los mecanismos de negociación multilateral en favor de los intereses de los países menos desarrollados. En ese sentido, quiero enfatizar el papel que la diplomacia multilateral puede o debe desempeñar en la relación de México con su socio desigual más importante, Estados Unidos. Para ello, me referiré al momento actual, haciendo unas breves reflexiones.

Durante los últimos años ha mejorado sensiblemente el tema político de las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Las razones que explican este fenómeno son múltiples y variadas; sin embargo, todas ellas tienen un común denominador. Actualmente existe, a diferencia de años anteriores, una mayor disposición y voluntad política de los gobiernos de ambos países por lograr un mejor entendimiento y mayor cooperación entre sí. No trataré, no es el caso aquí, las razones que desde mi punto de vista explican esta mejor disposición de los gobiernos de ambos países; pero considero que ante esta situación surgen dos preguntas: primero, ¿es posible sólo por medio de esta mejor disposición evitar las diferencias y contradicciones propias de una relación en la que existe una gran asimetría de poder? Y segundo, ¿es recomendable para México apoyar la defensa de sus intereses frente a Estados Unidos casi exclusivamente en los mecanismos propios de la diplomacia y de la negociación a nivel bilateral?

Para responder la primera de estas preguntas, es importante recordar la experiencia de años anteriores. El gobierno de Miguel de la Madrid intentó, tal vez más que ningún otro gobierno mexicano desde 1952, buscar entendimiento y cooperación con el gobierno norteamericano; sin embargo, ello no fue posible. La relación, por diversas razones, se caracterizó por fases alternativas y aun simultáneas, dependiendo de la temática, en las

que privaron el conflicto y la cooperación. Como es evidente, la sola voluntad política de una parte no es suficiente: es también necesaria la de su contraparte. No obstante, aún suponiendo esta última, es también importante que las circunstancias internas y externas sean favorables para poder traducir en hechos concretos la disposición de ambas. En las circunstancias actuales, tanto la voluntad política como la coyuntura han favorecido una relación bilateral que acentúa las afinidades y procura evitar o disminuir las áreas de conflicto y los intereses divergentes. Ello no es negativo para México; al contrario, considero que, desde una postura pragmática, es necesario procurar el mejor entendimiento con el propósito de obtener las mayores ventajas posibles de nuestra vecindad con Estados Unidos.

Una frontera de más de 3 000 kilómetros ofrece muchas posibilidades y oportunidades que no siempre han sido aprovechadas. Sin embargo, es igualmente importante recordar que esa frontera separa el país todavía más poderoso del mundo de otro en proceso de desarrollo. Esta gran asimetría de recursos y poder trae aparejadas múltiples necesidades e intereses que son, quiérase o no, muchas veces diferentes o aun divergentes. La sola voluntad política no basta para borrar las diferencias. Los problemas y las diferencias intrínsecas a la relación en asuntos relativos al comercio, la migración, el narcotráfico, así como las propias concepciones acerca de la seguridad interna y externa, difícilmente pueden ser solucionados a satisfacción sólo mediante una mayor voluntad política. Indudablemente, es preferible una relación en la que prive la mejor disposición mutua para buscar el entendimiento, aun en aquellos temas de la agenda en que existen diferencias de fondo o estructurales; sin embargo, estas últimas están presentes y es importante comprender que las mismas pueden rebasar, incluso, la mejor disposición política, sobre todo, si consideramos que los gobiernos no son los únicos protagonistas que intervienen en la relación. Ellos mismos tienen que responder las demandas de sus propias sociedades, grupos de presión, partidos, cuyos intereses no siempre coinciden con los de su propio gobierno y menos con los del otro país. Ante esta situación, parece importante evitar la concentración de la defensa de nuestros intereses en mecanismos propios de la relación bilateral. Es necesario, de una manera selectiva, dependiendo de la coyuntura y de las circunstancias, con una gran habilidad negociadora, utilizar las ventajas propias de la diplomacia multilateral. Actuar junto con otros países en la de-

fensa de intereses comunes es una alternativa de política que no debe de ser relegada a un segundo plano.

Termino mencionando sólo un ejemplo de negociación política reciente. La participación de México en Contadora dio lugar a un gran número de roces y conflictos con Estados Unidos; sin embargo, dadas las condiciones entonces existentes, sin esta política México no habría tenido la misma posibilidad de participar e influir en los asuntos al sur de su frontera; con consecuencias, posiblemente, muy negativas, incluso mayores que las diferencias con los norteamericanos, para su propia estabilidad y seguridad internas. Baste el ejemplo para establecer la importancia de un uso adecuado de los mecanismos de negociación que pueden ser complementarios, no necesariamente contradictorios, con la búsqueda de mejores términos de acuerdo en nuestra relación con Estados Unidos, en esta relación entre socios desiguales.

## REFLEXIONES FINALES

JESÚS REYES HEROLES  
*Grupo de Economistas Asociados*

Al igual que quienes me antecedieron en el uso de la palabra, tengo el problema de tratar de sistematizar y ordenar muchas inquietudes que se plantearon en las ponencias, de manera a veces explícita y a veces simplemente implícita, e identificar los grandes cuestionamientos en torno al tema. Ésa es la intención de mis observaciones que, en alguna medida, se encimarán con otras hechas por los dos ponentes anteriores.

Las reflexiones que se hacen aquí son particularmente interesantes porque México tiene una situación especial. México, como otorgante y como receptor de cooperación. Y de alguna manera, mi lectura, por llamarlo de alguna forma, de los materiales y de los debates de estos días, me da la impresión de que la reflexión fue desbalanceada porque se concentró en la problemática de los países como receptores de cooperación; pero este énfasis quizás oscurece una reflexión más equilibrada de la cooperación. Parto de esta premisa, de este hecho, para repasar brevemente, agrupar algunas reflexiones en torno a lo que podría ser una definición de la cooperación política, económica, cultural y científico-técnica, y ahí tocar la función de la cooperación en términos de política exterior, de la cooperación de ayer y la cooperación de hoy y del futuro.

¿Cómo podemos entender las transformaciones que está sufriendo este fenómeno que llamamos cooperación? ¿Hay cambios en su eficacia? ¿Hay cambios en sus modalidades que debemos anticipar para saber como aceptarla u otorgarla? Finalmente, cerraré mis comentarios con algunas observaciones sobre las perspectivas de la cooperación internacional, tocando los temas del monto, los clientes de la cooperación, las modalidades, la condicionalidad y las necesidades de cooperación. Subrayar el doble carácter de México como otorgante y como donante nos ayudará a entender algunas de las ideas aquí planteadas.

Tenemos una paradójica situación que le da un matiz muy especial a nuestra reflexión sobre la cooperación. Además, creo que al escuchar lo que aquí se ha dicho se confirma la idea de que todo es muy relativo, porque la discusión en torno a la cooperación entre desiguales debe incluir el tema de las diferencias entre los países, las cuales imponen matices muy importantes, dependiendo del grado de desigualdad. Se señalaba hace unos momentos la diferencia entre ayuda y cooperación. A esta distinción yo añadiría alianza, por introducir una tercera dimensión, y quizás podríamos abrir un espectro de grados distintos de acercamiento en "materia de cooperación".

A veces se nos olvida que México es un país que coopera con Centroamérica y el Caribe, porque son áreas de interés estratégico por su cercanía con nosotros. ¿Cuánto? ¿Cómo? Por medio de mecanismos, tales como el Acuerdo de San José, de un amplio programa cultural que acerque los pueblos y las gentes, que nos ayude a entendernos mejor. ¿Qué tanto debemos nosotros mismos ayudar a que estos países identifiquen sus propias necesidades de cooperación? Las brechas, las distancias entre nosotros y varios de esos países, son variados, y no en todos los casos las necesidades son claras. En ocasiones se le pide a México que ayude incluso a definir qué es lo que podemos recibir o qué podemos aportar en términos de cooperación. ¿Cuánta cooperación? Y ¿cómo resolverla? No sólo en términos de nuestra realidad presupuestaria, sino en términos de nuestros propios dilemas distributivos, ¿por qué cooperar con Centroamérica y no cooperar más con Oaxaca, con Chiapas o con las colonias proletarias de las grandes urbes? Es una discusión política fundamental que tenemos que reconocer y que no sólo existe en este país, sino que también se plantea en otros que a su vez son donantes.

Para discutir el papel de México como receptor de cooperación, también hay que responder que es de Estados Unidos, en buena medida, de donde la recibimos. A este respecto hubo preguntas de todo tipo, desde el planteamiento relativamente optimista de Douglas Chalmers, en términos de que ha cambiado la lógica y la dinámica, la naturaleza de la cooperación de los americanos, y que, por lo tanto, se están abriendo nuevos espacios para una cooperación más "genuina", que podríamos encontrar en diversas iniciativas, incluyendo la Iniciativa de las Américas; optimismo, pues, que no deja de ser grato, pero que choca con nuestra propia experiencia histórica y con lo que es la lógica del poder.

¿En el futuro, de dónde? Tenemos problemas, seguiremos siendo vecinos de los americanos, y por lo tanto ahí estarán como fuente básica de cooperación, alianza o como se le quiera denominar. La Comunidad Europea está lejos, como ya se señaló aquí; pero sin duda es una zona a la cual nos gustaría acercarnos más, aunque en principio, en el corto plazo, no debemos esperar demasiado, pues habrá de eliminar las desigualdades que hay entre ellos mismos. Podemos pensar que en el futuro, en el siglo XXI, podremos concluir acuerdos de cooperación con la Comunidad Europea. Pesimismo en relación con Japón, tanto en la ponencia de Peter Smith como en los comentarios de Víctor Kerber. Coincido con todo lo que se dijo; pero aun así, las cosas están cambiando muy rápidamente y Japón está esperando el momento de hacer frente a los americanos y tener sus propias iniciativas en política internacional, las cuales abarcarán primero la propia área asiática; pero yo no desecharía la posibilidad de que tocan, incluso, el jardín norteamericano, por motivos culturales y hasta de posicionamiento político frente a Europa y frente a Estados Unidos. Dentro del tema de México como receptor de cooperación, hay que discutir hasta dónde queremos cooperación en la parte macroeconómica, en la reestructuración de la deuda, en la inversión extranjera. En el otro tipo de cooperación, tenemos claras nuestras prioridades, sabemos cuánto queremos en materia cultural y científico-técnica; por ejemplo, en proyectos de tratamiento de agua, de biotecnología, de nuevos materiales, de combate a la pobreza. Apenas estamos en el proceso de precisar y dar contenido a esas áreas donde deseamos y queremos la cooperación que nos pueden brindar los países desarrollados.

¿Cómo hacer efectiva esa cooperación? La cooperación cultural, científico-técnica, y cómo hacer que se sepa que existe. Éste es quizá uno de los principales problemas que hacen tan frustrante en este momento el hecho de que hay cientos, literalmente cientos de programas, en su mayoría parcialmente utilizados, y en muchas ocasiones manejados por un par de países o por un par de zonas, para lograr uno o varios objetivos, que no son necesariamente los mismos. La pregunta básica es la distribución de los beneficios de la cooperación. En ese caso, el problema estriba en que intervienen muchas variables, dependiendo, en primer lugar, de quién fija los objetivos de la cooperación, lo cual a su vez depende del grado de desigualdad entre los países, y luego, este grado de desigualdad también determina el

grado de negociación o de concertación que requiere la fijación de los objetivos y la distribución de los beneficios de la cooperación. Entonces se abre un espectro muy grande de acciones conjuntas para lograr uno o varios objetivos. ¿Qué tanto es ayuda, cooperación, alianza? La respuesta depende de los casos específicos a que nos referimos y de los términos en que se hayan planteado los propios programas desde el principio. Esta cooperación tiene ciertas características, es un flujo de doble vía de intereses de las partes involucradas, y aparece lógicamente el problema de la condicionalidad. El problema de la condicionalidad es sólo una expresión del hecho de que existen intereses de las dos partes comprometidas en una acción de cooperación, y de que se establece un flujo de doble vía entre las partes, que puede ser directo o indirecto. El asunto se complica porque, realmente, la cooperación muestra una enorme sensibilidad al grado de desigualdad entre los países en cuestión. Así, entre más iguales son los países, mucho menor es la condicionalidad; entre más iguales son dos países la cooperación económica deja de tener sentido y se convierte más bien en una especie de promoción de los intercambios económicos entre ellos. Entre más iguales son dos países, la cooperación política, en cierto sentido, deja de ser cooperación para convertirse en concertación.

Entonces, lo que vemos es que hay una cierta lógica perversa, incluso una especie de contradicción en esto, porque conforme se dé una ayuda genuina y efectiva, este mismo proceso actúa en contra del propio proceso de ayuda o de cooperación. Esto es la reducción de las desigualdades, resultado o producto de una cooperación genuina que llevaría a dejar el nivel de la ayuda para pasar al nivel de la cooperación y, virtualmente, pasar a un nivel de alianza. Y este desarrollo posible plantea la pregunta de la graduación de la cooperación ¿Hasta dónde queremos realmente cooperar? La respuesta es muy importante para ciertos temas, como, por ejemplo, el de la deuda; una ayuda que fuera realmente efectiva en ese sentido eliminaría la necesidad de futura cooperación; pero si hay intereses bilaterales, entonces es posible que una de las partes se vea perjudicada y, por lo tanto, enfrente el problema de la graduación de la cooperación, independientemente del problema de la condicionalidad.

Así pues, tenemos que distinguir varios tipos de cooperación: la cooperación política en materia de coordinación de posiciones e incluso de presencias en foros internacionales; la cooperación económica que puede desarrollarse en una amplia

gama de actividades, en la verdadera transferencia de recursos capaces de reducir las desigualdades entre los dos países, a través de varias dimensiones —por ejemplo, comercial, energética, financiera—; la cooperación cultural es más barata, pero muy redituable, porque crea la posibilidad de aumentar la cercanía y el conocimiento entre los pueblos involucrados, y finalmente, la cooperación técnico-científica, que es objeto de diversas adecuaciones en cuanto a modalidades y matices y que a veces parece ser una especie de preámbulo para las exportaciones de algunos países de productos, maquinarias y tecnologías que realmente parecen anticipar nuevas cadenas de dependencia comercial y tecnológica; quizás el caso japonés sea el más claro a este respecto.

¿Hasta dónde estamos dispuestos a aceptar la cooperación en esos términos, sabiendo que detrás hay una clara intención de vendernos a futuro? Y hasta dónde estamos nosotros dispuestos a utilizar esta estrategia en Centroamérica, Latinoamérica, África y en otras áreas del mundo, con el propósito de ampliar nuestra presencia económica? La cooperación también es un instrumento de la política exterior, elemento fundamental y de siempre; es la cara amable de la política exterior y está en manos del sector gubernamental y de otros organismos. La cooperación gubernamental se ha caracterizado por esta idea de apoyo en temas generales para el desarrollo de los pueblos; este tipo de cooperación tiene un claro objetivo de disminución de las desigualdades. Pero esta política choca con la austeridad y con la falta de recursos, y además con una serie de planteamientos de tipo neoliberal que conducen a la reducción de la cooperación, o cuando menos a un franco desinterés por el tema. Este fenómeno ha propiciado el fortalecimiento de la participación relativa de los organismos no gubernamentales. Hubo una intervención muy clara en el tema y quedó pendiente la pregunta de si la participación de organismos no gubernamentales de cooperación internacional en México es muy fuerte, porque nosotros no consideramos la posibilidad de que desempeñen un papel más importante en la cooperación de México con otras áreas del mundo. Acaso esa opción corresponde a sociedades que tienen una organización distinta, una cultura política diferente, instituciones que rehúyen el involucramiento político, no partidistas y, además, con claros intereses temáticos, a diferencia de los intereses de reivindicación o de clase. Esta área ofrece ejemplos de cooperación que realmente buscan disminuir las desigualdades.

Una mayor participación de los organismos no gubernamentales

mentales va de la mano y es congruente con los planteamientos neoliberales. No deberíamos sorprendernos. A este fenómeno corresponde de alguna manera la idea de la ampliación del papel de la “sociedad civil” en el acontecer nacional. Estos organismos también parecen responder mejor a las necesidades de ciertos usuarios específicos de la cooperación; se vuelven expertos en los temas y lo pueden hacer mejor que el gobierno. Esta discusión planteó un dilema particularmente importante, que estriba en que las diferencias no se dan sólo entre protagonistas, sino también en la naturaleza de la cooperación otorgada por unos y otros. Está cambiando muy rápidamente la eficacia de la cooperación como instrumento de política exterior, debido a la distinción de los procesos de globalización y al auge de la ideología neoliberal. La distensión realmente está sustrayendo la cooperación al ámbito de los intereses ideológicos, para reubicarla en el de los intereses geoestratégicos. La cooperación política cambia su sentido en este nuevo contexto internacional y no es la misma de hace diez años.

Ahora, la globalización resta singularidad a las acciones de cooperación. El hecho de que tengamos mucho mejores comunicaciones y transportes facilita la difusión de la cultura y del conocimiento científico y tecnológico de manera extraordinaria. Paradójicamente, estos cambios disminuyen las ventajas que ofrecía la cooperación científica y técnica hace algunos años. La integración de mercados y la universalización de las técnicas de producción han generalizado los intercambios económicos, de manera que todas aquellas medidas de cooperación que antes eran grandiosas —por ejemplo, los acuerdos de alcance parcial que aseguraban concesiones comerciales— han perdido relevancia ante la perspectiva de lo que está ocurriendo en la dinámica del comercio internacional. En virtud del auge de la ideología neoliberal, el Estado también impulsó la idea de que debe disminuir su participación en materia de cooperación, y entonces abre la puerta a esta proliferación de organismos no gubernamentales, que a su vez llevan la connotación de una cooperación diferente, de una cooperación específica, temática.

Para concluir, ¿cuáles son las perspectivas de la cooperación en este contexto? Comparto con Bernardo Maribe la idea de que quizás estamos discutiendo un fenómeno en extinción. Esto sería enormemente paradójico, sobre todo porque estamos viviendo la profundización de las diferencias entre los países del Norte y del Sur, así como las diferencias dentro de esos mismos

países. Creo que hay una crisis internacional de los planteamientos igualitarios en general. Debemos reflexionar y plantear en estos términos la problemática de la cooperación, lo cual implica, obviamente, desde la definición de las políticas locales más elementales, como, por ejemplo, quién paga la recolección de basura o el agua potable que llega a las colonias populares, hasta los problemas en materia de cooperación internacional. Ahora, esta crisis ha de leerse como la indiferencia de unos ante la situación de otros; indiferencia y despreocupación respecto al hecho de vivir en sociedades más desiguales, pérdida de importancia de la igualdad en el bienestar de los individuos, indiferencia que se encuentra no sólo entre individuos, sino que también se presenta entre grupos y entre naciones. Este fenómeno ha cambiado la base ética que sostiene esos planteamientos; también es posible que estemos enfrentando un fenómeno distinto, una situación menos perversa, que consiste en un enorme desencanto con los mecanismos utilizados a través del tiempo para cerrar esas desigualdades. La paradoja estriba en que nos sigue interesando el bienestar de los otros; pero no estamos satisfechos con la efectividad de los mecanismos de cooperación que se han aplicado, tanto internamente como en el nivel internacional.

Víctor Urquidí, en su presentación, dejó muy claro que el monto total de los recursos destinados a la cooperación internacional ha ido disminuyendo; también mencionó que hay una mayor movilización vía las organizaciones no gubernamentales, y que los particulares están trabajando de manera creciente en esa área. Y mientras en ese respecto no está claro qué está sucediendo, el problema de la deuda sigue vigente. Hay algunas promesas de apoyo a Medio Oriente e, incluso, a América Latina, como la Iniciativa de las Américas; pero todavía no dejan de ser promesas, por ejemplo, los recursos prometidos por Estados Unidos a Nicaragua, e incluso a Panamá, que no se han materializado. Mientras tanto, el número de postulantes para la cooperación va en aumento; no sólo porque apareció Europa del este, sino porque se han ampliado las diferencias en el mundo; y además, porque ahora resulta que con la recuperación de la democracia en América Latina estos países se vuelven candidatos para la cooperación a los ojos de los países que tienen los recursos. Por añadidura, aparece el hoyo negro de lo que era la Unión Soviética, que ahora también será sujeto de cooperación.

En cuanto al problema de las modalidades de la cooperación, hay que señalar que existen dos grandes diferencias o gru-

pos. Por un lado, aquella que se orienta a impulsar el desarrollo de los países menos desarrollados, lo cual implica una transferencia real de recursos; esto también implica tocar el problema de la deuda, que requiere por definición la intervención de los gobiernos. La segunda vertiente se refiere a la atención a temas específicos, que incluso aumentaría la brecha en los niveles de desigualdad internacional y una presencia creciente de las organizaciones no gubernamentales. En ese contexto puede plantearse el tema de la condicionalidad. Una situación de menos recursos y más clientes fácilmente conduce a mayor condicionalidad. Ante la preeminencia de las concepciones neoliberales, se disimulan o se soslayan las ambivalencias, de suerte que se constituyen en el paradigma central de la condicionalidad, en congruencia con la creciente participación de las organizaciones no gubernamentales. Frente a eso, surge con toda su fuerza la necesidad de impulsar la cooperación económica. Por el simple hecho de que han aumentado las diferencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo a un ritmo vertiginoso, se ha creado una situación de gran fragilidad que puede provocar, por la inseguridad, el temor de invasiones migratorias; que puede desencadenar la búsqueda de seguridad global y generar una lógica que abra espacios a la cooperación.

La verdadera cooperación económica puede darse de dos maneras: en términos de flujo de recursos —por ejemplo, de ayuda anual que permita ir sobrellevando la situación a algunos países, modalidad que implica permanentes y renovadas exigencias en materia de condicionalidad. Ésta sería una nueva forma ampliada, revisada, de dependencia.

La segunda forma que puede adquirir la cooperación es la de acervo, podríamos llamarla. Esta forma implica necesariamente el problema de corregir la deuda y supone una cierta condicionalidad por delante: te doy mucho, pero tienes que hacer mucho con lo que te doy. Dicha forma precipitaría un cambio radical en materia de deuda; las grandes preguntas son: ¿existe voluntad de los países desarrollados? ¿Tenemos capacidad para negociar? También en ese respecto la gama es enorme; el grado de condicionalidad para la misma solución de deuda puede variar de manera muy importante. Esta forma de cooperación implica la participación activa de los gobiernos y un replanteamiento en la sociedad: la discusión del papel que se le atribuye a esa cooperación, el papel del gobierno y las exigencias presupuestarias y políticas.

En ese contexto, hay espacio para la actuación internacional de México, porque desempeña el doble papel de otorgante y donante, y porque la situación económica ha mejorado y estos avances se reconocen. Una situación mejor para nuestro país puede ayudar a discutir la cooperación internacional en términos de verdaderas transferencias de recursos. Es preciso reabrir el tema para detener la ampliación de las diferencias internacionales que, hoy por hoy, no parece tener un fin próximo.



*La cooperación internacional en un mundo desigual,*  
se terminó de imprimir en abril de 1994.

Fotocomposición tipográfica, formación e impresión:

Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619,  
Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.

Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones  
de El Colegio de México.

EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0545127 W\*





---

*Centro de*

---

*Estudios*

---

*Internacionales*

---

¿Cuál es el futuro de la cooperación internacional en un mundo en el que se profundiza la desigualdad entre países ricos y pobres? ¿La cooperación es un fenómeno en extinción?, o ¿la cooperación es la única salida posible ante la inestabilidad que generan conflictos cada vez más complejos, en virtud de la inescapable internacionalización de problemas que antes pertenecían al ámbito exclusivo del poder nacional? ¿La cooperación entre países asimétricos es imposible y se trata solamente de un eufemismo para referirse a la ayuda internacional? Este volumen recoge las respuestas a éstas y muchas otras preguntas que sobre el tema ofrecen académicos, funcionarios públicos y funcionarios internacionales de México, América Latina, Estados Unidos y Europa que se reunieron para discutir la historia, los temas y los actores de la cooperación internacional, como una de las formas que se han desarrollado para resolver las muchas aristas de las relaciones internacionales. Por medio del análisis y la reflexión, los especialistas plantean algunos de los problemas más importantes del último tercio del siglo xx: la creciente disparidad internacional, el colapso del bloque socialista, la formación de regiones exclusivas de prosperidad, la internacionalización de problemas tales como la deuda, el desempleo, el crecimiento económico y el narcotráfico. Para unos, la cooperación ha sido un instrumento de subordinación, para otros, es una estrategia de seducción. Los autores de este libro coinciden en un punto, que las relaciones internacionales son una moneda de dos caras: la del conflicto y la de la cooperación: La primera se presenta de manera casi natural, espontáneamente; el gran reto del futuro es construir la segunda, que parece ser la única vía posible de una estabilidad mundial duradera.



EL COLEGIO DE MÉXICO

